



การประชุมวิชาการระดับชาติ “การเรียนรู้ด้านมนุษยศาสตร์และด้านสังคมศาสตร์” ครั้งที่ 3  
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา  
วันที่ 23 พฤศจิกายน 2562

## ปัญหาทางกฎหมายในเสนอข้อกล่าวหากับกรรมการ ป.ป.ช.

### ต่อศาลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

อรรถพล ชมพัฒนา

สาขาวิชานิติศาสตร์ สังกัดคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

Email : Attaponlaw@gmail.com

#### บทคัดย่อ

การศึกษาเรื่อง ปัญหาทางกฎหมายในเสนอข้อกล่าวหากับกรรมการ ป.ป.ช.ต่อศาลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาในทางกฎหมายในการเสนอเรื่องต่อศาลเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากในอดีตนับตั้งแต่จัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช.ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มีเพียงคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวเพียงคดีเดียว ซึ่งการควบคุมฝ่ายปกครองที่ดีควรมีการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพและบุคคลผู้ได้รับความเสียหายนั้นต้องสามารถนำเรื่องดังกล่าวเข้าสู่องค์กรของรัฐเพื่อตรวจสอบได้ สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 236 นั้น ได้บัญญัติหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบ กรรมการ ป.ป.ช.ในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบโดยประชาชนไว้สูงถึงจำนวนสองหมื่นรายชื่อ จึงควรมีการแก้กฎหมายให้ลดหลั่นจำนวนรายชื่อลงตามสัดส่วนของคณะกรรมการผู้ถูกกล่าวหา และนอกจากนั้นกฎหมายยังเปิดช่องให้ประธานรัฐสภาในการใช้ดุลพินิจเมื่อได้รับข้อกล่าวหาจากประชาชนหรือจากสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้ว ไม่เสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระในการตรวจสอบกรรมการ ป.ป.ช. ได้นั้นยังเป็นข้อบกพร่องและสมควรที่จะมีการกำหนดถึงมาตรการในการกลั่นกรองการใช้ดุลพินิจของประธานรัฐสภาอีกทั้งกำหนดให้ชัดเจนว่าการใช้ดุลพินิจดังกล่าวนั้นเป็นการกระทำทางกฎหมายมิใช่การกระทำทางการเมืองเพื่อสิทธิในการใช้สิทธิทางศาลของผู้เสียหายต่อไป

**คำสำคัญ :** ถอดถอนกรรมการ ป.ป.ช., ผู้ไต่สวนอิสระ



การประชุมวิชาการระดับชาติ “การเรียนรู้ด้านมนุษยศาสตร์และด้านสังคมศาสตร์” ครั้งที่ 3  
คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา  
วันที่ 23 พฤศจิกายน 2562

## Legal difficulties in submission of indictment against National Anti-Corruption Commission (NACC) to the court as per the constitution

Atthapol Chomphattana<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Law program, Faculty of Humanities and Social Science, Suan Sunandha Rajabhat University  
Email: Attaponlaw@gmail.com

### Abstract

A study, legal difficulties in submission of indictment against National Anti-Corruption Commission (NACC) to the court as per the constitution, aims to analyze such legal difficulties to investigate the exercise of power of NACC as since the NACC has been found as per 1997 Constitution of Thailand, only one the Supreme court, Criminal Division for Persons Holding Political Position of the Supreme Court, which has its function to inspect a performance of the organization, judgement was given. A good control in the Administration should have effective way in an investigation and a request for investigation by an affected person to government agencies should be feasible. As per 2017 Constitution of Thailand, Section 136, the investigate into the NACC commission member can be conducted with a petition signed by 20,000 people; therefore, a revision should be done in order to proportionate a petition sign in align with the accused commission member ratio. When the indictment from the people or House of Representatives are received, certain gaps of laws allow the President of the National Assembly to use his/her discretion not to escalate the matter to the Chief Justice to establish an independent counsel to investigate the NACC; this is deemed as a weak point and a measure should be determined to screen the discretion given by the President of the National Assembly in order to determine that it is in legislative manner not the political one to allow a victim to exercise his/her rights in the court.

**Keywords :** removal of NACC member from office and independent counsel



การประชุมวิชาการระดับชาติ “การเรียนรู้ด้านมนุษยศาสตร์และด้านสังคมศาสตร์” ครั้งที่ 3

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

วันที่ 23 พฤศจิกายน 2562

## บทนำ

ประเทศไทยประสบกับปัญหาทุจริตคอร์ปชั่นนับแต่อดีตกาล ทั้งในด้านภาครัฐและเอกชน การทุจริตในภาครัฐผ่านองค์กรของรัฐนั้นส่งผลกระทบต่อความเสียหายของประเทศเป็นอย่างมาก โดยการทุจริตในภาครัฐนั้นมักเป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ โดยอาศัยอำนาจที่เหนือกว่าแทรกแซงต่อองค์กรหรือตำแหน่งที่ต่ำกว่า จึงเป็นการยากที่จะให้องค์กรของรัฐซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลขององค์กรใดองค์กรหนึ่งจะสามารถตรวจสอบองค์กรเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ. 2540 จึงจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาคอยทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยให้มีความเป็นอิสระสามารถดำเนินการใด ๆ โดยปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรของรัฐหรือสถาบันการเมืองอื่น ซึ่งองค์กรที่หน้าที่สำคัญในการตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบไปด้วยกรรมการทั้งหมด 9 คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ผ่านคำแนะนำของวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่หลักในการตรวจสอบและควบคุมองค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐไม่ว่าจะในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐในระดับสูง แม้ว่าคณะกรรมการดังกล่าวจะสามารถใช้อำนาจในนามขององค์กรได้โดยอิสระและปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายบริหารก็ตาม แต่ก็ปฏิเสธมิได้ว่าการใช้อำนาจดังกล่าวนี้ยากที่จะไม่เกิดโอกาสในการใช้ตำแหน่งหน้าที่ไปในทางที่มีชอบด้วยกฎหมายตลอดไป เมื่อประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐ ดังนั้นการกระทำใด ๆ ที่อาศัยการใช้อำนาจรัฐ การกระทำความดังกล่าวนั้นสมควรที่จะตรวจสอบด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่จัดตั้งองค์กรอิสระในนามของ คณะกรรมการ ป.ป.ช.ขึ้น และรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาอันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2550 และ พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติกระบวนการในการถอดถอนและดำเนินคดีต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงไว้ด้วย

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับดังกล่าวได้กำหนดกระบวนการในการดำเนินคดีกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อศาลแตกต่างกันไป โดยยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายในการดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดี ป.ป.ช. ต่อศาล ซึ่งนับตั้งแต่จัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นต้นมา มีเพียงคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคดีหมายเลขแดงที่ อม.1/2548 เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพียงคดีเดียวเท่านั้น ซึ่งเห็นได้ว่าการแก้ไขกระบวนการในการดำเนินคดีกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อศาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 นั้นเป็นการกำหนดขึ้นโดยยังไม่มีสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงและในคดีหมายเลขแดงที่ อม.1/2548 นี้ได้ถูกรื้อเริ่มโดยพลตำรวจเอกประทีป สันติประภพกับพวก ประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา 108 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 95 คน รวม 203 คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าวยังมีได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อริเริ่มกล่าวหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติหน้าที่ การเปิดโอกาสนี้แก่ประชาชนกล่าวหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. นี้



การประชุมวิชาการระดับชาติ “การเรียนรู้ด้านมนุษยศาสตร์และด้านสังคมศาสตร์” ครั้งที่ 3

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

วันที่ 23 พฤศจิกายน 2562

ปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ก็ยังคงหลักการนี้ไว้ อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่บังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 จนถึงปัจจุบัน กลับยังไม่พบข้อเท็จจริงว่ามีประชาชนได้เข้าชื่อถอดถอนคณะกรรมการ ป.ป.ช.เลย ทั้งที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงซึ่งเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะอันมีผลกระทบต่อประชาชน จึงมีปัญหาอันสมควรศึกษาว่าภายใต้กระบวนการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ซึ่งเป็นฉบับที่บังคับใช้ในขณะนี้ มีกระบวนการหรือกลไกในการดำเนินคดีกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.ต่อศาลฎีกาและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เหมาะสมและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมริเริ่มให้มีการตรวจสอบและนำไปสู่การฟ้องคดีต่อศาลฎีกาและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างแท้จริงหรือไม่

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อเปรียบเทียบกระบวนการเสนอข้อกล่าวหาเกี่ยวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.ต่อศาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ
2. เพื่อศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายและความเหมาะสมที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กระบวนการในการดำเนินคดีเสนอข้อกล่าวหาเกี่ยวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.ต่อศาลฎีกาและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

### การทบทวนวรรณกรรม

#### 1. แนวความคิดของหลักนิติรัฐ

นิติรัฐ เป็นคำที่ใช้เรียกระบอบการปกครองที่รัฐนั้นยอมจำกัดตนเองให้อยู่ภายใต้กฎหมายที่รัฐนั้นตราขึ้น โดยกฎหมายที่รัฐตรานั้นจะต้องมีหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนเพื่อที่จะรับรองสถานะของบุคคลภายในรัฐว่ารัฐยินยอมที่จะเคารพถึงสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล รัฐจะไม่กระทำการใด ๆ อันเป็นไปในทางแทรกแซงสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยปราศจากกฎหมายให้อำนาจ องค์การของรัฐทุกองค์การจะต้องยอมผูกพันตนต่อกฎหมายนั้น แต่อย่างไรก็ตามต้องปรากฏด้วยว่ากฎหมายดังกล่าวนั้นสอดคล้องกับความยุติธรรมทั้งในทางรูปแบบและในทางเนื้อหา รัฐจะไม่ตรากฎหมายขึ้นมาโดยกำหนดกฎเกณฑ์ในเนื้อหานั้นอย่างใดก็ได้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2557, น. 159-190) และเมื่อรัฐหรือองค์กรของรัฐมีอำนาจในการบังคับการไปตามกฎหมายแล้ว องค์การของรัฐหรือหน่วยงานฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจแทนรัฐดังกล่าวนี้จะต้องถูกควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วย และไม่ว่ารัฐจะจัดระบบการตรวจสอบอย่างไรก็ตาม รัฐจะต้องมีองค์กรตุลาการที่เป็นอิสระและเป็นกลางเป็นองค์กรสุดท้ายที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทั้งปวง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีสถานะเป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญเพื่อมีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรรัฐต่าง ๆ แต่ในอีกฐานะหนึ่ง ก็เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐด้วย จึงต้องถูกตรวจสอบได้ และหากการใช้อำนาจของกรรมการ ป.ป.ช.นั้น ถูกกล่าวอ้างว่าเป็นการกระทำโดยไม่ชอบแล้ว ย่อมถูกดำเนินคดีโดยองค์กรตุลาการได้เช่นกัน อันเป็นไปตามหลักความคิดว่าด้วยนิติรัฐ แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายจะกำหนดกระบวนการเพื่อนำข้อกล่าวหาไปสู่ศาลอย่างไร



การประชุมวิชาการระดับชาติ “การเรียนรู้ด้านมนุษยศาสตร์และด้านสังคมศาสตร์” ครั้งที่ 3

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

วันที่ 23 พฤศจิกายน 2562

## 2. รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย

รูปแบบของระบบการปกครองนั้น ย่อมมีความสัมพันธ์ต่อการจัดสรรอำนาจ การเข้าสู่อำนาจขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนการจัดความสัมพันธ์ในการตรวจสอบขององค์กรต่าง ๆ สำหรับการปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้น การจัดความสัมพันธ์ก็ระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐประชาชน อาจมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป ดังนี้

### 2.1 ประชาธิปไตยทางตรง

เป็นแนวความคิดที่ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยตรง ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยร่วมกัน อาจกล่าวได้ว่าในสังคมดังกล่าวนั้นผู้ปกครอง คือ ประชาชนทั้งหมดร่วมกัน รัฐสภาหรือผู้แทนที่ประชาชนคัดเลือกเพื่อทำหน้าที่แทนตนนั้นเป็นเพียงเครื่องมือสำหรับการใช้อำนาจผ่านประชาชนเท่านั้น (ชาลวชัย แสงวงศ์, 2557, น. 247) ดังนั้นแล้วเมื่อประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยจึงต้องมีเครื่องมือหรือกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนของตน โดยกลไกเหล่านั้นจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญสองประการ กล่าวคือ มีการริเริ่มโดยประชาชนหรือมีการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน เป็นสำคัญ เช่น การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน การลงประชามติ การปลดผู้แทนออกจากตำแหน่ง (กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย, 2552, น.10-12)

### 2.2 ประชาธิปไตยทางอ้อม

เป็นรูปแบบตรงข้ามกับประชาธิปไตยทางตรง หรือเรียกอีกอย่างว่า ประชาธิปไตยแบบผู้แทนโดยประชาชนจะเป็นผู้ไว้วางใจในการเลือกผู้แทนเข้าไปตัดสินใจแทนตนผ่านการเลือกตั้ง เหตุเพราะความก้าวหน้าของมนุษย์นั้นพัฒนาการอย่างก้าวไกล ส่งผลให้ประชากรในสังคมขยายตัวเพิ่มเป็นอย่างมาก การปกครองโดยประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมนั้นเป็นไปได้ยากและไม่อาจตัดสินใจต่อสถานการณ์ที่แปรเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วได้ทันทั่วทั้งที่ ดังนั้นประชาธิปไตยทางอ้อมนั้นจึงมีความสำคัญและยืดหยุ่นกว่าประชาธิปไตยทางตรงในบางกรณี

### 2.3 ประชาธิปไตยกึ่งทางตรง

เป็นการผสมผสานของระบอบประชาธิปไตยทางตรงและทางผู้แทนเข้าด้วยกัน โดยมีความสำคัญที่หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ประชาธิปไตยรูปแบบนี้เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในทางการเมืองทางปกครองระดับต่างๆแตกต่างกันไป ประชาชนสามารถควบคุมและตรวจสอบการทำงานของผู้แทนที่ตนเลือกตั้งเข้าไปทำงานได้ (กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย, 2552, น. 31)

หากพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 237 ที่วางเงื่อนไขให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการ ตามมาตรา 234(1) กล่าวคือ มีพฤติการณ์ร้ายวณผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง โดยยื่นต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยหลักฐานตามสมควรนั้น แม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นจะมีได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง เนื่องจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 232 วรรคหนึ่ง กำหนดให้การแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. จำนวนเก้าคน นั้นมาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ผ่านคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งได้ถูกสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา ซึ่งคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวนั้น



การประชุมวิชาการระดับชาติ “การเรียนรู้ด้านมนุษยศาสตร์และด้านสังคมศาสตร์” ครั้งที่ 3

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

วันที่ 23 พฤศจิกายน 2562

มาตรา 203 ประกอบมาตรา 207 ประกอบไปด้วยประธานศาลฎีกา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้าน ประธานศาลปกครองสูงสุด และบุคคลซึ่งองค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญแต่งตั้ง จึงปฏิเสธไม่ได้ว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกประธานรัฐสภาและผู้นำฝ่ายค้านในการใช้อำนาจแทนตนในการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช.มาดำรงตำแหน่ง อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายมุ่งประสงค์ที่จะให้มาตรการในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวด้วยอันสอดคล้องต่อหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในประชาธิปไตย

### 3. องค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญ

องค์ประกอบของความเป็นรัฐนั้นประกอบด้วย ประชากร ดินแดน อำนาจอธิปไตย แต่รัฐนั้นเป็นนิติบุคคลที่ถูกสมมติขึ้นมีลักษณะเป็นนามธรรม ไม่อาจแสดงเจตจำนงของตนได้โดยสภาพ ดังนั้นเมื่อรัฐประสงค์จะแสดงเจตจำนงของตนการกระทำดังกล่าวจึงต้องผ่านตัวแทนของรัฐหรือที่เรียกว่าองค์กรของรัฐ

องค์กรของรัฐนั้นมีขึ้นเพื่อปฏิบัติการกิจของรัฐ เช่น ออกกฎหมาย จัดทำบริการสาธารณะ ดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือพิพาทคดีสันติคดี องค์กรแต่ละองค์กรจึงมีภารกิจหน้าที่แตกต่างกันไปตามลักษณะขององค์กร แต่อย่างไรก็ตามองค์กรของรัฐบางประเภทเป็นองค์กรที่มีลักษณะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ถูกก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญกำหนดหน้าที่เอาไว้โดยมีลักษณะเกี่ยวข้องกับทิศทางการนำรัฐหรือมีส่วนร่วมโดยตรงในการก่อตั้งเจตจำนงของรัฐ ซึ่งได้แก่ พระมหากษัตริย์ สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาลรัฐธรรมนูญ และองค์กรย่อย เช่น นายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา เป็นต้น (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2550,น.5) หากพิจารณาจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรตามรัฐธรรมนูญได้แก่ องค์กรใช้อำนาจนิติบัญญัติ เช่น รัฐสภาอันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา(คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 31/2547) องค์กรฝ่ายบริหาร เช่น คณะรัฐมนตรี (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 33/2543) องค์กรใช้อำนาจตุลาการ เช่น ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 13/2543 และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 52/2546) องค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือคณะกรรมการเลือกตั้ง (คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ 29/2548,60/2548,52/2546)

### 4. ลักษณะของการควบคุมฝ่ายปกครอง

การควบคุมฝ่ายปกครองที่ดีนั้นต้องมีหลายองค์การในการตรวจสอบและควบคุมกิจกรรมของรัฐในด้านต่างๆเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่การควบคุมจากหลากหลายองค์กรนั้นต้องมีลักษณะที่ไม่ซ้ำซ้อนกันแต่ควรส่งเสริมซึ่งกันและกัน และนอกจากนั้นการควบคุมจะต้องมีคุณภาพอย่างเหมาะสมในการให้รัฐนั้นสามารถใช้อำนาจรัฐในการดำเนินกิจกรรมของรัฐได้โดยเหมาะสม มิใช่ให้เอกสิทธิแก่เอกชนจนเกินไปอันส่งผลให้รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจดำเนินกิจการสาธารณะได้ (วรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2530, น.14-16, อ่างถึงไฉ นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552,น.192-194)

สำหรับองค์กรในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐในด้านต่างๆนั้น จะต้องมึลักษณะที่เป็นอิสระ เป็นกลาง เนื่องจากต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบองค์กรอื่น แต่อย่างไรก็ตามตัวองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบองค์กรอื่นนั้นจะต้องถูกตรวจสอบได้ด้วยเช่นเดียวกัน เนื่องจากถ้าไม่สามารถตรวจสอบองค์กรดังกล่าวได้แล้วก็จะกลายเป็นว่าผู้ใช้อำนาจควบคุมนั้นใช้อำนาจไม่ชอบเสียเอง ทั้งนี้ตามหลักนิติรัฐที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 1. แต่อย่างไรก็ตามในการตรวจสอบองค์กรดังกล่าวหรือองค์กรฝ่ายปกครองทั้งหลายนั้นต้องมีความสัมพันธ์กับหลัก



การประชุมวิชาการระดับชาติ “การเรียนรู้ด้านมนุษยศาสตร์และด้านสังคมศาสตร์” ครั้งที่ 3

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

วันที่ 23 พฤศจิกายน 2562

ประชาธิปไตยตามที่ได้กล่าวไปในหัวข้อ 2. คือ เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการนำเรื่องมาสู่องค์กรต่างๆได้อย่างกว้างขวางขึ้น เพื่อประสิทธิภาพในการตรวจสอบแต่ไม่จำเป็นต้องไม่กว้างขวางจนเกินไปจนถึงขนาดที่สามารถนำเรื่องใดมาสู่องค์กรก็ได้ เนื่องจากจะส่งผลกระทบต่อระบบบริหารงานของภาครัฐในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นแล้วเฉพาะผู้ที่ถูกผลกระทบโดยตรงหรือได้รับผลกระทบโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้นที่สามารถนำเรื่องดังกล่าวเข้าเสนอต่อองค์กรเพื่อให้กระทำการตรวจสอบพิจารณาได้ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2530, น.14-16, อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2552, น.192-194) การปฏิบัติหน้าที่ ป.ป.ช. เป็นการใช้อำนาจรัฐอย่างหนึ่ง การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมต้องมีขึ้นได้ แต่การจะจัดระบบการตรวจสอบคณะกรรมการ ป.ป.ช.ตามหลักประชาธิปไตยอย่างไรนั้น ย่อมมีปัญหาว่า รัฐธรรมนูญและกฎหมายควรกำหนดช่องทางอย่างไร เพียงใด จึงจะถือว่าสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ และหลักประชาธิปไตย โดยไม่เป็นการเสื่อมต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานของภาครัฐ

## 5. การตรวจสอบด้วยกลไกทางการเมือง

### 5.1 ระบบรัฐสภา: ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษถือว่าเป็นแม่แบบของการปกครองในระบอบรัฐสภาที่ได้รับจากนานาชาติ และอังกฤษเป็นประเทศที่กำเนิดรูปแบบของกลไกในการตรวจสอบทางการเมืองซึ่งเรียกว่า Impeachment หรือการขับออกจากตำแหน่ง โดยมีที่มาจากในอดีตที่รัฐสภายุโรปจำกัดอำนาจของกษัตริย์ที่สามารถแต่งตั้งและถอดถอนฝ่ายบริหารได้ รัฐสภาจึงสร้างกลไกในการขับออกจากตำแหน่งดังกล่าวนี้ เพื่อมาถ่วงดุลการแต่งตั้งของกษัตริย์อังกฤษ โดยเป็นกระบวนการที่ใช้กล่าวหาว่าสมาชิกฝ่ายบริหารนั้นใช้อำนาจไปทางทุจริต ประพฤติมิชอบ หรือกระทำการทรยศ ขัดต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ (กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย, 2552, น. 41-43)

ในปัจจุบันระบบ Impeachment ของรัฐสภาอังกฤษมีรูปแบบในการกล่าวหาโดยเริ่มจากสมาชิกสภาสามัญ (the House of Common) เป็นผู้เริ่มการกล่าวหาต่อที่ประชุมสภา ว่าขุนนางหรือสมาชิกสภาสามัญด้วยกันเอง รัฐมนตรีทุกชั้นทุกตำแหน่ง กระทำความผิดอาญาหรือนำความเสียหายมาสู่ประเทศ โดยในที่ประชุมสภาสามัญจะพิจารณาว่ามีมูลเหตุตามความผิดที่กล่าวหาหรือไม่หากเห็นว่าผิดก็จะนำเรื่องเสนอสู่สภาขุนนาง (the House of Lords) ซึ่งเป็นสภาสูงมีอำนาจสอบสวนและตัดสินว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดหรือไม่โดยพิจารณาแยกแต่ละบทความผิดที่ถูกกล่าวหา และลงมติเป็นบทความผิดไป ซึ่งหากเห็นว่ากระทำความผิดจริงดังที่กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากตำแหน่งและอาจได้รับโทษทางอาญา (กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย, 2552, น. 43-44)

### 4.2 ระบบประธานาธิบดี: ประเทศสหรัฐอเมริกา

กลไกในการขับออกจากตำแหน่งของสหรัฐอเมริกานั้นมีต้นแบบที่มาจากอังกฤษ แต่เจตนารมณ์ในการร่างกลไกดังกล่าวออกมาเพื่อบังคับใช้นั้นแตกต่างกัน โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าฝ่ายบริหารหรือประธานาธิบดีต้องถูกควบคุมและตรวจสอบได้ ฝ่ายบริหารต้องมีความรับผิดชอบและเข้มแข็งและไม่เชื่อว่าผู้บริหารจะไม่สามารถกระทำความผิดได้ แต่ก็ได้ขยายขอบเขตการนำไปใช้กับเจ้าหน้าที่รัฐและผู้พิพากษาด้วย

ขั้นตอนในการ Impeachment ของสหรัฐอเมริกาที่มีความคล้ายคลึงกับอังกฤษเป็นอย่างมาก โดยเป็นอำนาจของผู้แทนราษฎรในการเริ่มการกล่าวหาต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร หากเห็นว่ามีความผิดตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาปี 1787 บทที่ 2 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ประธานาธิบดี รอง



การประชุมวิชาการระดับชาติ “การเรียนรู้ด้านมนุษยศาสตร์และด้านสังคมศาสตร์” ครั้งที่ 3

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

วันที่ 23 พฤศจิกายน 2562

ประธานาธิบดี และข้าราชการพลเรือน ทุกคนของสหรัฐฯจะต้องออกจากตำแหน่ง หากถูกฟ้องขับออกจากตำแหน่งและถูกตัดสินว่ากระทำผิดฐานกบฏ รับสินบน หรือกระทำผิดอาญาร้ายแรงอื่น” ซึ่งหากพิจารณาคำว่า ข้าราชการพลเรือน นั้นจึงหมายความว่ารวมถึงผู้พิพากษา สมาชิกองเกรสและสมาชิกวุฒิสภาอีกด้วย โดยความผิดนั้นจะต้องเป็นความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติ โดยช่วยเหลือหรือสนับสนุนเข้าข้างฝ่ายศัตรู หรือความผิดฐานรับสินบน หรือเป็นความผิดอาญาชั้นสูงอันได้แก่ การใช้ตำแหน่งเกินขอบเขตเพื่อให้หน่วยงานของรัฐเสื่อมเสีย การมีพฤติกรรมไม่ถูกต้องขัดต่อหรือ หน้าที่อย่างร้ายแรง การใช้อำนาจในตำแหน่งเพื่อจุดประสงค์ไม่ถูกต้องหรือผลประโยชน์ส่วนตัว โดยวุฒิสภาจะเป็นสภาผู้ตัดสิน โดยลงมติลับแยกแต่ละบทตามข้อกล่าวหาซึ่งในบทนั้นการที่จะเป็นความผิดได้จะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของวุฒิสมาชิกที่เข้าประชุมขณะนั้น แต่อย่างไรก็ตามระบบ Impeachment ของสหรัฐอเมริกานั้นแตกต่างจากอังกฤษ เพราะสหรัฐอเมริกานั้นเป็นเพียงการถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้น ไม่เป็นการลงโทษทางอาญา การฟ้องคดีอาญานั้นเป็นอีกกระบวนการหนึ่งที่สามารถฟ้องได้ภายหลังขับออกจากตำแหน่ง (กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย, 2552,น.44-47)

## 5. ผู้ไต่สวนอิสระ

### 5.1 ผู้ไต่สวนอิสระในสหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกา นั้น องค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของฝ่ายบริหาร คือ Special Prosecutor ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ Attorney General ถูกแต่งตั้งโดยประธานาธิบดี ในตำแหน่งรัฐมนตรีของ Department of Justice ซึ่งเป็นกระทรวงยุติธรรม โดยสาเหตุที่ทำให้สาธารณชนทั่วไปไม่ไว้วางใจในการตรวจสอบของ Special Prosecutor คือ เหตุการณ์ที่พรรคเดโมแครตถูกจารกรรมข้อมูลในช่วงไล่เลี่ยกับการชนะการเลือกตั้งของประธานาธิบดีนิกสัน โดยมีผู้ต้องสงสัยทั้งหมดเจ็ดคน ฝ่ายบริหารมีการตั้ง Special Prosecutor ขึ้นมาเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริง ผลของการไต่สวนปรากฏว่าประธานาธิบดีมีส่วนร่วมรู้เห็นในการกระทำผิด ต่อมาประธานาธิบดีนิกสันใช้อำนาจของตนไปในทางที่มีขอบกวดตันให้ผู้ดำรงตำแหน่ง Attorney General ในขณะนั้นปลดหัวหน้าของชุดไต่สวนของ Special Prosecutor ออกจากตำแหน่งและตั้งชุดไต่สวนขึ้นใหม่และเมื่อผู้ดำรงตำแหน่ง Attorney General ขณะนั้นปฏิเสธคำสั่งและขอลาออก ประธานาธิบดีจึงแต่งตั้งผู้มาดำรงตำแหน่ง Attorney General ใหม่และได้ปลดหัวหน้าชุดไต่สวนดังกล่าวและยกเลิกการไต่สวนนั้นลง จึงทำให้มีการสร้างกลไกในการตรวจสอบการใช้ อำนาจของฝ่ายบริหารขึ้นมาใหม่ในสมัยของประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์ โดยรัฐสภาตรากฎหมายชื่อว่า The Ethics in Government Act ประกาศใช้วันที่ 26 ตุลาคม ค.ศ.1978 (พิวัฒน์ สามวัง, 2557,น.49-51)

กฎหมายดังกล่าวได้จัดตั้ง Independent Counsel หรือเรียกว่า ผู้ไต่สวนอิสระ ซึ่งเป็นองค์กรที่ถูกสร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สองประการ คือ การขจัดผลประโยชน์ขัดกันของ Department of Justice ซึ่งอยู่ในการควบคุมของประธานาธิบดี และ สร้างความมั่นใจว่าบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการไต่สวนจะเป็นอิสระจากการแทรกแซงไม่ว่าจากฝ่ายใด ๆ แต่อย่างไรก็ตามรูปแบบขององค์กรดังกล่าวนี้หาใช่ เป็นองค์กรขึ้นมาใหม่แตกต่างหากจาก Department of Justice อย่างเด็ดขาด Independent Counsel นั้นยังคงเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้ Department of Justice ซึ่งมี Attorney General เป็นผู้บังคับบัญชาเช่นเดิม แต่มีรูปแบบลักษณะพิเศษขององค์กรในกรณีที่ถูกจัดตั้งขึ้น คือ เป็นอิสระไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของประธานาธิบดีหรือ Attorney General(พิวัฒน์ สามวัง, 2557,น.52-54) แต่อย่างไรก็ตาม





การประชุมวิชาการระดับชาติ “การเรียนรู้ด้านมนุษยศาสตร์และด้านสังคมศาสตร์” ครั้งที่ 3

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

วันที่ 23 พฤศจิกายน 2562

ตามองค์การดังกล่าวนั้นไม่ได้มีรูปแบบในการจัดตั้งถาวร จะจัดตั้งขึ้นเป็นเฉพาะกรณีไป เมื่อปฏิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นแล้วองค์การดังกล่าวก็จะสิ้นสุดตัวลง กล่าวได้ว่าองค์การพิเศษ Independent Counsel ของสหรัฐอเมริกา นั้นเป็นที่มาของการจัดตั้งผู้ไต่สวนอิสระตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช พ.ศ.2550 ในประเทศไทย ที่กำหนดหน้าที่ของผู้ไต่สวนอิสระให้มีอำนาจหน้าที่เสมือนเป็นองค์กรคู่ขนานของ ป.ป.ช. ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นเรื่องต่อ ป.ป.ช. แล้วแต่ ป.ป.ช.ไม่ดำเนินการไต่สวนหรือดำเนินการล่าช้าพอสมควร หรือไต่สวนแล้วไม่มีมูลความผิดตามกล่าวหา จึงจะยื่นเรื่องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ

## 5.2 ผู้ไต่สวนอิสระในประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560

คณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นองค์กรอิสระที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรต่าง ๆ ดังนั้นแล้วเพื่อที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในองค์กรทั้งในด้านขององค์กร ป.ป.ช. เอง หากมีกรณีกล่าวหาว่ากรรมการ ป.ป.ช. กระทำความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงไม่อาจให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้รวบรวมและไต่สวนกลั่นกรองข้อเท็จจริง แต่หากให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการเป็นผู้รวบรวมและรับฟังข้อเท็จจริงในชั้นต้นเพื่อส่งมูลคดี และให้พิจารณาตัดสินข้อกล่าวหาด้วยแล้ว อาจนำไปสู่กับการขัดกันแห่งผลประโยชน์โดยการนำความรู้สึกส่วนตัวไปปะปนกับข้อเท็จจริงได้ ด้วยเหตุจึงควรจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทำความเข้าใจก่อนที่จะมีการนำคดีไปยื่นฟ้องต่อศาล (สมชาติ เลิศลิขิตวรกุล, 2543,น.40-41) เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 236 เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ในการตั้งผู้ไต่สวนอิสระขึ้นมาเพื่อกลั่นกรองข้อเท็จจริงก่อนเสนอต่อศาล จึงบัญญัติตั้งผู้ไต่สวนอิสระมาเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร(2560) ผู้ไต่สวนอิสระตามบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 จึงแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และผู้ไต่สวนอิสระในสหรัฐอเมริกา

## วิธีดำเนินการวิจัย

ในการการดำเนินการศึกษารั้ครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยศึกษาเอกสารจากตัวบทกฎหมาย ตำรากฎหมาย หนังสือ บทความทางวิชาการ โครงการวิจัยทางกฎหมาย คำพิพากษาของศาล การดำเนินคดีกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.ในประเทศไทย เพื่อเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ปัญหา สรุปและข้อเสนอแนะ

## ผลการวิจัย

1. จากการศึกษพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ ได้กำหนดระบบกลไกในการดำเนินคดีกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.ไว้แตกต่างกัน ดังนี้

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้จัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้ความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จากฝ่ายบริหารและองค์กรอื่น ๆ อันเป็นกลไกหนึ่งในการปฏิรูปการเมือง แต่เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้การทำคามผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติหรือมีพฤติการณ์ใดเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรงเสียเอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้กำหนดระบบและกลไกไว้ดังนี้



การประชุมวิชาการระดับชาติ “การเรียนรู้ด้านมนุษยศาสตร์และด้านสังคมศาสตร์” ครั้งที่ 3

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

วันที่ 23 พฤศจิกายน 2562

1.1.1 กรณีกล่าวหาว่ากรรมการ ป.ป.ช. กระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 299 บัญญัติให้ผู้ที่สามารถริเริ่มให้มีการดำเนินการต่อกรรมการ ป.ป.ช.ผู้นั้น ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร เข้าชื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อขอให้วุฒิสภามีมติให้กรรมการ ป.ป.ช.ผู้นั้น พ้นจากตำแหน่งได้ โดยมติของวุฒิสภาให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา กรณีนี้ เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจแก่วุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งในองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้วินิจฉัย และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 นั้น สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทั้งยังเป็นองค์กรที่เห็นชอบในตัวบุคคลที่สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. จึงถือว่าสอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยที่ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน แม้ว่าจะเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยทางอ้อมก็ตาม

1.1.2 กรณีกล่าวหาว่ากรรมการ ป.ป.ช. ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 299 บัญญัติให้ผู้ที่ริเริ่มให้มีการดำเนินการต่อกรรมการ ป.ป.ช.ผู้นั้น ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เข้าชื่อเสนอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผ่านทางประธานวุฒิสภาเพื่อพิจารณามีคำพิพากษาในข้อกล่าวหาที่นั้น กรณีนี้เป็นการกล่าวหาที่มีโทษทางอาญา จึงควรได้รับการพิจารณาโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาลงโทษ

1.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้กำหนดระบบและกลไกในการตรวจสอบและดำเนินการต่อกรรมการ ป.ป.ช.ไว้ โดยยึดตามหลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 แต่มีรายละเอียดในบางกรณีที่แตกต่างกันไป ดังนี้

1.2.1 กรณีกล่าวหาว่ากรรมการ ป.ป.ช. กระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 248 บัญญัติให้ผู้ที่สามารถริเริ่มให้มีการดำเนินการต่อกรรมการ ป.ป.ช.ผู้นั้น ได้แก่ (1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือ (2) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน เข้าชื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อขอให้วุฒิสภามีมติให้กรรมการ ป.ป.ช.ผู้นั้น พ้นจากตำแหน่งได้ โดยมติของวุฒิสภาให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา กรณีนี้ มีความแตกต่างไปจากเดิมที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการริเริ่มด้วย ส่วนกรณีที่ให้อำนาจแก่วุฒิสภาซึ่งเป็นผู้มีอำนาจถอดถอนกรรมการ ป.ป.ช.นั้น ยังมีข้อถกเถียงในเรื่องความเป็นประชาธิปไตย เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 นั้น สมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดมิได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

1.2.2 กรณีกล่าวหาว่ากรรมการ ป.ป.ช. ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา



การประชุมวิชาการระดับชาติ “การเรียนรู้ด้านมนุษยศาสตร์และด้านสังคมศาสตร์” ครั้งที่ 3

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

วันที่ 23 พฤศจิกายน 2562

249 บัญญัติให้ผู้ริเริ่มให้มีการดำเนินการต่อกรรมการ ป.ป.ช.ผู้นั้น ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา เช่นเดิม แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้กำหนดจำนวนสมาชิกรัฐสภาที่เข้าชื่อไว้มีสัดส่วนเพียงจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

1.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา236 ได้กำหนดระบบและกลไกในการตรวจสอบและดำเนินการต่อกรรมการ ป.ป.ช.ไว้ แตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ พ.ศ.2550 เรื่องที่จะเสนอให้มีการตรวจสอบและดำเนินคดีนั้น ยังมีลักษณะเช่นเดิม แต่กำหนดให้มีระบบและกลไกเดียวเท่านั้น ดังนี้

1.3.1 ข้อกล่าวหา ได้แก่ มีพฤติการณ์ร้ายว่ผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นข้อกล่าวหาตามหลักการเดิมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อน

1.3.2 ผู้มีสิทธิริเริ่มให้ตรวจสอบดำเนินคดี ได้แก่ (1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือ (2) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550

1.3.3 ผู้มีอำนาจพิจารณา ได้แก่ ศาลฎีกาและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ภายใต้หลักเกณฑ์ดังนี้

(1) การส่งเรื่องจากรัฐสภาไปยังศาลฎีกานั้น ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาส่งเรื่อง

(2) เมื่อประธานศาลฎีกาได้รับเรื่องแล้วต้องตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระดำเนินการดังต่อไปนี้

ก ถ้าเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้สั่งยุติเรื่อง และให้คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุด

ข. เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย แต่หากเป็นกรณีร้ายว่ผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ระบบและกลไกในการตรวจสอบและดำเนินคดีกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 นั้น แม้ผู้ริเริ่มจะยังคงหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ตาม แต่สิ่งที่เปลี่ยนไป คือ ผู้ที่รับและพิจารณาเรื่องที่กล่าวหาานั้น คือ ประธานรัฐสภา ซึ่งหมายถึงประธานสภาผู้แทนราษฎรโดยตำแหน่ง มิใช่ประธานวุฒิสภาดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับก่อน เหตุเป็นเพราะว่าวุฒิสภามาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มิได้มีส่วนใดที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน นอกจากนี้ ยังได้เปลี่ยนองค์กรที่จะวินิจฉัยการถอดถอนออกจากตำแหน่งในกรณีจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงที่เดิมเป็นอำนาจของวุฒิสภาไปเป็นของศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการ องค์กรฝ่ายนิติ



การประชุมวิชาการระดับชาติ “การเรียนรู้ด้านมนุษยศาสตร์และด้านสังคมศาสตร์” ครั้งที่ 3

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

วันที่ 23 พฤศจิกายน 2562

บัญญัติจึงไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยอีกต่อไป

2. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 133(3) บัญญัติให้ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ และมาตรา 256 บัญญัติให้ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สามารถเสนอญัตติขอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ ส่วนแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 163 บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามที่กำหนดในหมวด 3 และหมวด 5 แห่งรัฐธรรมนูญนี้ และมาตรา 164 บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่ง และมาตรา 291 บัญญัติให้ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สามารถเสนอญัตติขอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้

ในกรณีนี้จะพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และรัฐธรรมนูญ 2560 มีหลักการตรงกันที่ให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้โดยต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อ ซึ่งเป็นจำนวนที่น้อยกว่าที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 170 ที่กำหนดไว้ถึงห้าหมื่นคน แต่ในการเสนอชื่อเพื่อถอดถอนบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 กำหนดไว้ถึงสองหมื่นรายชื่อ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มิได้กำหนดให้สิทธิประชาชนไว้ สำหรับการพิจารณาในส่วนการเข้าชื่อของประชาชนในด้านอื่นๆแล้วนั้น เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 กับ พ.ศ.2560 นั้นมีบทบัญญัติที่เหมือนกัน ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า การที่ประชาชนเข้าชื่อการเพื่อเสนอให้มีการตรวจสอบดำเนินคดีกับกรรมการ ป.ป.ช. ในอดีตนั้น เป็นการขอให้ถอดถอนบุคคลระดับเดียวกับที่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด และเป็นการเข้าชื่อที่มีจำนวนสูงกว่าการเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งในปัจจุบันนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ไม่มีการกำหนดสิทธิของประชาชนในการเสนอชื่อเพื่อถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้แล้ว สำหรับในปัจจุบันก็ยังมีผู้กล่าวถึงช่องทางในการดำเนินคดีต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่บ้าง เช่น นายประยุทธ์ พวงจำปา รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เคยแถลงถึงกรณีตนถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดจงใจปกปิดบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน สรุปความได้ว่า ว่าการดำเนินคดีดังกล่าวเป็นการกลับแกล้ง เพราะดำเนินการไม่ชอบหลายประการ และได้กล่าวผ่านสื่อมวลชนไปยังพรรคการเมือง หรือ ส.ส. พรรคต่าง ๆ ว่าหากเห็นว่ากรณีของตนไม่ได้รับความเป็นธรรมก็ควรหยิบยกไปไต่สวนในสภา เพราะมีจำนวนสมาชิกสภาเพียง 125 เสียงยื่นเรื่องต่อประธานสภา สามารถไต่สวนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งคณะ หรือประชาชนสองหมื่นคนเข้าชื่อถอดถอนในประเด็นการดำเนินการที่มีชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ ตนยินดีให้ความร่วมมือในกระบวนการว่าถูกต้องหรือไม่ (ไทยโพสต์ออนไลน์, 2562) แต่ยังไม่พบว่ามีมีการพิจารณาเรื่องนี้ในสภาโดยการริเริ่มจากการเข้าชื่อของประชาชน หรือกรณีนายศรีสุวรรณ จรรยา เลขาธิการสมาคมองค์การพิทักษ์รัฐธรรมนูญไทย เคยให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชน สรุปความได้ว่า เคยรวบรวมรายชื่อประชาชนเพื่อยื่นถอดถอน ป.ป.ช. แต่นายศรีสุวรรณ จรรยา เห็นว่าการดำเนินการโดยช่องทางนี้ดูจะเป็นไปด้วยความล่าช้า จึงจะใช้ช่องทางของรัฐสภาในการถอดถอน คณะกรรมการป.ป.ช. แทน (Special



การประชุมวิชาการระดับชาติ “การเรียนรู้ด้านมนุษยศาสตร์และด้านสังคมศาสตร์” ครั้งที่ 3

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

วันที่ 23 พฤศจิกายน 2562

Scoop, 2562) เป็นต้น

## อภิปรายผล

### 1. การเสนอเรื่องในการตรวจสอบคณะกรรมการป.ป.ช.โดยประชาชน

บัญญัติเรื่องกลไกในการตรวจสอบ ป.ป.ช. โดยบัญญัติหลักเกณฑ์ในการตั้งผู้ไต่สวนอิสระขึ้นมาใหม่ แต่ก็เป็นไปได้ว่าโอกาสในการตั้งผู้ไต่สวนอิสระนั้นจะยากยิ่งกว่าเดิม นับตั้งแต่ขั้นแรกของการเข้าชื่อของประชาชนเพื่อกล่าวหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน ยื่นเรื่องต่อประธานรัฐสภานั้นเป็นเงื่อนไขเริ่มแรกในกระบวนการตรวจสอบและควบคุมกระบวนการทำงานของคณะกรรมการดังกล่าว แต่ว่าเงื่อนไขดังกล่าวนี้ นับว่ามีโอกาสเกิดขึ้นยากสำหรับบุคคลทั่วไปผู้ได้รับความเสียหายส่วนตัวจากพฤติกรรมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ร้ายวณผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เนื่องจากโอกาสในการรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดนั้นมีจำนวนค่อนข้างมาก ถึงแม้ว่าผู้เสียหายจะมีหลักฐานพอสมควรและได้รับความเสียหายจริง ๆ แต่ถ้าไม่ใช่คดีที่ได้รับความสนใจเป็นวงกว้างก็อาจไม่ได้รับความสนใจและไม่สามารถรวบรวมรายชื่อถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดได้เลย เช่น ถ้าผู้เสียหายเป็นข้าราชการที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. คนหนึ่งคนใดใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางขัดต่อกฎหมายเพื่อกลั่นแกล้ง โอกาสในการรวบรวมรายชื่อให้ครบสองหมื่นรายชื่อสำหรับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อยื่นเรื่องต่อประธานรัฐสภานั้นเป็นไปได้ยากหรือมีโอกาสเป็นไปได้แทบไม่ได้เลย เปรียบเทียบกับกรณีนักการเมืองที่จะถูกร้องขอให้ตรวจสอบว่ามีพฤติกรรมร้ายวณผิดปกติหรือไม่ เช่นกรณี พลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ ที่ยืมนาฬิกาจากเพื่อน 21 เรือน คดีดังกล่าวได้รับความสนใจจากประชาชนทั่วไปเป็นอย่างมากและมีโอกาสในการรวบรวมรายชื่อให้ครบตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดได้สูงกว่าเรื่องทั่วไปเพราะเป็นเรื่องทางการเมืองร่วมด้วย

### 2. การใช้ดุลพินิจของประธานรัฐสภาในการเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อตั้งผู้ไต่สวนอิสระ

บทบัญญัติมาตรา 236 นั้นกำหนดให้การยื่นเรื่องกล่าวหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นยื่นต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยหลักฐานตามสมควร หากประธานรัฐสภามีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำตามที่กล่าวหาให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระ เพื่อไต่สวนหาข้อเท็จจริง ซึ่งหากพิจารณาจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตราดังกล่าว กำหนดให้อยู่ในดุลพินิจของประธานรัฐสภาว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ และหากประธานรัฐสภาไม่เสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกา กฎหมายมิได้บัญญัติผลลัพท์ไว้ในเรื่องการใช้ดุลพินิจดังกล่าวว่า หากการใช้ดุลพินิจดังกล่าวของประธานรัฐสภาเป็นที่สุดหรือไม่ และสามารถถูกตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของประธานรัฐสภาจากองค์กรใดได้บ้าง ดังนั้นแล้วจึงต้องพิจารณาก่อนว่า การใช้ดุลพินิจของประธานรัฐสภาในการไม่เสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อตั้งผู้ไต่สวนอิสระนั้นเป็นการกระทำทางการเมืองหรือการกระทำทางกฎหมาย

ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าหากการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำทางการเมืองนั้นย่อมไม่มีองค์กรอื่นใดในการเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจของประธานรัฐสภาในกรณีนี้ได้หากมีการกล่าวหาว่าประธานรัฐสภาใช้ดุลพินิจเป็นไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ เพราะจะให้คณะกรรมการป.ป.ช. เข้ามาตรวจสอบประธานรัฐสภาในเหตุที่ประธานรัฐสภาถูกกล่าวหาว่าจากการใช้อำนาจตรวจสอบคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจส่งผลให้มีการขัดกัน



เรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนได้ ส่วนการใช้กลไกทางการเมืองโดยประชาชนนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ไม่ได้ให้อำนาจประชาชนในการเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาได้ดังเช่น รัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 มาตรา 270 ที่กล่าวถึงการถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีมีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติดำเนินไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือ ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง โดยให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจาก ตำแหน่งได้

ดังนั้นแล้วการใช้อำนาจของประธานรัฐสภานั้นน่าจะเข้าลักษณะของการใช้อำนาจตามกฎหมาย เนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติถึงหน้าที่ของประธานรัฐสภาไว้ว่าเมื่อได้รับข้อกล่าวหาพร้อมหลักฐานตามสมควร แล้ว หากเห็นว่ามีเหตุอันควรสงสัยให้เสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกานั้นเห็นได้ว่ามีลักษณะเป็นกฎหมาย บัญญัติถึงการใช้อำนาจของประธานรัฐสภา ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวมิใช่การใช้ตามอำเภอใจแต่เป็นไปใน ลักษณะที่มีกฎหมายรองรับให้อำนาจไว้ หากประชาชนที่เป็นผู้รวบรวมรายชื่อในการกล่าวหาเป็นผู้ได้รับความ เสียหายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยตรงควรจะต้องถือว่าการใช้ดุลพินิจไม่เสนอเรื่องของประธานรัฐสภาละเมิด สิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ของบุคคลดังกล่าวในการนำเรื่องเข้าสู่องค์กรในการตรวจสอบหน่วยงาน ของรัฐ ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคดีได้ โดยยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณา คำร้องและยื่นคำร้องต่อศาลภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำร้อง และหากไม่ยื่นภายในกำหนดเวลา หกสิบวัน ผู้ถูกละเมิดมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 มาตรา 46 ประกอบมาตรา 48

### 3. มติของผู้ไต่สวนอิสระ

ในกรณีที่ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระแล้ว เมื่อผู้ไต่สวน อิสระดำเนินการไต่สวนเสร็จ หากผู้ไต่สวนอิสระเห็นว่าคณะกรรมการป.ป.ช.ผู้ถูกกล่าวหาคนนั้นมีพฤติการณ์ ตามที่ถูกกล่าวหาหากเป็นกรณีฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงก็ให้เสนอเรื่องต่อศาล ฎีกาเพื่อวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 มาตรา 237(2) หรือหากเห็นว่าเป็นกรณีมีพฤติการณ์ร่ำรวย ผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายก็ให้ผู้ไต่สวนอิสระ ส่งสำนวนไปให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 มาตรา 237(3) แต่หากเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้สั่งยุติเรื่อง และให้ คำสั่งดังกล่าวเป็นที่ยุติ ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 มาตรา 237(1) นั้นเหมาะสมแล้วหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็น ว่าการตรวจสอบคณะกรรมการป.ป.ช.นั้นมีการตรวจสอบหลายองค์กรและหลายขั้นตอนจากประธานรัฐสภา ประธานศาลฎีกา และผู้ไต่สวนอิสระ ซึ่งการควบคุมฝ่ายปกครองที่ตინตั้นจะต้องมีลักษณะของการควบคุมที่ หลากหลายแต่ไม่ซ้ำซ้อนกันมากจนเกินไป หากให้มีการแก้ไขกฎหมายเพิ่มช่องทางให้เพิกถอนดุลพินิจของผู้ไต่ สวนอิสระได้แล้วนั้นย่อมส่งผลให้ความอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระขาดหายไป แม้ว่า ประชาชนมีสิทธิในการนำเรื่องที่ตนเสียหายมาสู่องค์กรเพื่อมุ่งหวังในการตรวจสอบและควบคุมแต่การควบคุม ดังกล่าวนั้นจะต้องมีความสมดุลระหว่างการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและการคุ้มครองสิทธิของ ประชาชนด้วย (อ้างอิง) ดังนั้นแล้วจึงบทบัญญัติดังกล่าวที่ให้คำสั่งของคณะผู้ไต่สวนอิสระเป็นที่ยุตินั้นมีความ เหมาะสมชอบด้วยกฎหมายแล้ว



การประชุมวิชาการระดับชาติ “การเรียนรู้ด้านมนุษยศาสตร์และด้านสังคมศาสตร์” ครั้งที่ 3

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

วันที่ 23 พฤศจิกายน 2562

### ข้อเสนอแนะ

1. ในบทบัญญัติมาตรา 237 กำหนดเกณฑ์ในกระบวนการเริ่มต้นตรวจสอบโดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการตามมาตรา 234(1) โดยยื่นข้อกล่าวหาต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยหลักฐานตามสมควร หากประธานรัฐสภาเห็นมีเหตุอันควรสงสัยก็จะดำเนินการเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อดำเนินการตั้งผู้ไต่สวนอิสระ

โดยในบทบัญญัติดังกล่าวนี้กำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นชื่อนั้นเป็นจำนวนที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับโอกาสในการรวบรวมรายชื่อได้สำเร็จ หากประชาชนผู้นั้นได้รับผลกระทบโดยตรงจากการใช้อำนาจโดยมิชอบ แต่ได้รับผลกระทบเป็นจำนวนน้อย หรือหากเป็นบุคคลธรรมดาทั่วไปที่ไม่มีงบประมาณในการโฆษณาเพื่อประสงค์จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ดังนั้นแล้วจึงควรลดอัตราของประชาชนสำหรับการรวบรวมรายชื่อเพื่อถอดถอนโดยเปลี่ยนจากการกำหนดไว้สองหมื่นรายชื่อไม่ว่าจะยื่นเพื่อตรวจสอบคณะกรรมการป.ป.ช. ก็คนก็ตาม เป็นอัตราที่ลดหลั่นลงมา เช่น หากต้องการยื่นเพื่อตรวจสอบคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพียงหนึ่งรายชื่อจากทั้งหมดจำนวนเก้าคน ก็ใช้เพียง 2222 รายชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเทียบกับอัตราของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสองหมื่นคนต่อคณะกรรมการหนึ่งคน

2. กำหนดมาตรการโดยชัดเจนก่อนที่ประธานรัฐสภาจะใช้ดุลพินิจนั้น โดยตั้งคณะกรรมการที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาของประธานรัฐสภา เพื่อตรวจสอบพยานหลักฐานว่ามีมูลหรือไม่ก่อนเสนอแนะด้วยมติเสียงข้างมากของคณะกรรมการต่อประธานรัฐสภา และถ้ามติเสียงข้างมากของคณะกรรมการเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลควรเสนอเรื่องต่อไปยังประธานศาลฎีกา หากประธานรัฐสภามีคำสั่งให้ไม่เสนอเรื่อง ให้แจ้งเหตุผลและประกาศคำสั่งนั้นภายในสามสิบวัน หากไม่มีผู้ใดคัดค้านให้ข้อกล่าวหาที่ตกไปและเป็นที่สุด แต่หากมีผู้ใดคัดค้านให้ตั้งคณะกรรมการจากตัวแทนองค์กรอิสระแต่ละองค์กรฝ่ายละหนึ่งคน มติของคณะกรรมการดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นคำสั่งของประธานรัฐสภา

3. แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 ในบทบัญญัติมาตรา 236 ไว้ให้ชัดเจนในการใช้ดุลพินิจของประธานรัฐสภาในกรณีปฏิเสธไม่เสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกานั้นมีผลในทางกฎหมายอย่างไร และกำหนดให้มีองค์กรในการเข้ามาตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของประธานรัฐสภานอกจากคณะกรรมการป.ป.ช.

### กิตติกรรมประกาศ

บทความฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความช่วยเหลือจากอาจารย์ ไพบุลย์ ชูวัฒนกิจ อาจารย์ที่ปรึกษาที่ได้ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับแนวคิดและวิธีการ ตลอดจนช่วยเหลือแก้ไขข้อบกพร่องมาโดยตลอด จนบทความฉบับนี้สำเร็จลุล่วง ผู้ศึกษาจึงขอกราบพระคุณเป็นอย่างสูง

### เอกสารอ้างอิง

กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย.(2552). การถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต,มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)



การประชุมวิชาการระดับชาติ “การเรียนรู้ด้านมนุษยศาสตร์และด้านสังคมศาสตร์” ครั้งที่ 3

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา

วันที่ 23 พฤศจิกายน 2562

- การเมือง. (2562, 18 สิงหาคม). “ประหยัด” โวยโดนกลั่นแกล้งอ้างกรรยาถือกรรมสิทธิ์แทนคนอื่นซึ่งช่อด  
ถอนป.ป.ช.. ไทยโพสต์ออนไลน์. สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2562,  
<https://www.thaipost.net/main/detail/43549>.
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2557). กฎหมายมหาชน วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในไทย  
พิมพ์ครั้งที่ 4 .กรุงเทพฯ:วิญญูชน.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2552). กฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่1. กรุงเทพฯ: วิญญูชน
- บรรศักดิ์ อูวรรณโณ. (2530). ระบบการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ. วารสารกฎหมายปกครอง.ฉบับที่  
13,หน้าที่ 14-16.
- พิวัฒน์ สามวัง. (2557). องค์กรผู้ไตสวนอิสระ. (วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2557) .คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ: โครงการตา  
ราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. (2550). รายงานการวิจัย เรื่อง องค์กรอิสระตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.กรุงเทพมหานคร :คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2560). ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของ  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. หน้าที่ 418-419.
- สมชาติ เลิศลิขิตวรกุล. (2543). การดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.  
(วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).
- Special Scoop. (2562, 26 มิถุนายน). “ฝ่ายค้าน” ขานรับแนวทางศรีสุวรรณ เตรียมหารือ 7 พรรคยื่นถอด  
ถอน ป.ป.ช.. MGRonline. สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2562, จาก  
<https://www.thaipost.net/main/detail/43549>.