



ขอบเขตและอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน
ในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)
: ศึกษาการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

โดย

นางสาวชรมันต์ ศิริฤทัยวัฒนา
นิติกรชำนาญการ สำนักกฎหมายและคดี

รายงานฉบับนี้จัดทำขึ้นเสนอเป็นผลงานทางวิชาการ
เพื่อขอกำหนดตำแหน่งนิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ขอบเขตและอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน
ในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)
: ศึกษาการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

โดย

นางสาวชรมันต์ ศิริฤทัยวัฒนา
นิติกรชำนาญการ สำนักกฎหมายและคดี

รายงานฉบับนี้จัดทำขึ้นเสนอเป็นผลงานทางวิชาการ
เพื่อขอกำหนดตำแหน่งนิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

บทคัดย่อ

รายงานฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาเกี่ยวกับขอบเขตและอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยเฉพาะกรณีการใช้อำนาจโดยตรงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าในเบื้องต้นผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้หรือไม่ การกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในลักษณะใด ที่อยู่ในขอบเขตอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมถึงศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญที่ได้มีการวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ว่ามีขอบเขตหรือมีลักษณะอย่างไร นอกจากนี้ ผู้ศึกษาได้รวบรวมแนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินกรณีที่มีการขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเฉพาะการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีการร้องเรียนมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อนำไปสู่การกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางให้แก่เจ้าหน้าที่สอบสวนและนิติกรในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนกรณีการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน

จากการศึกษาพบว่า แนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญนั้น มีปัญหาที่สำคัญสามประการกล่าวคือ ประการแรก คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 4 หรือไม่ และหากเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามคำนิยามในส่วนตัวของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ประการที่สอง การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบการทุจริตในลักษณะใด ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับไว้พิจารณาตรวจสอบได้ และประการที่สาม แนวทางคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเฉพาะการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ นั้น แนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินยังไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทั้งที่มีลักษณะการร้องเรียนที่เหมือนกันหรือคล้ายคลึงกัน

ผู้ศึกษาได้ข้อสรุปจากการศึกษาข้างต้นว่า แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 จะไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจนว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ตามความหมายใด แต่เมื่อพิจารณานิยามความหมายและลักษณะการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ด้วยเหตุที่เป็นคณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล

สำหรับการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะอยู่ในหน้าที่และอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน นั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า จะต้องมึลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง กล่าวคือ เป็นกรณีที่มีการร้องเรียนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 22 (1) และ (2) บัญญัติไว้ เช่น การร้องเรียนว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงล่าช้า หรือเป็นการร้องเรียนคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องต่อศาลปกครองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 23 (2) ซึ่งการร้องเรียนดังกล่าวจะต้องมีลักษณะเป็นการร้องเรียนเช่นเดียวกับการร้องเรียนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 22 (1) และ (2) นอกจากนั้นแล้ว กรณีที่มีการร้องเรียนการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ประสงค์ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการตามมาตรา 22 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ก็อยู่ในหน้าที่และอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับไว้พิจารณาได้ ซึ่งต้องพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

ส่วนกรณีเรื่องร้องเรียนที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับไว้พิจารณา วินิจฉัย เห็นว่า เป็นกรณีการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ โดยบัญญัติเงื่อนไขการใช้อำนาจและผลทางกฎหมายของการใช้อำนาจในเรื่องนั้นไว้สมบูรณ์ครบถ้วนในตัวเอง มีลักษณะเป็นการชี้ขาดในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่จะถือว่าเป็นเข้าลักษณะเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ นั้น เห็นว่าจะต้องเป็นการชี้มูลความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เช่น กรณีร้องเรียนว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีมติชี้มูลความผิดของผู้ร้องเรียนทำให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย หรือกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่รับคำกล่าวหาของผู้ร้องเรียนไว้พิจารณา ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งผู้ศึกษาได้เสนอแนวทางในการตรวจสอบ

เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ในรายงานผลการศึกษาระดับนี้ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานผลการศึกษาระดับนี้ จะเป็นประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่สอบสวนและนิติกรของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ต่อไป

คำสำคัญ ผู้ตรวจการแผ่นดิน การใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ

กิตติกรรมประกาศ

รายงานฉบับนี้จะไม่สำเร็จล่วงได้หากปราศจากความกรุณาของคณะกรรมการประเมินผลงานทุกท่าน ซึ่งประกอบด้วย นายกมลธรรม วาสบุญมา รองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ประธานกรรมการ นายพิเชฐ พุ่มพันธ์ อธิบดีรองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรรมการ และนายปรีดา เวทยาวงค์ อธิบดีรองเลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการ ที่ให้ความกรุณาสละเวลาอันมีค่าในการให้ข้อคิดเห็นข้อสังเกต ตลอดจนคำแนะนำที่มีประโยชน์และมีคุณค่าอย่างยิ่ง จนทำให้รายงานการศึกษาฉบับนี้เป็นรายงานที่มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้นและสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้จริง ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต อดีตคณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่นอกจากกรุณารับเป็นกรรมการประเมินผลงานฯ แล้ว ยังให้ความเมตตาแก่ผู้ศึกษามาโดยตลอด พร้อมทั้งให้ข้อคิดเห็น แนะนำแนวทางอันเป็นประโยชน์สำหรับการจัดทำรายงานการศึกษาฉบับนี้ตั้งแต่เริ่มต้นจนสำเร็จสำเร็จล่วงไปได้ด้วยดี และขอขอบคุณพี่ ๆ และน้อง ๆ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินและสำนักกฎหมายและคดี โดยเฉพาะคุณนิชดา ม่วงวิเศษ คุณรัชพร ตันมหาพราน คุณธันวา ชัยประเสริฐ รวมทั้งผู้มีอุปการคุณหลายท่านที่ผู้ศึกษามีอภินามกล่าวไว้ ณ ที่นี้ ได้ทั้งหมด

คุณค่าและประโยชน์ของรายงานการศึกษาฉบับนี้ ผู้ศึกษาขอมอบให้แก่บิดา มารดา ที่ให้ความรักและความเอาใจใส่ และให้กำลังใจผู้ศึกษาเสมอมา และผู้มีพระคุณทุกท่านของผู้ศึกษา ส่วนข้อผิดพลาดหรือข้อบกพร่องใด ๆ ของรายงานการศึกษาฉบับนี้ ผู้ศึกษาขอน้อมรับไว้แต่ผู้เดียว

ชรมันต์ ศิริฤทัยวัฒนา

มกราคม 2566

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ข
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ	ฉ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา	4
1.3 ระเบียบวิธีวิจัย (วิธีการดำเนินการ)	5
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	5
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ของฝ่ายปกครองโดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน	6
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	6
2.1.1 หลักพื้นฐานเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	8
2.1.2 หลักนิติรัฐและการแบ่งแยกอำนาจ	10
2.2 ความหมายและการกระทำทางปกครอง	17
2.2.1 ความหมายของการกระทำทางปกครอง	18
2.2.2 ประเภทของการกระทำทางปกครอง	20
2.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง	22
2.3.1 หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย	22
2.3.2 ระบบการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง	24
2.3.2.1 การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง	24
2.3.2.2 การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง	25
2.4 องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินกับควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง	28
2.4.1 ความเป็นมาของผู้ตรวจการแผ่นดิน	29

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.4.1.1 หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	30
2.4.1.2 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560	31
2.4.2 ข้อจำกัดอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน	35
2.4.2.1 เรื่องเฉพาะตัวหรือเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐอื่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 36	36
2.4.2.2 เรื่องที่กฎหมายห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องไว้พิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 37	36
2.4.3 ขั้นตอนในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน	38
2.4.3.1 การตรวจสอบเรื่องร้องเรียน (สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน)	38
2.4.3.2 การพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียน	41
บทที่ 3 บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	48
3.1. โครงสร้างคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)	48
3.1.1 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.)	49
3.1.2 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	50
3.1.2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	50

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.1.2.2 ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	51
3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)	52
3.2.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	53
3.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561	56
3.2.3 กลไกการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	61
3.2.3.1 ภารกิจในการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560	61
3.2.3.2 กระบวนการไต่สวนและชี้มูลความผิดตามคำร้องเรียนของ คณะกรรมการ ป.ป.ช.	63
3.2.4. วิธีกรดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบ การทุจริตในแต่ละด้าน	73
3.2.4.1 การดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะ	73
3.2.4.2 การดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับทรัพย์สิน	79
3.2.4.3 การดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับกรณีร่ำรวยผิดปกติ	82
3.3 การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	84
3.3.1 ความหมายการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ	84
3.3.2. ขอบเขตลักษณะการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ	87
3.3.3 การตีความของศาลเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ	92

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.3.4 กรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	102
3.3.5 แนวคำพิพากษาศาลปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรง ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	106
บทที่ 4 วิเคราะห์สภาพปัญหาและการพิจารณาเกี่ยวกับการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน ของผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริต ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	108
4.1 สถานะความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	109
4.2 แนวทางคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	114
4.2.1 เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ไม่รับไว้พิจารณา	115
4.2.1.1. กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยไม่รับพิจารณาเรื่องร้องเรียน ประเด็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งแต่ในชั้นสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน	115
4.2.1.2. กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยให้ไม่รับพิจารณาเรื่องร้องเรียน ประเด็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในชั้นสำนักสอบสวน และสำนักกฎหมายและคดี	120
4.2.2 กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้พิจารณา และได้มีคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่อง	126
4.2.2.1 กรณียุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในชั้นสำนักสอบสวน (การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ)	126

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.2.2.2 กรณียุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในชั้นสำนักสอบสวน (กรณีการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ละเลย ล่าช้า หรือ กระทำการโดยไม่เป็นธรรม)	128
4.2.3 กรณีการร้องเรียนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามหน้าที่และอำนาจอื่นที่กำหนดไว้ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 22 (4) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 ถึง มาตรา 48 (สำนักกฎหมายและคดี)	133
4.3 ขอบเขตอำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ศึกษาการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริต ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	140
4.3.1 วิเคราะห์สถานะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560	140
4.3.2 วิเคราะห์ลักษณะการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่อยู่ในหน้าที่ และอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับไว้พิจารณาได้	141
4.3.3 วิเคราะห์ลักษณะการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ไม่อยู่ ในหน้าที่และอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ (การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ)	142
4.3.4 วิเคราะห์ขอบเขตแนวทางการรับเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน เกี่ยวกับการใช้อำนาจตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	144
4.3.4.1 เรื่องร้องเรียนที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน รับไว้พิจารณาวินิจฉัย	145
4.3.4.2 เรื่องร้องเรียนที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน และห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณาวินิจฉัย	148

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	151
5.1 บทสรุป	157
5.1.1 ปัญหาขอบเขตการพิจารณาเสนอเรื่องและแนวทางการพิจารณาเรื่องร้องเรียน เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ศึกษาการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริต ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	157
5.1.1.1 เรื่องร้องเรียนที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน รับไว้พิจารณาวินิจฉัย	157
5.1.1.2 เรื่องร้องเรียนที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน และห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณาวินิจฉัย	159
5.1.2 สาเหตุที่ทำให้ผลคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องร้องเรียน เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความแตกต่างกัน	161
5.2 ข้อเสนอแนะ	163
5.2.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	164
5.2.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ	165
- ตารางสรุปลักษณะการร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการตรวจสอบ การทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เข้ามายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน	167
- แผนภาพแสดงกระบวนการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับ การใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	169
บรรณานุกรม	170

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ผู้ตรวจการแผ่นดินเกิดขึ้นมาจากแนวคิดในการจำเป็นต้องมีกระบวนการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และเพื่อเป็นการป้องกันมิให้รัฐ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงได้จัดตั้ง “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” ขึ้นมาทำเพื่อหน้าที่ในฐานะองค์การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยมีอิสระเป็นกลาง ปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง ซึ่งประเทศไทยมีผู้ตรวจการแผ่นดินครั้งแรกโดยใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีวัตถุประสงค์ เพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนที่ได้รับ ความเดือดร้อนเสียหายหรือไม่เป็นธรรม ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้มีการเปลี่ยนชื่อ “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” มาเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” และได้กำหนดให้ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจเพิ่มมากขึ้น โดยให้มีภารกิจในการตรวจสอบจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งมอบหมายภารกิจด้านการติดตามประเมินผลตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งทั้งสองเรื่อง ถือเป็นภารกิจใหม่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กำหนดบทบาทและภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ในมาตรา 231 ซึ่งกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจในการเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ คำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานในบรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ การแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามี ผู้เดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่ และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีอำนาจในการเสนอต่อรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วน ตามหมวด 5 หน้าที่แห่งรัฐ และในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของ

ผู้ตรวจการแผ่นดินโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบ เพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรได้ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 231 (3)

ปัจจุบัน องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน ในฐานะองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีความเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลกระทบโดยตรงต่อประชาชน ซึ่งจากการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งเจ้าหน้าที่สอบสวนและนิติกรของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ของผู้ศึกษาพบว่าในช่วงระหว่างปีพุทธศักราช 2556 ถึงพุทธศักราช 2564 ปรากฏข้อร้องเรียนมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นจำนวนมาก รวมทั้งสิ้นประมาณ 143 เรื่อง (สถิติเรื่องร้องเรียนคณะกรรมการ ป.ป.ช., สำนักเทคโนโลยีและสารสนเทศ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 24 สิงหาคม 2564) ซึ่งเป็นการขอให้ตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมถึงการมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีต่าง ๆ เช่น กรณีการไต่สวนและมีมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีดำเนินการละเลยหรือล่าช้า และกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรม เป็นต้น เมื่อพิจารณาถึงหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วจะเห็นได้ว่าตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ในหมวดที่ 12 องค์กรอิสระ ส่วนที่ 4 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 232 ถึงมาตรา 236 โดยสามารถแบ่งออกได้ดังนี้

1) การไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

2) กรณีไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ซึ่งกรณีดังกล่าวข้างต้น ถือเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด (อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ) หากพิจารณาหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีประเด็นปัญหาที่ต้องศึกษาคือ

การร้องเรียนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในลักษณะใด ถือเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน จะรับพิจารณาวินิจฉัยได้ เนื่องจากตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 22 (2) ที่กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในตรวจสอบและดำเนินการ แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่าบุคคลใดได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัติหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย ซึ่งจะต้องเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับ การใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลกระทบต่อ ประชาชน ที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ประกอบกับเมื่อพิจารณาบทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” และคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 4 แล้วจะเห็นได้ว่า บทบัญญัติดังกล่าวได้กล่าวถึงหน่วยงาน บุคคล หรือคณะบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองไว้เช่นกัน จึงอาจกล่าว ได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบได้นั้น อาจจะต้องเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองเท่านั้น ได้แก่ กรณีที่ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการละเลย ล่าช้า หรือกระทำการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เป็นธรรม เป็นต้น แต่หากเป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียน กล่าวอ้างว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้สวนมูลฟ้องและมีมติโดยไม่ชอบ ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการใช้อำนาจ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 ถึง มาตรา 236 บัญญัติไว้ กรณีดังกล่าวจะอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะตรวจสอบได้หรือไม่ ประการใด เนื่องจากปัจจุบันแนวคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับการใต้สวนและ มีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่มีแนวทางหรือขั้นตอนในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในลักษณะดังกล่าว ที่ชัดเจนแน่นอน หรือเรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะหรือคล้ายคลึงกับกรณีดังกล่าว นั้น ยังไม่เป็นไปในแนวทาง เดียวกัน เช่น กรณีกล่าวอ้างว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซ้ำข้อมูลความผิดผู้ร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตสอบ เข้าโรงเรียนนายอำเภอ เมื่อปี พ.ศ. 2552 ซึ่งผู้ร้องเรียนเห็นว่า ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมจากพนักงานใต้สวน ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจไปตามที่ รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดแล้ว คำร้องเรียนนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ ของผู้ตรวจการแผ่นดิน (เรื่องร้องเรียนเลขดำเลขที่ 2985/2556) แต่บางเรื่องร้องเรียนที่กล่าวอ้างว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำวินิจฉัยกรณีการปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไข พระราชบัญญัติสงฆ์ของผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยว่า กรณีนี้ยังไม่อาจถือได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย (เรื่องร้องเรียน เลขดำเลขที่ 2985/2556) ซึ่งเป็นการวินิจฉัยในเนื้อหาของเรื่องร้องเรียน หรือกรณีที่กล่าวอ้างว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติซ้ำข้อมูลผู้ร้องเรียนว่ากระทำผิดทางอาญา ฐานเป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงาน

มีหน้าที่ ซื่อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์สินใด ๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐ โดยไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตั้งแต่ในชั้นตรวจสอบรับเรื่องร้องเรียน (เรื่องร้องเรียนเลขดำเลขที่ 1528/2557) เป็นต้น ประกอบกับในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริต โดยเฉพาะการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญนั้น ยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบกรณีดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น เพื่อให้ได้หลักเกณฑ์หรือแนวทางในการพิจารณา วินิจฉัยเรื่องดังกล่าว จึงมีประเด็นที่ต้องศึกษาว่า การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนั้น มีขอบเขตหรือมีลักษณะอย่างไร กรณีเรื่องร้องเรียนลักษณะใดอันจะถือว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งต้องศึกษาถึงขอบเขตอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเฉพาะการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่อำนาจในการตรวจสอบกรณีดังกล่าว หรือไม่ อย่างไร เพื่อเสนอแนะแนวทางในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเพื่อสร้างบรรทัดฐานของคำวินิจฉัยให้สอดคล้องกับกฎหมายและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน อันจะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่สอบสวนและนิติกรในการปฏิบัติหน้าที่เสนอความเห็นหรือข้อพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน และเป็นประโยชน์ในการพัฒนางานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาแนวคิดทฤษฎี กฎหมาย ระเบียบ แนวปฏิบัติและหลักเกณฑ์ขอบเขตอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมทั้งลักษณะเรื่องร้องเรียนคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเฉพาะกรณีที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมถึงการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

1.2.2 เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์และแนวทาง รวมถึงขอบเขตการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมถึงแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง เพื่อประโยชน์สำหรับเจ้าหน้าที่สอบสวนและนิติกรในการพิจารณาเรื่องร้องเรียน

1.2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน กรณีการร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเฉพาะการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีขอบเขตและอำนาจในการตรวจสอบกรณีดังกล่าว อย่างไร เพื่อให้เจ้าหน้าที่สอบสวนและนิติกรของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีแนวทางในการปฏิบัติงานเสนอความเห็น

หรือข้อพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันเป็นการสอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

1.3 ระเบียบวิธีวิจัย (วิธีการดำเนินการ)

ศึกษาทางเอกสาร (Documentary Research) จากตำรา หนังสือ วารสาร กฎหมาย บทความ แนวคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเฉพาะกรณีการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครอง และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งค้นคว้าข้อมูลทางเว็บไซต์และอินเทอร์เน็ต

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาหลักกฎหมายมหาชน แนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางปกครอง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หลักนิติหลักนิติรัฐและการแบ่งแยกอำนาจ ระบบควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย รวมถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน บทบาทหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ความหมายและสาระสำคัญของ การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ และการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการใช้อำนาจตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมถึงแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง เรื่องการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะกรณีที่มีการฟ้องเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อเป็นการสอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.5.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิดทฤษฎี กฎหมาย ระเบียบ แนวปฏิบัติและหลักเกณฑ์ขอบเขตอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน รวมทั้งลักษณะเรื่องร้องเรียนคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเฉพาะกรณีที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ

1.5.2 ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และแนวทาง รวมถึงขอบเขตการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมถึงแนวคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครอง เพื่อประโยชน์สำหรับเจ้าหน้าที่สอบสวนและนิติกรในการพิจารณาเรื่องร้องเรียน

1.5.3 สามารถเสนอแนวทางในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการตรวจสอบกรณีดังกล่าวอย่างไร และเพื่อให้เจ้าหน้าที่สอบสวนและนิติกรของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินมีแนวทางในการปฏิบัติงานเสนอความเห็นหรือข้อพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเฉพาะการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันจะเป็นประโยชน์ในการพัฒนางานของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินด้วย

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ของฝ่ายปกครองโดยองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

โดยที่การดำเนินการของฝ่ายปกครองเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น การที่จะทำให้งานของฝ่ายปกครองบรรลุความมุ่งหมายได้ จึงจำเป็นที่จะต้องให้ฝ่ายปกครองใช้อำนาจมหาชนได้ ลักษณะการใช้อำนาจมหาชนของฝ่ายปกครองจึงเป็นการใช้อำนาจเหนือที่อาจไปกระทบสิทธิของปัจเจกบุคคล และจากแนวคิดพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกอำนาจ หน้าที่ของแต่ละฝ่ายและการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ของรัฐขึ้น เพื่อให้ต่างฝ่ายต่างร่วมกันปฏิบัติภารกิจในการพัฒนาประเทศ เศรษฐกิจและสังคมให้สำเร็จ ลุล่วงไปด้วยดี ระบบการปกครองที่ดีต้องมีจุดเริ่มต้นมาจากโครงสร้างที่สอดคล้องกันระหว่างการใช้อำนาจ และการตรวจสอบ เมื่อพิจารณาจากรากฐานของการแบ่งอำนาจ (Separation of Powers) ภายใต้หลักการพื้นฐานว่าด้วยนิติรัฐ (Legal state) ประกอบด้วย หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) และหลักความชอบด้วยกฎหมาย หลักการไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ เป็นต้น ประกอบกับรัฐสมัยใหม่ในปัจจุบันมีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นและซับซ้อนมากขึ้นกว่าในอดีต ทำให้การใช้อำนาจรัฐมีโอกาสที่จะกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมากขึ้นด้วย ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อควบคุมให้อำนาจรัฐดำเนินไปเพื่อบรรลุภารกิจของรัฐและเพื่อป้องกันการใช้อำนาจอย่างบิดเบือนหรือการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐดังกล่าว ซึ่งหลักการหรือแนวคิดที่มีบทบาทสำคัญในเรื่องการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐคือ หลักนิติรัฐ และองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นกลไกหนึ่งในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครอง

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

คำว่า “อำนาจ” หมายถึงความสามารถที่จะปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่งตามพจนานุกรมกฎหมายของต่างประเทศแยกคำว่า “อำนาจ” ออกเป็นสองคำคือ “Power” และ “Authority” โดยถือว่า Power คือ สิทธิหรือความสามารถที่จะทำการหรืองดเว้นการใดได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ส่วน Authority คืออำนาจที่ได้รับมอบหมายมา แต่ความแตกต่างระหว่างสองคำนี้ปรากฏชัดในกฎหมายเอกชนและกฎหมายระหว่างประเทศมากกว่าในกฎหมายมหาชน เพราะเมื่อพูดถึงอำนาจนิติบัญญัติในระบอบ

การปกครองแบบประชาธิปไตยก็ควรถือว่าเป็นอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนจึงเป็น Authority มากกว่า Power แต่ก็ใช้ Power กันทั่วไป (พระเจ้าวรวงศ์เธอ กรมหมื่นนคราธิพงค์ประพันธ์, 2512, หน้า 29) เมื่อกฎหมายมหาชนรับเอาคำว่าอำนาจมาใช้ ก็ให้ความหมายสำคัญแก่คำนี้เป็นพิเศษ และถือว่าเป็นสิทธิหรือความสามารถอันยิ่งใหญ่ที่จะบังคับเอาแก่ผู้อื่นได้ ดังที่กล่าวกันว่ากฎหมายมหาชนเป็นเรื่องของการใช้อำนาจรัฐบังคับเอาแก่ราษฎร จนกระทั่งในระยะหลังนับแต่สมัยศตวรรษที่ 12-13 เป็นต้นมา ได้มีการรื้อฟื้นแนวความคิดกฎหมายมหาชนใหม่ในยุโรปและถือว่ราษฎรก็มีอำนาจตามกฎหมายมหาชนที่จะเรียกร้องหรือบังคับเอาแก่รัฐได้ (วิชญ์ เครื่องาม, 2530, หน้า 212) ด้วยเหตุนี้เองแนวความคิดของรัฐสมัยใหม่จึงไม่เพียงแต่ให้ความสำคัญแก่การใช้อำนาจเท่านั้น แต่ให้ความสำคัญแก่การควบคุมการใช้อำนาจควบคู่กันไปด้วยเหตุที่ระบบกฎหมายถือว่รัฐเป็นนิติบุคคลโดยสภาพ ไม่สามารถที่จะกระทำการต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง การดำเนินการในภารกิจของรัฐ ซึ่งได้แก่ การบริหารปกครองประเทศ การออกกฎหมาย และการตัดสินข้อพิพาทที่เกิดขึ้น จึงจำเป็นต้องมีบุคคลธรรมดาเข้ามาทำหน้าที่แทนรัฐ รัฐจึงต้องจัดตั้งองค์กรขึ้นและมอบอำนาจหน้าที่ให้แก่องค์กรของรัฐเหล่านั้น เพื่อให้การดำเนินการกิจของรัฐสำเร็จลุล่วงไปได้ ซึ่งสอดคล้องกับ “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” นั้นเอง

โดยที่การกระทำของรัฐหรือการใช้อำนาจของรัฐเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชน โดยผ่านบุคคลธรรมดา ด้วยเหตุนี้เองการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวจึงอาจมิได้กระทำอยู่ภายในขอบเขตเงื่อนไข หรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยการใช้อำนาจโดยผ่านบุคคลธรรมดานั้นอาจจะกระทำโดยมีเจตนาที่จะทุจริตต่อหน้าที่ หรือมีมูลเหตุจูงใจในการกระทำที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือพยายามบิดเบือน การใช้อำนาจรัฐเพื่อตนเองหรือกลุ่มของตนเอง ซึ่งการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวล้วนแต่เป็นการกระทำที่มีความบกพร่องทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นต้องมีการควบคุม และมีการตรวจสอบการใช้อำนาจเพื่อป้องกันการใช้อำนาจรัฐอย่างบิดเบือน การใช้อำนาจรัฐตามความอำเภอใจ ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวซึ่ง ก็คือ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั่นเอง (จักริน กระแสमुख, 2550, หน้า 10)

2.1.1 หลักการพื้นฐานเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ในเรื่องของการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หลักนิติรัฐถือเป็นหลักการพื้นฐานในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากหลักนิติรัฐมีพัฒนาการมาจากแนวความคิดที่ต้องการจำกัดการใช้อำนาจรัฐหรือผูกพันผู้ใช้อำนาจรัฐต่อกฎหมาย เพื่อเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจ หลักนิติรัฐประกอบไปด้วยหลักการย่อยหลายหลัก

ดังกล่าวข้างต้น โดยหลักการย่อยที่สำคัญของหลักนิติรัฐที่เกี่ยวกับเรื่องของการควบคุมตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐมี 3 หลักการ ได้แก่ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และหลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง (บรรเจิด สิงคะเนติ, อินเทอร์เน็ต, 2547) ภายใต้แนวคิดดังกล่าว จึงเป็นที่มาของการจำแนกองค์กรของรัฐสำหรับดำเนินการในด้านต่าง ๆ ของประเทศ กำหนดให้มีทั้งองค์กรของรัฐอื่นอย่างองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเกิดขึ้นนอกเหนือจากฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ซึ่งเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย โดยเป็นการเริ่มต้นขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้กำหนดให้มีองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น คณะกรรมการ การเลือกตั้ง (กกต.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) เป็นต้น ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงกำหนดให้มีองค์กรดังกล่าว เพียงแต่มีการปรับเปลี่ยนโดยเหลือเพียง 5 องค์กรเท่านั้น ซึ่งเรียกว่า “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” ได้แก่ ๑) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ๒) ผู้ตรวจการแผ่นดิน (สผผ.) ๓) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ๔) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) และ ๕) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (สกม.) ส่วนองค์กรอัยการนั้นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ไม่ได้กำหนดให้มีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ซึ่งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยเฉพาะเรื่องของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ ภารกิจหลัก และสถานะของแต่ละองค์กรต่างกัน แต่มีความเชื่อมโยง เกาะเกี่ยวซึ่งกันและกัน ทั้งยังอาศัยระเบียบแบบแผนที่จะมาควบคุมแนวทางการดำเนินงานที่ต่างกันด้วย (สฤกุลกานต์ หนองหาร, 2560, หน้า 10)

เมื่อองค์กรต่าง ๆ มีการใช้อำนาจและถูกกำหนดหน้าที่ไว้ให้ทำประโยชน์เพื่อประเทศ หากใช้ว่าทุกองค์กรจะปฏิบัติอย่างเคร่งครัด จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจควบคู่กันไป มิฉะนั้นผู้มีอำนาจก็อาจใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ถูกต้องจนเกิดความเสียหายได้ ทั้งนี้ การตรวจสอบการใช้ อำนาจขององค์กรใดก็ตาม มีความจำเป็นต้องพิจารณาหลักการพื้นฐานหรือข้อความคิดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง มาพิจารณาถึงเหตุผลและความจำเป็นของหลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้ในการตรวจสอบองค์กรในลักษณะต่าง ๆ ทั้งหลักนิติรัฐ (Legal state) ที่เป็นหลักการพื้นฐานในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพราะเป็น รากฐานของแนวคิดในการแบ่งอำนาจ (Separation of Powers) เพื่อให้แต่ละฝ่ายต่างเกิดการปฏิบัติ หน้าที่ที่และถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน โดยคำนึงถึงหลักประกันความเป็นอิสระด้วย

แต่อย่างไรก็ดี ทุกมิติในการตรวจสอบจำต้องคำนึงถึงหลักการและแนวความคิด พื้นฐานเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กร ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

2.1.2 หลักนิติรัฐและการแบ่งแยกอำนาจ

ก. หลักนิติรัฐ (The Rule of Law) คือหลักที่เรียกร้องให้รัฐถือกฎหมายเป็นใหญ่ในการปกครองประเทศ รัฐยอมอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนดการกระทำของรัฐโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับรองคุ้มครอง และปกป้องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายในรัฐ ขณะเดียวกันก็มุ่งจำกัดการใช้อำนาจของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ภายใต้กฎหมายและภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ หลักการแบ่งแยกอำนาจถือเป็นเทคนิคหรือวิธีการที่จะทำให้วัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายในการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรม หลักนิติรัฐเป็นหลักที่ทำให้ความสำคัญต่อการประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยรับรองหลักดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีรัฐธรรมนูญเป็นลายลักษณ์อักษรย่อมถือหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ บทบัญญัติใดที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยส่วนใหญ่ย่อมมีความสำคัญและผูกพันองค์กรของรัฐที่จำต้องเคารพและปฏิบัติตาม การกำหนดสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลไว้ในรัฐธรรมนูญย่อมทำให้การประกันสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลเกิดความศักดิ์สิทธิ์ และรัฐยังรับรองสิทธิในการฟ้องร้องคดีต่อศาลกรณีที่ปัจเจกบุคคลนั้นถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพด้วย (อุดม รัฐอมฤต, 2552, หน้า 2-3)

รัฐที่จะถือว่าเป็นนิติรัฐ ต้องมีองค์ประกอบสำคัญอย่างน้อย 3 ประการกล่าวคือ

- 1) ต้องมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการที่จะปกครองประเทศ โดยมีหลักว่าด้วยลำดับชั้นหรือศักดิ์ของทางกฎหมาย (Hierarchy of law) กระบวนการควบคุมมิให้กฎหมายที่มีศักดิ์ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ
- 2) ต้องมีการบัญญัติรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เพื่อเป็นหลักประกันว่ารัฐต้องชอบด้วยกฎหมายและอยู่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น
- 3) ต้องมีการกำหนดขอบเขตอำนาจรัฐไว้อย่างชัดเจน โดยมีการแบ่งแยกอำนาจรัฐออกเป็น 3 ฝ่าย คือ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เพื่อให้มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน โดยองค์กรตุลาการต้องมีอิสระสามารถควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้

ข. หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) หลักแบ่งแยกอำนาจเป็นพื้นฐานของหลักนิติรัฐ เพราะหลักนิติรัฐไม่สามารถสถาปนาขึ้นมาได้ภายใต้ระบบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ไม่มีการตรวจสอบซึ่งกันและกันระหว่างอำนาจ ภายใต้หลักแบ่งแยกอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ โดยหลักแล้วต้องสามารถควบคุม ตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้

ทั้งนี้เพราะทั้งสามอำนาจมิได้แบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด หากแต่ต้องมีการถ่วงดุลกัน (check and balance) เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการคุ้มครอง และด้วยเหตุนี้จะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งมีอำนาจเหนืออำนาจอื่นโดยเด็ดขาด หรือจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งที่รับภาระหน้าที่ของรัฐไปอยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียวและดำเนินเพื่อบรรลุภารกิจของรัฐเพียงองค์กรเดียว ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักการที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกภารกิจ การตรวจสอบอำนาจ และการถ่วงดุลอำนาจเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเรียกรวม “การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ” (funktionelle Gewaltenteilung) และ “การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล” (personelle Geltenteilung) ซึ่งเรียกรวมให้ภาระหน้าที่ของรัฐที่มีการแบ่งแยกนั้นจะต้องมีเจ้าหน้าที่ของอำนาจนั้น ๆ เป็นผู้ใช้อำนาจ มิใช่เป็นการใช้อำนาจโดยเจ้าหน้าที่ขององค์กรอื่นโดยวิธีการแบ่งแยกอำนาจรัฐเช่นนี้ ประกอบกับการกำหนดให้องค์กรอื่น ๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจนั้น ๆ หรือการมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านอำนาจอื่น รวมทั้งการควบคุมตรวจสอบอำนาจอื่นทั้งในแง่ของอำนาจตามภารกิจ และการตรวจสอบตัวบุคคลแล้ว ลักษณะเช่นนี้จะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่าง ๆ ในการยับยั้งซึ่งกันและกัน และทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิง ด้วยสภาพการณ์เช่นนี้จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะได้รับความคุ้มครองอันเป็นความมุ่งหมายประการสำคัญของหลักนิติรัฐ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2563, หน้า 22)

โดยหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติรัฐ และยังเป็นรากฐานที่สอดคล้องกันกับระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจ เนื่องจากเป็นหลักการที่รัฐส่วนใหญ่ใช้ในการจัดโครงสร้างการปกครองภายในรัฐ รวมถึงเพื่อแบ่งแยกภารกิจที่สำคัญของรัฐให้แก่องค์กรของรัฐทั้งหลายซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ หลักนิติรัฐจะไม่สามารถสถาปนาอย่างมั่นคงสถาพรได้ในระบอบการปกครองที่ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจ ไม่มีการควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐด้วยกัน อย่างไรก็ตาม แม้ในปัจจุบันผู้คนส่วนใหญ่จะถือเป็นหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นองค์ประกอบหนึ่งของหลักนิติรัฐ หากแต่เมื่อพิจารณาจากความเป็นมาทางประวัติศาสตร์จะพบว่า ข้อความคิดเกี่ยวกับการแบ่งแยกอำนาจมีมาแต่ดั้งเดิมและเก่าแก่กว่าข้อความคิดว่าด้วยนิติรัฐ ทั้งนี้ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) อำนาจอธิปไตยแบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย อันได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ นอกจากนี้จะมีความมุ่งหมายให้ต่างฝ่ายต่างมีอำนาจที่เด็ดขาดออกจากกันและรับผิดชอบภารกิจหลักในด้านนั้น ๆ แล้ว ยังต้องด้วยนัยยะสำคัญที่ให้ต่างฝ่ายต่างสามารถควบคุมตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกันได้ตามหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ

(Checks and Balances) หรือที่เรียกว่าเป็นการคานอำนาจซึ่งกันและกัน เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการคุ้มครอง จะต้องไม่มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจเหนือองค์กรอื่นอย่างเด็ดขาด ดังนั้น หลักการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นหลักของการประสานความร่วมมือเพื่อให้แต่ละอำนาจสามารถอยู่ร่วมกันได้นั่นเอง หากพิจารณาหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเป็นระบบ อาจแยกพิจารณาการแบ่งแยกอำนาจในแง่ความแตกต่างตามภาระหน้าที่ของรัฐ ซึ่งก่อให้เกิดการแบ่งแยกองค์กรตามขอบเขตภาระหน้าที่ที่แตกต่างกัน หรือเรียกว่าการแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ และการแบ่งแยกอำนาจในแง่ตัวบุคคล ซึ่งเรียกร่องให้ภาระหน้าที่ของรัฐ มีการแบ่งแยกนั้นต้องมีเจ้าหน้าที่ของตนเองอันมิใช่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรอื่นด้วย ซึ่งการแบ่งแยกอำนาจของรัฐเช่นนี้ รวมทั้งการกำหนดให้องค์กรอื่น ๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจนั้น หรือการให้มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านอำนาจอื่นหรือสิทธิในการควบคุมตรวจสอบทั้งในแง่ของการแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจและการควบคุมตรวจสอบในแง่ของตัวบุคคล กรณีนี้ก็จะทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่าง ๆ ในการถ่วงดุลและยับยั้งซึ่งกันและกัน ส่งผลให้เกิดสมดุลระหว่างอำนาจไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่เหนือกว่าหรือตกอยู่ภายใต้อำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2558, หน้า 22)

นอกจากนี้ การใช้อำนาจเหนือประชาชนมีอาจมีขึ้นได้หากไม่ได้รับความยินยอมจากประชาชนเพราะผู้คนต่างมีสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคกัน และการใช้อำนาจรัฐก็ไม่ควรผูกขาดอยู่ที่องค์กรเพียงองค์กรเดียว เนื่องจากธรรมชาติของมนุษย์เมื่อมีอำนาจเหนือผู้อื่นแล้วมักจะใช้อำนาจตามอำเภอใจจึงควรกระจายอำนาจให้มีองค์กรผู้ใช้อำนาจมากกว่าหนึ่งองค์กรเพื่อถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ไม่ให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งถูกใช้มากเกินไป จนทำให้ประชาชนเดือดร้อนหรือรัฐได้รับความเสียหาย โดยแนวคิดนี้พบว่าหากอำนาจฝ่ายใดถูกใช้มากเกินไปอำนาจของอีกฝ่ายย่อมสามารถควบคุมและตรวจสอบได้ อันสอดคล้องกับหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยสาระสำคัญของการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ลักษณะ ดังนี้ (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2540, หน้า 5-7)

1) บรรดาการกระทำทั้งปวงของฝ่ายบริหารจะต้องกระทำการโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ ฝ่ายบริหารจะตรากฎหมายหรือสั่งการให้ประชาชนต้องกระทำการใด หรือไม่กระทำการใดได้ก็ต่อเมื่อกฎหมายได้ให้อำนาจไว้อย่างชัดเจนและต้องเป็นการให้อำนาจที่อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายด้วย

2) บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญตามหลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย โดยเฉพาะบรรดากฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารก้าวล่วงเขตแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนจะต้องมีบทบัญญัติของกฎหมายที่ระบุให้

อำนาจที่จะกระทำไว้อย่างชัดเจน และการกระทำดังกล่าวต้องไม่เกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะ

3) การควบคุมตรวจสอบไม่ให้การกระทำของฝ่ายบริหารขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การควบคุมตรวจสอบมิให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยจะต้องเป็นหน้าที่ของฝ่ายตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่จะควบคุมตรวจสอบมิให้กฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อันเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจขององค์กรทั้งสามซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดภายในรัฐซึ่งสามารถแบ่งแยกเป็นองค์กรออกตามลักษณะได้ 3 องค์กร ดังนี้ 1) องค์กรนิติบัญญัติ เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการตรากฎหมายซึ่งใช้อำนาจนิติบัญญัติ 2) องค์กรบริหาร เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการปกครองประเทศ 3) องค์กรตุลาการ เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจในการอำนวยการยุติธรรมเมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้น

โดยหลักแล้วไม่มีข้อกำหนดตายตัวว่าจำเป็นต้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามองค์กรแบ่งแยกอำนาจออกจากกันอย่างเท่าเทียมกันเสมอไป หรืออำนาจของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจะอยู่เหนืออำนาจอีกฝ่ายได้ แต่ทว่าต้องปล่อยให้อำนาจใดอยู่เหนือกว่าในลักษณะที่เด็ดขาดสมบูรณ์ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือจะต้องมีมาตรการในการดำเนินการตามอำนาจในแต่ละองค์กรที่มีลักษณะเป็นการคานและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) ระหว่างกันมาเป็นหลักประกันการใช้อำนาจที่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ ดูได้จาก การให้ความสำคัญของอำนาจนิติบัญญัติอาจมีมากกว่าอำนาจบริหาร เมื่อพิจารณาจากความน่าเชื่อถือและการเป็นที่ยอมรับของประชาชน เนื่องจากในระบอบการปกครองประชาธิปไตย ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นตัวแทนของประชาชน ส่วนฝ่ายบริหารนั้นมิได้เป็นตัวแทนของประชาชน แต่ก็มีได้หมายความว่าจะมีอำนาจเหนือกว่ากันหรือจะปราศจากการควบคุมตรวจสอบ เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ในทางกลับกันฝ่ายบริหารก็สามารถตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติได้เช่นกัน และถือได้ว่าการคานและถ่วงดุลอำนาจเป็นหัวใจสำคัญของการแบ่งแยกการใช้อำนาจ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2557, หน้า 103-104) ซึ่งสามารถอธิบายหลักการแบ่งแยกอำนาจได้ ดังนี้

1) อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Function) หมายความว่า การตรากฎหมายเพื่อบังคับใช้แก่ราษฎรรวมถึงการยกเลิกหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายด้วย หากจะพิจารณาถึงองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติในแต่ละยุคสมัยขององค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติมีความแตกต่างกันไป ในยุคสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์พระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้มีอำนาจ ส่วนในประเทศที่เป็นประชาธิปไตยกฎหมายจะตราขึ้นโดยรัฐสภา ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนของประชาชนทั่วประเทศ รัฐสภาเป็นผู้ถืออำนาจนิติบัญญัติคือ ตรากฎหมายเป็นการทั่วไป ไม่จำเป็นต้องระบุตัวบุคคลและมีผลบังคับให้บุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจ

ต้องทำตามนั้น ทั้งนี้มีเหตุผล 3 ประการคือ ประการแรก เมื่ออำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนการออกกฎหมายถือเป็นเรื่องสำคัญเป็นอำนาจของประชาชนโดยตรงจึงถือว่ากฎหมายเป็นเจตนารมณ์ร่วมกันของประชาชน ประการที่สอง เพื่อมิให้อำนาจสูงสุดอยู่ในมือคนคนเดียวหรือกลุ่มคนคนเดียวจึงให้องค์กรที่เป็นผู้แทนของประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจสำคัญที่สุด ประการสุดท้าย การตรากฎหมายโดยรัฐสภานี้มีผลเป็นการทั่วไปใช้บังคับกับประชาชนทุกคนในสังคมอย่างเสมอภาคกัน อันจะเป็นการป้องกันการเลือกปฏิบัติหรือการใช้ดุลพินิจที่มีชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ (วรพจน์ วิศวตพิชญ์, 2539, หน้า 73)

สำหรับองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัตินั้นย่อมมีความแตกต่างกันออกไปตามแต่ละยุคสมัย โดยสมัยที่ประเทศปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจนิติบัญญัติหรืออำนาจในการตรากฎหมายย่อมอยู่ที่พระมหากษัตริย์ ต่อมาเมื่อประเทศปกครองในระบอบประชาธิปไตย อำนาจนิติบัญญัติจึงเป็นของรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชนทั้งประเทศ อย่างไรก็ตาม การปกครองในระบอบประชาธิปไตยก็ยังมีโครงสร้างหรือลักษณะขององค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติที่แตกต่างกันออกไปตามแนวความคิดด้านการเมืองการปกครอง ประวัติศาสตร์ รูปของรัฐ วัฒนธรรมตลอดจนสภาพการณ์ของแต่ละประเทศ กล่าวคือ องค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติอาจเป็นได้ทั้งระบบสภาเดียวหรือสองสภาก็ได้ ตัวอย่างเช่น ในประเทศอังกฤษ รัฐสภาประกอบด้วยสภาสามัญ (House of Commons) และสภาขุนนาง (House of Lord) ขณะที่ในประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐสภาประกอบไปด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เป็นต้น โดยการแบ่งแยกอำนาจเป็นแต่ละฝ่ายมิได้หมายความว่าอำนาจอริปไตยที่ถูกแบ่งแยกเป็นแต่ละฝ่ายจะต้องมีองค์กรรองรับการใช้อำนาจที่มีอำนาจเท่าเทียมกันแต่ประการใด จึงเป็นไปได้ที่อาจองค์กรหนึ่งอาจมีอำนาจเหนือองค์กรหนึ่ง เพียงแต่ย่อมมิใช่การให้อำนาจที่เหนือกว่านั้นเป็นไปอย่างเด็ดขาด และเพื่อสร้างความสามารถในการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) ดังนั้น จึงต้องมีการกำหนดมาตรการที่เป็นหลักประกันการใช้อำนาจในประการนี้ระหว่างกันอย่างมีประสิทธิภาพ

2) อำนาจฝ่ายบริหาร การใช้อำนาจบริหาร (Executive Function) ได้แก่ การบังคับใช้ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ การใช้อำนาจบริหารจะกระทำโดยองค์กรทั้งสองประเภทคือ “องค์กรของรัฐฝ่ายรัฐบาล” (Government) กับองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง (Administrative Organ) ทั้งสององค์กรเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหาร โดยองค์กรของรัฐฝ่ายรัฐบาลจะใช้อำนาจในทางบริหารนโยบาย ส่วนองค์กรของรัฐฝ่ายปกครองจะใช้อำนาจในการบริหารในทางปกครอง โดยองค์กรของรัฐฝ่ายรัฐบาลมีฐานะเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหาร ซึ่งอำนาจบริหารเป็นอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายตามที่ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรากฎหมายเอาไว้ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นอำนาจที่ฝ่ายบริหารใช้ในการปกครองประเทศ ทั้งนี้ ในการใช้อำนาจทางบริหารนั้นจะมีการ

กระทำในสองลักษณะ คือ การกระทำทางรัฐบาลและการกระทำทางปกครอง ซึ่งการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้ อำนาจบริหารออกเป็นฝ่ายบริหารโดยแท้หรือรัฐบาล และฝ่ายปกครองนั้น มีความสำคัญในแง่ของ การตรวจสอบการใช้อำนาจ โดยในระบบรัฐสภานายกรัฐมนตรีมาจากการเลือกของสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีจึงต้องมีความรับผิดชอบต่อสภาผู้แทนราษฎร จึงอาจถูกเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจได้ ขณะเดียวกันนายกรัฐมนตรีก็มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรให้มีการเลือกตั้งใหม่เช่นกัน สิ่งเหล่านี้เป็นเรื่อง ทางการเมืองระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาล ขณะที่การใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมาย ในระดับพระราชบัญญัติย่อมอยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการไม่ใช่การตรวจสอบทาง การเมืองซึ่งการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐฝ่ายรัฐบาลยังสามารถแบ่งได้อีกสองฐานะ คือ “การกระทำ มีเงื่อนไขการใช้อำนาจและในฐานะที่เป็นรัฐบาล” กับ “การกระทำในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง” ซึ่งการกระทำสองฐานะการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจที่แตกต่างกัน คือ การกระทำในฐานะรัฐบาล เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและเป็นการกระทำแทนรัฐ บุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจนี้ได้แก่นายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีจะมีวาระการดำรงตำแหน่งเพียงชั่วคราวตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ และจะดำรงตำแหน่งได้ตามที่รัฐสภาให้ความยินยอมเท่านั้น การกระทำในฐานะรัฐบาลจึงต้องควบคุม โดยรัฐสภาและโดยวิธีทางที่รัฐธรรมนูญกำหนด และการกระทำในฐานะรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบทางการเมือง โดยตรงต่อรัฐสภา ส่วนการกระทำในฐานะฝ่ายปกครองเป็นการใช้อำนาจบริหารภายในองค์กรของรัฐ ฝ่ายรัฐบาลซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายปกครองมีอำนาจบังคับบัญชาและควบคุมข้าราชการ ในหน่วยงานทางปกครองได้ ดังนั้นหากคณะรัฐบาลกระทำการใด ๆ ในฐานะของฝ่ายปกครองก็ต้องถูกควบคุม ตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองดังกล่าวได้เช่นเดียวกับข้าราชการฝ่ายปกครองทั่วไป ส่วนการใช้ อำนาจบริหารในทางปกครองขององค์กรรัฐฝ่ายปกครองนั้นเป็นการใช้อำนาจในการปฏิบัติทางนโยบาย ทางการเมืองที่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลกำหนดขึ้น

สำหรับการใช้อำนาจบริหารขององค์กรของรัฐฝ่ายรัฐบาลนั้น ในบางกรณีเป็น การกระทำในฐานะที่เป็นรัฐบาล หรือบางกรณีก็เป็นการกระทำในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครอง ซึ่งในการพิจารณาว่า การกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายรัฐบาลเป็นการกระทำในฐานะใดนั้น มีทฤษฎีซึ่งเป็นที่นิยมใช้เป็นหลัก ในการแบ่งแยกอยู่ 3 ทฤษฎีใหญ่ ๆ ได้แก่

(ก) ทฤษฎีลักษณะของการกระทำ ทฤษฎีนี้พิจารณาลักษณะของการกระทำว่า เป็นการกระทำทางการเมืองหรือเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นงานประจำ โดยหากเป็นการกำหนดนโยบาย การบริหารราชการแผ่นดิน การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม หรือการศึกษา เหล่านี้ถือว่าเป็นการ

กระทำทางการเมืองซึ่งเป็นการกระทำทางรัฐบาลนั่นเอง แต่หากการกระทำนั้นเป็นการนำเอานโยบาย การบริหารราชการแผ่นดินมาปฏิบัติ เรียกว่า การกระทำทางปกครอง

(ข) ทฤษฎีลักษณะของการใช้อำนาจ ทฤษฎีนี้พิจารณาลักษณะของการใช้อำนาจ ขององค์กรของรัฐ ฝ่ายรัฐบาลว่าเป็นการใช้อำนาจดุลพินิจหรืออำนาจผูกพัน กล่าวคือ หากเป็นการที่กฎหมาย ให้ดุลพินิจในการตัดสินใจอย่างอิสระว่าจะกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างไร ถือว่าเป็นการใช้อำนาจ กระทำการทางรัฐบาล แต่หากมีกฎหมายกำหนดล่วงหน้าว่าเมื่อมีเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งเกิดขึ้น จะต้องกระทำการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น เช่นนี้เรียกว่าเป็นการใช้อำนาจผูกพัน ซึ่งเป็นการใช้อำนาจกระทำการในฐานะฝ่ายปกครอง

(ค) ทฤษฎีที่มาของอำนาจ ทฤษฎีนี้พิจารณากฎหมายที่เป็นแหล่งที่มาของ อำนาจกระทำการขององค์กรของรัฐฝ่ายรัฐบาล กล่าวคือ หากคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี กระทำการโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด การกระทำดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำ ทางรัฐบาล แต่หากองค์กรดังกล่าวกระทำการใดโดยใช้อำนาจตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติหรือ กฎหมายอื่นที่มีฐานะเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติ การกระทำดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำในฐานะ ฝ่ายปกครอง

ดังนั้นการพิจารณาว่าการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายรัฐบาลเป็นการกระทำ ในฐานะการกระทำทางรัฐบาลหรือการกระทำทางปกครองนั้น ไม่อาจมุ่งพิจารณาแต่เพียงทฤษฎีใดทฤษฎีหนึ่ง เพียงทฤษฎีเดียวเท่านั้น หากแต่ต้องพิจารณาทั้งสามทฤษฎีข้างต้นประกอบกัน กล่าวคือต้องพิจารณา ทั้งลักษณะของการกระทำ ลักษณะของการใช้อำนาจ และที่มาของการใช้อำนาจนั่นเอง

3) อำนาจตุลาการ เป็นอำนาจในการวินิจฉัยพิจารณาพิพากษาบรรดาอรรถคดีทั้งปวง ไม่ว่าจะ เป็นข้อพิพาทระหว่างองค์กรภาครัฐกับองค์กรภาครัฐ องค์กรภาครัฐกับเอกชน หรือเอกชนกับเอกชน ซึ่งขออำนาจในการพิจารณาประเภทข้อพิพาทดังกล่าวข้างต้นย่อมถูกจำแนกแบ่งไปตามองค์กร ใช้อำนาจตุลาการหรือศาลที่ต่างกันไปในรายละเอียด ซึ่งแต่เดิมมีความเห็นว่าอำนาจตุลาการกับอำนาจบริหาร เป็นอำนาจเดียวกัน เนื่องจากเป็นการใช้อำนาจในลักษณะการบังคับใช้กฎหมายเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม มองเตสกิเออ นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส ซึ่งเป็นผู้ริเริ่มหลักการแบ่งแยกอำนาจได้กล่าวว่า “ถ้าอำนาจตุลาการ มิได้แยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร ก็จะไม่มีความเสรีภาพเหลืออยู่ ถ้าเอาอำนาจตุลาการ ไปรวมกับอำนาจนิติบัญญัติ ชีวิตและเสรีภาพของประชาชนก็จะขึ้นอยู่กับความพอใจของผู้ใช้อำนาจนี้ เพราะผู้พิพากษาจะเป็นทั้งผู้ออกกฎหมายและผู้ตีความกฎหมาย ยิ่งถ้าอำนาจตุลาการไปรวมอยู่กับ อำนาจบริหารแล้ว ผู้พิพากษาก็จะยังมีอำนาจมากขึ้นไปอีก ซึ่งในที่สุด เสรีภาพของบุคคลก็จะสูญสิ้นไปหมด”

ดังนั้น อำนาจตุลาการจึงเป็นหนึ่งในอำนาจอภิปไตยที่มีความสำคัญต่อการควบคุมและตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ โดยเฉพาะการทำหน้าที่ประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการบังคับใช้กฎหมายของ ฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ อำนาจตุลาการจะมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจะต้องมีการให้หลักประกันความเป็นอิสระ ของผู้พิพากษาในการวินิจฉัยคดีด้วย (สกุลกานต์ หนองหาร, 2560, หน้า18-20)

จากที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่าการควบคุมตรวจสอบอันเป็นข้อเรียกร้อง ของหลักการแบ่งแยกอำนาจที่มีต่อฝ่ายปกครองในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารนั้น เฉพาะในส่วน ขององค์กรฝ่ายปกครองอาจกล่าวได้ว่าเป็นองค์กรที่ถูกตรวจสอบจากองค์กรต่าง ๆ ได้ทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็น ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา ฝ่ายบริหารหรือการตรวจสอบจากฝ่ายการเมือง และฝ่ายตุลาการซึ่งเป็นองค์กรหลัก ในการตรวจสอบฝ่ายปกครอง แต่องค์กรฝ่ายปกครองเองไม่สามารถควบคุมตรวจสอบองค์กรอื่นได้ ทั้งนี้เพราะองค์กรฝ่ายปกครองเป็นองค์กรที่ปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายหรือนโยบายของฝ่ายบริหาร ดังนั้น ในฐานะที่เป็นองค์กรที่ปฏิบัติการตามกฎหมายหรือองค์กรที่อยู่ภายใต้ฝ่ายการเมืองจึงย่อมจะต้อง ถูกตรวจสอบจากองค์กรต่าง ๆ ซึ่งการตรวจสอบที่ยึดโยงจากหลักการแบ่งแยกอำนาจนั้นย่อมมีจุดยึดโยง ที่สำคัญ 3 ประการ คือ

(1) การตรวจสอบทางการเมือง ซึ่งเป็นการตรวจสอบที่ยึดโยงจากการตรวจสอบ ฝ่ายการเมืองและโดยที่ฝ่ายปกครองเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้ฝ่ายการเมืองจึงถูกตรวจสอบได้ในทาง การเมือง

(2) การตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ซึ่งเกิดจากบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ จากการกระทำของฝ่ายปกครองดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ กรณีนี้ย่อมทำให้องค์กรตุลาการ เข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองได้ และ

(3) การตรวจสอบโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญ ได้กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ให้กับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจ ของฝ่ายปกครองในขอบเขตใดขอบเขตหนึ่งหรือโดยความมุ่งหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น การตรวจสอบ การใช้จ่ายเงินแผ่นดินโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือการตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ โดยผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2563, หน้า 23)

2.2 ความหมายและการกระทำทางปกครอง

โดยหลักแล้วเมื่อการกระทำใดเป็นการกระทำทางปกครองจะต้องอยู่ภายใต้ศาลปกครองและ การฟ้องคดีก็ต้องอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง ดังนั้น หากการกระทำใดไม่ใช่การกระทำทางปกครองแล้ว

ก็ไม่ได้อยู่ภายใต้ของศาลปกครองและไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครอง แม้การกระทำบางอย่างจะเป็นการกระทำทางปกครอง แต่หากกฎหมายบัญญัติมิให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง ศาลปกครองก็ไม่มีอำนาจที่จะพิจารณา

2.2.1 ความหมายของการกระทำทางปกครอง

การกระทำทางปกครองเป็นการกระทำทางบริหารประเภทหนึ่งที่ใช้อำนาจปกครองตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการของส่วนรวมอันมีลักษณะเป็นการประจำ โดยตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการกระทำทางปกครองมีความหมายกว้างมากรวมถึงการกระทำทุกอย่าง เช่น การตราพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง การให้ความเห็น การส่งลงโทษทางวินัยข้าราชการ การสร้างสถานที่ราชการ เป็นต้น

ในทางวิชาการได้ให้ความหมายของการกระทำทางปกครองไว้ว่า การกระทำทางปกครอง คือ ผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง เป็นอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนซึ่งเป็นภารกิจของรัฐโดยทั่วไป โดยจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างต่อเนื่อง

จากความหมายของการกระทำทางปกครองดังกล่าว จะเห็นได้ว่า การกระทำที่จะเป็นการกระทำทางปกครองต้องมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ เกณฑ์ที่มาของอำนาจ (เกณฑ์เนื้อหา) และเกณฑ์องค์กรที่ใช้อำนาจ (เกณฑ์ที่มาของรูปแบบ)

1) เกณฑ์ที่มาของอำนาจ (เกณฑ์เนื้อหา) กล่าวคือ การที่ฝ่ายปกครองกระทำการโดยใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติย่อมเป็นการกระทำทางปกครอง แต่หากฝ่ายปกครองกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญย่อมไม่ใช่การใช้อำนาจทางปกครอง

2) เกณฑ์องค์กรที่ใช้อำนาจ (เกณฑ์ที่มาของรูปแบบ) กล่าวคือ การกระทำที่เป็นการกระทำทางปกครองจะต้องเป็นการกระทำที่เรียกว่า “ฝ่ายปกครอง” ตามความหมายดั้งเดิมฝ่ายปกครอง ได้แก่

ก. องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่ พระมหากษัตริย์ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีแต่ละคน รวมถึงบรรดาองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ ที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลโดยตรง หรือโดยอ้อมของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง

ข. หน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหาร ซึ่งได้แก่ บรรดาหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่ง

ความหมายตามสมัยใหม่ ฝ่ายปกครองนอกจากจะหมายถึงองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารและหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารดังกล่าวแล้ว ยังรวมถึงของรัฐที่เป็นอิสระด้วย ซึ่งหน่วยงานที่เป็นอิสระของรัฐ หรือที่เรียกว่า “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” เป็นองค์กรฝ่ายปกครองตามความหมายข้างต้น

โดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบด้วย 1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง 2) ผู้ตรวจการแผ่นดิน 3) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน 4) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ 5) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากพิจารณาโดยละเอียดแล้ว องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญบางกรณีได้กระทำการโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ บางกรณีใช้อำนาจโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ ซึ่งกรณีที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกระทำการโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญไม่อาจจะถือได้ว่าเป็นการกระทำในฐานะที่เป็น “องค์กรทางปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง” แต่ต้องถือได้ว่าเป็นการกระทำในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ เฉพาะกรณีที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกระทำการโดยอาศัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเท่านั้นที่ควรจะได้ถือว่าการกระทำในฐานะที่เป็น “องค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายปกครอง”

หน่วยงานอิสระของรัฐ เป็นหน่วยงานของรัฐที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของศาลต่าง ๆ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ฯลฯ ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี เช่น สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาว่าการกระทำใดจะเป็นการกระทำทางปกครองนั้น จำเป็นต้องพิจารณาจากเกณฑ์ทั้งสองประการประกอบกัน กล่าวคือ จะต้องเป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายมิใช่เป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และจะต้องเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองด้วย

อย่างไรก็ตาม หลักที่ว่าการกระทำทางปกครอง คือ ผลผลิตของการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง มีข้อยกเว้นสองประการ คือ

ประการแรก องค์การของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น รัฐสภา ประธานรัฐสภา ผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา ไม่ได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญเท่านั้น แต่ยังใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติอีกด้วย เช่น การที่สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งข้าราชการให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 ถือว่าเป็นการกระทำทางปกครอง

ประการที่สอง องค์การเอกชนบางองค์กร เช่น สภานายความได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติแทนรัฐในบางเรื่อง เช่น การจดทะเบียนและออกใบอนุญาตให้เป็นนายความ การควบคุมมารยาทของนายความ ผลผลิตของการใช้อำนาจของสภานายความถือได้ว่าเป็นการกระทำทางปกครองด้วยเช่นกัน

2.2.2 ประเภทของการกระทำทางปกครอง

การกระทำทางปกครองเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองในบริบทของกฎหมายมหาชนที่มีความหลากหลายทำนองเดียวกับความหลากหลายของภารกิจทางปกครอง โดยทั่วไปการกระทำทางปกครองอาจจำแนกได้เป็นสองประการ คือ (1) การกระทำในข้อเท็จจริง (2) การกระทำที่มุ่งต่อผลทางกฎหมาย

1) การกระทำในข้อเท็จจริงเป็นการกระทำที่ฝ่ายปกครองไม่ได้มีเจตนาเพื่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ตามกฎหมาย กล่าวคือ เป็นการกระทำที่ฝ่ายปกครองไม่ต้องการให้มีการเคลื่อนไหวในสิทธิตามกฎหมาย แต่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติเพื่อให้ภารกิจทางการปกครองบรรลุผลได้จริง ซึ่งมีกรณีเดียว คือ การปฏิบัติทางปกครอง ดังนั้น การกระทำทางปกครองจึงไม่มีปัญหาเรื่องความสมบูรณ์ของการกระทำ เพียงแต่หากการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการละเมิดก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ทางกฎหมายที่ผู้เสียหายจะเรียกร้องให้ประชาชนชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้

ตัวอย่าง การกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติทางปกครอง เช่น การออกประกาศเตือนให้ประชาชนระวังอันตรายจากสารเมลามีน การยกรถยนต์ที่จอดอยู่ในที่ห้ามจอดไปไว้ที่สถานีตำรวจ การขับไล่บุคคลที่อยู่อาศัยบริเวณป่าสงวนแห่งชาติโดยไม่ชอบให้ออกไปจากป่าสงวนแห่งชาติ

2) การกระทำที่มุ่งต่อผลทางกฎหมายสามารถแบ่งออกได้สองประเภท คือ (1) การกระทำฝ่ายเดียวซึ่งได้แก่ กฎ คำสั่งทางปกครอง และ (2) การกระทำสองฝ่าย ซึ่งได้แก่สัญญาทางปกครอง ดังที่จะได้อธิบายดังต่อไปนี้

ก. กรณีการกระทำฝ่ายเดียว

กฎ หมายถึง กฎหมายลำดับรองที่ฝ่ายปกครองตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดฉบับใดฉบับหนึ่งเพื่อกำหนดรายละเอียดให้เป็นไปตามกฎหมายแม่บท โดยมีผลบังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่ได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรก็ตาม อาจเรียกว่าพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบังคับท้องถิ่น ระเบียบหรือข้อบังคับก็ได้ ดังนั้น กฎจึงมีลักษณะสำคัญสองประการ กล่าวคือ

(1) บุคคลที่ถูกบังคับให้กระทำการนั้น ถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการเป็นบุคคลที่ถูกนิยามไว้เป็นประเภท เช่น ข้าราชการ คนต่างด้าว เป็นต้น

(2) บุคคลที่ถูกนิยามไว้เป็นประเภทจะถูกบังคับให้กระทำการ ถูกห้ามมิให้กระทำการ หรือได้รับอนุญาตให้กระทำการต้องเป็นกรณีที่ถูกกำหนดไว้เป็นนามธรรม กล่าวคือทุกครั้งที่มีกรณีดังที่กำหนดไว้เกิดขึ้น บุคคลประเภทนั้นมีหน้าที่ต้องกระทำการ งดเว้นกระทำการ หรือมีสิทธิกระทำการซ้ำ ๆ ต่อไปเรื่อย ๆ

คำสั่งทางปกครอง หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างฝ่ายปกครองกับผู้รับคำสั่งในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิและหน้าที่ของบุคคลซึ่งสิทธิ ไม่ว่าจะเป็นการถาวร หรือชั่วคราวในลักษณะที่มีผลบังคับเฉพาะกรณีโดยมุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจงซึ่งอาจเป็นการสั่งการอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง หรือการรับจดทะเบียนก็ได้

ตัวอย่าง การกระทำทางปกครอง เช่น คำสั่งปลดออกจากทางราชการ คำสั่งสภากาชาดที่มิรับรองปริญญาบัตรที่ใช้สมัครขึ้นทะเบียนออกใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ คำสั่งรับจดทะเบียนแก้ไขเปลี่ยนแปลงกรรมการและกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการแทนบริษัท คำสั่งให้รื้อถอนอาคาร เป็นต้น

ข. กรณีการกระทำสองฝ่าย

สัญญาทางปกครอง หมายความว่า สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค สัญญาที่แสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สัญญาที่หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลซึ่งกระทำการแทนรัฐตกลงให้คู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งเข้าดำเนินการหรือเข้าร่วมดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยตรง หรือสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาที่มีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐเพื่อให้บริการสาธารณะบรรลุผล

ตัวอย่าง การกระทำทางปกครองที่มีลักษณะเป็นสัญญาทางปกครอง ได้แก่ ก. สัญญาสัมปทาน เช่น สัญญาเข้าร่วมงานและดำเนินการทางสถานีวิทยุโทรทัศน์ สัญญาให้เอกชนใช้คลื่นความถี่ เป็นต้น ข. สัญญาให้จัดทำบริการสาธารณะ เช่น สัญญาจ้างก่อสร้างอาคารของหน่วยงานทางปกครอง สัญญาจ้างบุคลากรในหน่วยงานทางปกครอง เป็นต้น ค. สัญญาจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค เช่น สัญญาก่อสร้างปรับปรุงกิจการประปา สัญญารับเหมาก่อสร้างปรับปรุงผิวจราจร และ ง. สัญญาแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เช่น สัญญาอนุญาตให้เอกชนขุดดินลูกรัง สัญญาสัมปทานให้ทำไม้ป่าชายเลน เป็นต้น (สุรียา ปานแป้น อนุวัฒน์ บุญนันท, 2562, หน้า 26-28)

2.3 หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง

โดยหลักความชอบด้วยกฎหมาย สามารถแบ่งออกได้เป็นสองประการ ประกอบด้วย ประการที่หนึ่งคือ หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และประการที่สอง คือ หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ

2.3.1 หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย

กระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายหรือเรียกว่า “หลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครอง” หลักดังกล่าวถือว่าเป็นหลักย่อยหลักหนึ่งของหลักนิติรัฐ หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายหรือหลักความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองเป็นการเชื่อมโยงหลักนิติรัฐเข้ากับหลักประชาธิปไตย กล่าวคือ การใช้กฎหมายของฝ่ายปกครองจะต้องผูกพันต่อบทบัญญัติของกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภา ซึ่งเป็นองค์กรที่มีพื้นฐานมาจากผู้แทนของประชาชนตามหลักประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรากฎหมายที่กระทบต่อสิทธิหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนนั้นจะมาจากพิจารณาขององค์กรที่เป็นตัวแทนของประชาชนและจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ด้วยนัยของนิยามความหมายดังกล่าว กฎหมายจึงเป็นทั้งแหล่งที่มาและข้อจำกัดของอำนาจ

กระทำการต่าง ๆ ของฝ่ายปกครอง ดังนั้น การกระทำทางปกครองจึงเป็นเพียงการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2548, หน้า 20)

หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายประกอบด้วยหลักการสำคัญสองหลัก คือ หลักความมาก่อนของกฎหมาย และหลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ

(1) “หลักความมาก่อนของกฎหมาย” หมายความว่า การกระทำของรัฐในรูปของบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งหลายย่อมอยู่ในลำดับที่เหนือกว่าการกระทำของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองทั้งหลาย ดังนั้น การกระทำของฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองจึงไม่อาจขัดแย้งต่อกฎหมายได้ หลักนี้เรียกร้องในทางปฏิเสธว่าการกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการใด ๆ ของฝ่ายปกครองจะขัดแย้งกับกฎหมายที่มีอยู่ไม่ได้ หากการกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการใดมาตรการหนึ่งขัดแย้งต่อกฎหมาย การกระทำของฝ่ายปกครองหรือมาตรการนั้นย่อมเป็นการกระทำหรือมาตรการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจนำไปสู่การยกเลิกการกระทำหรือมาตรการนั้นได้

(2) “หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ” หลักนี้เรียกร้องแตกต่างไปจาก “หลักความมาก่อนกฎหมาย” กล่าวคือ หลักความมาก่อนของกฎหมายเป็นหลักที่เรียกร้องในทางปฏิเสธมิให้การกระทำของฝ่ายปกครองขัดแย้งกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ แต่ในขณะที่ “หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจ” เป็นหลักที่เรียกร้องว่า ฝ่ายปกครองจะมีอำนาจในการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งที่เป็นกรกระทำสิทธิของประชาชนได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองกระทำการดังกล่าวได้ หากการกระทำของฝ่ายปกครองหรือปราศจากอำนาจในทางกฎหมาย ในความหมายเช่นนี้ “กฎหมาย” จึงเป็นทั้งที่มาของอำนาจและเป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองในขณะเดียวกัน

จากหลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว เพื่อบรรลุความมุ่งหมายของ “หลักการกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” จึงมีข้อเรียกร้องที่เชื่อมโยงมาจากหลักดังกล่าวอย่างน้อยสองประการ คือ

ก. เกณฑ์ในการพิจารณาว่าการกระทำทางปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ประกอบด้วยเกณฑ์ใดบ้าง ซึ่งในทางกฎหมายปกครองอาจแบ่งเกณฑ์ในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองออกเป็นสองหลักเกณฑ์ คือ หลักเกณฑ์ที่หนึ่ง หลักเกณฑ์ในทางรูปแบบหรือในทางวิธีบัญญัติ และหลักเกณฑ์ที่สอง หลักเกณฑ์ในทางเนื้อหาหรือเกณฑ์ในทางสารบัญญัติ ซึ่งรายละเอียดของเกณฑ์ทั้งสองประการจะได้กล่าวรายละเอียดในหัวข้อของวัตถุประสงค์ของการควบคุมฝ่ายปกครอง

ข. องค์การที่จะหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบว่าการกระทำทางปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ข้อเรียกร้องในแง่ขององค์การที่จะควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองนั้นบนพื้นฐานของหลักนิติรัฐ ย่อมเรียกร้องให้องค์กรตุลาการซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางและมีความอิสระเป็นองค์กรที่สามารถเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำทางปกครองได้ ดังนั้น ในสายตาของหลักนิติรัฐแล้วไม่สามารถอาศัยองค์การอื่นที่จะทดแทนองค์กรตุลาการได้ ซึ่งอย่างน้อยที่สุดหากองค์กรตุลาการยืนยันว่าการกระทำนั้นชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย การพิจารณาวินิจฉัยขององค์กรตุลาการย่อมทำให้เกิดความเชื่อมั่นต่อประชาชนมากกว่าการให้องค์กรของรัฐอื่น ๆ พิจารณาวินิจฉัย

โดยอาจกล่าวได้ว่า หลักไม่มีกฎหมายไม่มีอำนาจเป็นการกำหนดว่าฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ ก็ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองกระทำได้ โดยการกระทำของฝ่ายปกครองซึ่งแสดงออกโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น จะต้องมีความหมายรองรับเหตุผลเบื้องหลังของหลักการนี้มีที่มาจากหลักประชาธิปไตยและหลักนิติรัฐซึ่งหากจะมีการตรากฎหมายใดซึ่งจะเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนย่อมต้องผ่านความเห็นชอบจากผู้แทนประชาชนเพื่อมอบอำนาจให้ฝ่ายปกครองดำเนินการได้ จะยอมให้ฝ่ายปกครองกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นใช้บังคับกับประชาชนได้เองโดยไม่มีกฎหมายให้อำนาจมิได้

2.3.2 ระบบการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง

ระบบการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองสามารถแบ่งออกได้เป็นสองระบบตามองค์กรผู้ควบคุม คือ การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในของฝ่ายปกครองและองค์กรภายนอกของฝ่ายปกครอง

2.3.2.1 การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง

การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครองเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรภายในฝ่ายปกครองได้ตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองอีกครั้งหนึ่ง โดยอาจเป็นการควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนือหรืออาจเป็นการควบคุมโดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

(1) การควบคุมโดยผู้มีอำนาจเหนือ

กล่าวคือ เป็นการควบคุมโดยผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลโดยในกรณีที่เป็นความสัมพันธ์ภายในองค์กรฝ่ายปกครองเดียวกันย่อมถูกควบคุมโดยผู้บังคับบัญชา ซึ่งผู้บังคับบัญชามีอำนาจควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาได้ทุกเรื่อง โดยสามารถควบคุมได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการกระทำนั้น และด้วยเหตุที่อำนาจบังคับบัญชาเป็นอำนาจทั่วไปที่เกิดจากการ

จัดระเบียบภายในองค์กรฝ่ายปกครอง ผู้บังคับบัญชาจึงสามารถควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาได้โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ แต่ในกรณีที่เป็นการสัมพันธ์ระหว่างองค์กรฝ่ายปกครองตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปย่อมถูกควบคุมโดยผู้กำกับดูแล ซึ่งผู้กำกับดูแลมีอำนาจควบคุมผู้ใต้กำกับดูแลได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และสามารถควบคุมได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น (สุรียา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์, 2562, หน้า 32)

(2) การควบคุมโดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครอง

การควบคุมโดยการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองอาจจำแนกออกได้เป็นสองระบบ คือ (ก) ระบบอุทธรณ์แบบไม่บังคับ หมายถึง ระบบที่กฎหมายบัญญัติในลักษณะที่เป็นทางเลือกให้คู่กรณีมีสิทธิที่จะเลือกใช้สิทธิในการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนฟ้องคดีหรือไม่ก็ได้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว คดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมจะใช้ระบบอุทธรณ์แบบไม่บังคับ และ (ข) ระบบอุทธรณ์แบบบังคับ หมายถึง ระบบที่กฎหมายบังคับให้คู่กรณีต้องดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนเสมอจึงจะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาล การอุทธรณ์ในระบบบังคับจึงกลายเป็นเงื่อนไขการฟ้องคดีที่หากคู่กรณีไม่ดำเนินการอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองก่อนแล้ว ศาลย่อมไม่มีอำนาจรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณาพิพากษาได้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองจะใช้ระบบอุทธรณ์แบบบังคับ และปัจจุบันคดีปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมโดยเฉพาะศาลชั้นอุทธรณ์ก็ใช้ระบบอุทธรณ์แบบบังคับเช่นกัน ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลภาษีอากรและวิธีพิจารณาคดีภาษีอากร พ.ศ. 2528 มาตรา 8 ที่กำหนดว่า คดีตามมาตรา 7 (1) ในกรณีที่กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรบัญญัติให้คัดค้านหรืออุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยต่อเจ้าพนักงานหรือคณะกรรมการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่กำหนดไว้จะฟ้องคดีในศาลภาษีอากรได้ก็ต่อเมื่อได้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลา เช่นว่านั้น และได้มีการวินิจฉัยชี้ขาดคำคัดค้านหรือคำอุทธรณ์นั้นเสร็จสิ้นแล้ว (สุรียา ปานแป้น และ อนุวัฒน์ บุญนันท์, 2562, หน้า 32-33)

2.3.3.2 การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครอง

กล่าวคือ เป็นมาตรการในการควบคุมฝ่ายปกครองโดยให้องค์กรภายนอกฝ่ายปกครองมีส่วนในการควบคุมการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง เนื่องจากการให้ฝ่ายปกครองทำการควบคุมการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองเองนั้นอาจไม่ได้ประสิทธิภาพเท่าที่ควร เพราะเป็นฝ่ายปกครองด้วยกันเอง การให้องค์กรภายนอกฝ่ายปกครองมีส่วนในการควบคุมฝ่ายปกครองจึงเป็นการยืนยันได้ว่าการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองนั้นจะถูกตรวจสอบไม่ว่าทางใดทางหนึ่ง (นันทวัฒน์

บรมานันท์, 2560, หน้า 498) การควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายปกครองมีอยู่หลายรูปแบบด้วยกัน คือ

(1) การควบคุมทางการเมือง

กล่าวคือ เป็นการควบคุมฝ่ายปกครองโดยองค์กรทางการเมือง หรือลักษณะแห่งการใช้อำนาจเป็นการใช้อำนาจในทางการเมืองเพื่อควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง การควบคุมประเภทนี้อาจมีความแตกต่างกันไปตามระบอบการปกครองของแต่ละประเทศว่าให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนภายในประเทศมากน้อยเพียงใดหรือมีนโยบายในทางการเมืองเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองมากเพียงไร ซึ่งโดยทั่วไปองค์กรในการควบคุมการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ได้แก่ รัฐสภาหรือสภานิติบัญญัติ พรรคการเมือง สหภาพแรงงาน สื่อมวลชน ขบวนการนักศึกษา เป็นต้น โดยเฉพาะรัฐสภาหรือสภานิติบัญญัตินั้นถือว่าเป็นองค์กรหลักที่มีความสำคัญในการควบคุมฝ่ายปกครองในทางการเมือง ซึ่งอยู่บนพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ถือว่าฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารมิให้กระทำการขัดต่อกฎหมายหรือสร้างความเสียหายแก่ประชาชน โดยมีวิธีการในการควบคุม เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปราย การตั้งคณะกรรมการการพิจารณาร่างกฎหมายของฝ่ายปกครอง หรือแม้กระทั่งการพิจารณางบประมาณ เป็นต้น (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2560, หน้า 498-499)

(2) การควบคุมโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

กล่าวคือ เป็นการควบคุมตรวจสอบ วางระเบียบการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ โดยองค์กรพิเศษที่แยกต่างหากจากฝ่ายปกครองโดยแท้ และการควบคุมขององค์กรเหล่านี้ มิใช่ทั้งการควบคุมแบบศาลหรือทางการเมือง ในต่างประเทศองค์กรพิเศษอันเป็นที่รู้จักกันเป็นอย่างดีคือ Ombudsman ของสวีเดน และ Prokuratura หรือสำนักงานอัยการของรัสเซีย ในประเทศไทยองค์กรป ร ะ เ ก ษ ภา ท นี้ อยู่ในรูปแบบขององค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองให้ดำเนินไปโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2560, หน้า 498)

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าองค์กรอิสระจะมีสถานะอิสระจากอำนาจบังคับบัญชาหรืออำนาจกำกับดูแลของฝ่ายบริหารโดยปราศจากการครอบงำของอำนาจทางการเมืองรวมทั้งปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นของรัฐ แต่เมื่อเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐซึ่งมีโอกาส

ที่จะกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

(3) การควบคุมโดยองค์กรตุลาการ

กล่าวคือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการหรือการฟ้องคดีต่อศาลนั้น นับว่าเป็นวิธีการที่มีความน่าเชื่อถือและเด็ดขาดชัดเจนที่สุด เนื่องจากการฟ้องคดีต่อศาลนั้นมีการกำหนดวิธีพิจารณาที่ชัดเจนและแน่นอน การวินิจฉัยของศาลเป็นไปโดยอิสระ องค์กรตุลาการมีหลักประกันความเป็นอิสระ ต่างจากการควบคุมโดยองค์กรภายในฝ่ายปกครอง ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลก็ตาม องค์กรผู้มีหน้าที่ควบคุมล้วนแต่ตกอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรืทั้งสิ้น ดังนั้น จึงไม่อาจจัดความเคลือบแคลงสงสัยในความมีอคติลำเอียงให้หมดสิ้นไปได้ ทั้งนี้ การใช้ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลนั้นขึ้นอยู่กับระบบศาลของแต่ละประเทศนั้น ๆ ว่าใช้ระบบศาลแบบใดซึ่งการควบคุมโดยองค์กรตุลาการ สามารถแบ่งออกได้ ดังนี้

(ก) การตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายบริหาร เป็นการตรวจสอบแบบบังคับบัญชา ซึ่งได้แก่ องค์กรที่ใช้อำนาจฝ่ายบริหารด้วยกัน เช่น คณะรัฐมนตรี อธิบดี คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งการตรวจสอบโดยองค์กรภายในฝ่ายบริหารนี้มีลักษณะเป็น Total review กล่าวคือ ตรวจสอบข้อเท็จจริง ตรวจสอบข้อกฎหมาย ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจ

(ข) การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายบริหาร เป็นการตรวจสอบในลักษณะกำกับดูแล เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำกับดูแลกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายอำเภอกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล องค์กรตุลาการกำกับดูแลการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ สภานายกพิเศษกำกับดูแลสภาวิชาชีพต่าง ๆ เป็นต้น

จะเห็นได้ว่า การตรวจสอบการกระทำโดยองค์กรตุลาการมีลักษณะเป็นการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกฝ่ายบริหารในลักษณะกำกับดูแล โดยมีอำนาจตรวจสอบได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ (Legality control) ไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ได้ เช่น องค์กรตุลาการที่มีอำนาจตรวจสอบคำสั่งทางปกครอง คือ ศาลปกครอง และศาลยุติธรรมที่มีอำนาจพิจารณาคำสั่งทางปกครอง เช่น ศาลภาษี ศาลทรัพย์สินทางปัญญา ศาลแรงงาน เป็นต้น โดยจะทำการตรวจสอบในลักษณะกำกับดูแล ดังนั้น จึงตรวจสอบได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมาย ไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ ซึ่งหมายความว่าสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจดุลพินิจ

ให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ เช่น ตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ หรือตรวจสอบว่าเจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจโดยบิดเบือนหรือไม่ แต่จะเข้าไปตรวจสอบเนื้อหาของดุลพินิจไม่ได้ เช่น พนักงานราชการถูกลงโทษไล่ออกฐานทุจริตจึงได้ฟ้องร้องต่อศาลปกครอง หากศาลปกครองเห็นว่าพนักงานราชการผู้นั้นกระทำการโดยทุจริตจริง ศาลปกครองจะเข้ามาแก้ไขดุลพินิจโดยสั่งลงโทษเป็นอย่างอื่นไม่ได้ (กิตติพัฒน์ สุวรรณนัจศิริ, 2555, หน้า 38-39)

2.4 องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินกับควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครอง

ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐรวมทั้งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและให้ความช่วยเหลือประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนจากการใช้อำนาจรัฐซึ่งหากพิจารณาถึงที่มาของผู้ตรวจการแผ่นดิน สามารถแบ่งผู้ตรวจการแผ่นดินออกเป็นสองประเภทคือ ผู้ตรวจการแผ่นดินที่มีมาจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นรูปแบบของผู้ตรวจการแผ่นดินที่นิยมในระดับสากลโดยมีประเทศสวีเดนเป็นต้นแบบ ผู้ตรวจการแผ่นดินได้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในราชอาณาจักรสวีเดนเรียกว่า Ombudsman เป็นภาษาสวีดิช แปลว่า “ผู้แทน” หรือ “ผู้รับมอบอำนาจผู้ตรวจการ” (ผานิต นิตินันท์ประภาศ, 2557, หน้า 2) ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินถือเป็นกลไกทางการเมืองในการที่จะตรวจสอบติดตาม และกดดันฝ่ายบริหารให้ดำเนินการตามความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดิน (สิริมา พรหมราชยศ, 2553, หน้า 40) ซึ่งที่ผ่านมาจึงมีการตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินที่มาจากฝ่ายบริหารเพื่อควบคุมฝ่ายบริหารด้วยกันเองซึ่งมีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมกว่า ในฐานะที่ฝ่ายบริหารเป็นฝ่ายที่มีความรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง ดังนั้น ฝ่ายบริหารจึงมีอำนาจที่จะปกป้องและแก้ไขมิให้มีการใช้อำนาจของตนล่วงละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน

สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดินของประเทศไทย หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “Ombudsman” นั้น ได้มีการบัญญัติเรื่ององค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 6 ว่าด้วยรัฐสภา และกำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา พ.ศ. 2542 เพื่อกำหนดรายละเอียดภารกิจอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาขึ้นซึ่งความพยายามในการจัดตั้งผู้ตรวจการแผ่นดินมาจากแนวคิดพื้นฐานความสำคัญของระบอบประชาธิปไตยและสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งเห็นว่าผู้ใช้อำนาจปกครองสูงสุดมีหน้าที่โดยตรงในการป้องกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนและดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนให้กับประชาชน ซึ่งการดำเนินการใด ๆ ของรัฐจะต้องใช้อำนาจอย่างมีขอบเขตบนพื้นฐานของกฎหมาย โดยมีองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเพื่อให้ประชาชนที่ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม

สามารถเข้าถึงได้ง่าย มีความสะดวกและมีความยืดหยุ่นมากกว่าการดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลซึ่งต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่าย ผู้ตรวจการแผ่นดินเปรียบเสมือนคนกลางที่จะประสานและดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อขัดแย้งที่มี หากทั้งสองฝ่ายสามารถหาทางออกร่วมกันได้ก็ไม่จำเป็นต้องไปสู่การฟ้องร้องคดี ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีการเปลี่ยนชื่อผู้ตรวจการแผ่นดินแห่งรัฐสภามาเป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” และบัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหนึ่งใน “องค์กรอิสระ” กล่าวคือ เป็นองค์กรที่ถูกตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและมีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ภายใต้บังคับของฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ และต่อมาได้มีการเรียกชื่อองค์กรเหล่านี้ใหม่ว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” โดยการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ ก็เพื่อควบคุมตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองนอกเหนือจากการควบคุมโดยฝ่ายตุลาการหรือการควบคุมทางศาล โดยที่องค์กรเหล่านี้ไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรือการบังคับบัญชาไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรี และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินโดยเพิ่มภารกิจการตรวจสอบในด้านจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และภารกิจในการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวด้วย (นายพงศ์ศุข สุขสาคร, 2555, หน้า 83)

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีจำนวนสามคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่าหรือหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เทียบได้ไม่ต่ำกว่ากรมตามที่คณะกรรมการสรรหาประกาศกำหนด โดยต้องดำรงตำแหน่งดังกล่าวเป็นเวลาไม่น้อยกว่าห้าปี จำนวนสองคน และเป็นผู้มีประสบการณ์ในการดำเนินกิจการอันเป็นสาธารณะมาแล้วไม่น้อยกว่ายี่สิบปี จำนวนหนึ่งคน และกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว มีการประกาศใช้บังคับ

2.4.1 อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ตามที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 ซึ่งได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับองค์กรอิสระไว้ในหมวดที่ 12 ประกอบด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่ง “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” เป็น 1 ใน 5 ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ โดยกำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ ดังนี้

2.4.1.1 หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 230 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

(2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่ และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมนั้น

(3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (1) หรือ (2) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป

ในการดำเนินการตาม (1) หรือ (2) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป

นอกจากนั้นแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินยังมีหน้าที่และอำนาจเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง ดังนี้

มาตรา 231 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 230 ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีกรณี ดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

โดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่มีผู้มาร้องเรียนว่ากรณีหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา 213 “บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ”

2.4.1.2 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

1) การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม

มาตรา 22 ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

(2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจ

ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

หน้าที่และอำนาจในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม ถือเป็นหน้าที่และอำนาจที่สำคัญประการหนึ่งของผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อมีบุคคลใดพบเห็นหรือได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ บุคคลนั้นมีสิทธิแจ้งหรือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้

ภายหลังจากที่ได้รับเรื่องร้องเรียน ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้ หากผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่าความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้นเกิดจากหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น ตลอดจนเสนอแนะให้ปรับปรุงกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรม หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2) การตรวจสอบการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

มาตรา 22 ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดหน้าที่และอำนาจเพิ่มเติมให้กับผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในกรณีที่หน่วยงานของรัฐยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 5 หน้าที่ของรัฐได้

3) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

มาตรา 23 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 22 (1) (2) หรือ (3) ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้เมื่อเห็นว่ามีการฉ้อฉล ดังต่อไปนี้

(1) บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ

(2) กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง

ในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองได้ การเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นของผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องเสนอต่อศาลใดนั้น ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์แห่งการร้องเรียนว่ามีสถานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือมีสถานะเป็นกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด แล้วแต่กรณี ดังนี้

3.1) กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ ตามมาตรา 23 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

โดยคำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” หมายถึง กฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหารก็ตาม ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ พระราชกำหนดที่ได้รับการอนุมัติจากรัฐสภาแล้ว และประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่มีค่าบังคับเทียบเท่ากับพระราชบัญญัติ

3.2) กรณีกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณา วินิจฉัยได้ ตามมาตรา 23 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

ในการพิจารณาวัตถุประสงค์แห่งการร้องเรียนว่ามีสถานะเป็นกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่ นั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ไม่ได้กำหนดนิยามถ้อยคำดังกล่าวไว้ จึงต้อง พิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำหนดเกี่ยวกับเขตอำนาจของศาลปกครอง ประกอบกับตัวอย่างการใช้ การตีความที่ปรากฏในคำสั่งหรือคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

4) การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

มาตรา 22 ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(4) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น

นอกจากนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจมีหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ดังที่บัญญัติ ไว้ในมาตรา 22 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ก็ได้ ทั้งนี้ มีกฎหมายอื่นที่บัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ คือ พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 โดยพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้สองกรณี ดังนี้

4.1) กรณีเกี่ยวกับคดีที่ประชาชนหรือชุมชนฟ้องหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ได้รับประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ หมวด 5 หน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในกรณีนี้ แม้ว่า จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินการตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 22 (3) ก็ตาม แต่ก็เป็นหน้าที่และอำนาจ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายคนละฉบับกัน กรณีนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธี พิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 45 ซึ่งกำหนดให้บุคคลหรือชุมชนที่ได้รับประโยชน์ โดยตรงจากการทำหน้าที่ของรัฐที่ได้โต้แย้งการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

เป็นหนังสือต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องแล้ว มีสิทธิยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าหน่วยงานดังกล่าวไม่ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

เมื่อได้รับคำร้องจากบุคคลหรือชุมชนแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและตรวจสอบว่าหน่วยงานของรัฐตามคำร้องได้ปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญถูกต้องครบถ้วนแล้วหรือไม่ หากผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นว่าหน่วยงานดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่ถูกต้องครบถ้วนแล้ว จะต้องแจ้งให้ผู้ร้องเรียนและหน่วยงานของรัฐทราบ แต่หากเห็นว่าหน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องครบถ้วน ให้เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีทราบ

4.2) กรณีเกี่ยวกับคดีที่ผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ร้องขอว่าการกระทำนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

กรณีนี้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 ถึง มาตรา 48 ซึ่งกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินทำหน้าที่กลั่นกรองคำร้องจากประชาชนที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดเป็นเงื่อนไขว่าให้ยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อน จึงจะมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงได้

กรณีตามมาตรา 46 เป็นกรณีที่ร้องเรียนว่าการกระทำขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจรับคำร้องจากบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพโดยตรง อันเกิดจากการกระทำของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานซึ่งใช้อำนาจรัฐ และได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น ซึ่งผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจะต้องยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้น เว้นแต่เป็นกรณีที่การละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพยังคงมีอยู่ก็สามารถยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินได้ และกฎหมายยังได้กำหนดระยะเวลาเร่งรัดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วันนับแต่วันที่รับคำร้องดังกล่าวด้วย ตัวอย่างการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจหน้าที่ในกรณีนี้ เช่น กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่า นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ โดยไม่เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 161 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

ส่วนกรณีตามมาตรา 48 นั้น เป็นกรณีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพร้องเรียนว่าการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นเป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจรับคำร้องจากบุคคล

ดังกล่าวไว้พิจารณาได้ ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดระยะเวลาเร่งรัดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่รับคำร้อง ดังเช่นกรณีตามมาตรา 46 ด้วย (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน , 2562, หน้า ก-ฉ)

2.4.2 ข้อจำกัดอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

ตามที่ได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในข้างต้น ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติข้อจำกัดอำนาจหน้าที่ของ

ผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ในมาตรา 36 และมาตรา 37 ซึ่งสามารถสรุปได้เป็นสองกรณีใหญ่ ประกอบด้วยกรณีแรก เรื่องเฉพาะตัวหรือเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐอื่น (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2565, หน้า 24) ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องพิจารณาดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ และกรณีที่สอง เรื่องที่กฎหมายห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณา ซึ่งเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 บัญญัติไว้ ดังนี้

2.4.2.1 เรื่องเฉพาะตัวหรือเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐอื่น
ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 36 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการส่งเรื่องให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

มาตรา 36 ในการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจถ้าผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่าความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมเรื่องใดเป็นเรื่องเฉพาะตัวเป็นรายกรณีหรือเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐที่จะขจัดความเดือดร้อนหรืออำนวยความสะดวกเป็นธรรมได้ตามหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐนั้นอยู่แล้ว ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่การดำเนินการในเรื่องนั้นมีกฎหมายกำหนดให้มีการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ไว้แล้ว ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐนั้นพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

(2) ในกรณีที่เป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยในกรณีนั้นดำเนินการต่อไป แต่ทั้งนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจแสวงหา

ข้อเท็จจริงในเรื่องนั้น เพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการแก้ไขกฎหมาย กฎ หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นระบบได้

(3) ในกรณีที่การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาดำเนินการต่อไปแล้วแต่กรณี

2.4.2.2 เรื่องที่กฎหมายห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องไว้พิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 37 ได้บัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 37 ภายใต้บังคับมาตรา 6 ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ ไว้พิจารณา

(1) เรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดไว้แต่ต้นนโยบายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือมีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ

(2) เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาคำสั่งหรือคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่เป็นการศึกษาเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือกฎที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

(3) เรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

(4) เรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น หรือที่องค์กรอิสระอื่นรับไว้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระนั้นแล้วแต่ไม่ตัดอำนาจในการที่จะขอรับทราบผลการพิจารณาขององค์กรอิสระที่รับเรื่องไว้ดำเนินการ

(5) เป็นการร้องเรียนโดยใช้สิทธิไม่สุจริตและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม

(6) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอย่างเหมาะสมแล้ว

(7) เรื่องที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเคยสรุปผลการพิจารณาแล้วเว้นแต่จะปรากฏพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใหม่อันอาจทำให้ผลการพิจารณาเปลี่ยนแปลงไป

(8) เรื่องอื่นตามมติที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด ในกรณีที่ความปรากฏในภายหลังว่าเป็นเรื่องที่มีลักษณะตามวรรคหนึ่งให้ผู้ตรวจการแผ่นดินสั่งยุติเรื่อง

นอกจากนั้นแล้ว สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้ออกประกาศผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่อง กำหนดเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 พ.ศ. 2562 ออกมา ซึ่งกำหนดให้เรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

(1) เรื่องที่มีข้อมูลไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะรับไว้พิจารณาได้
 (2) เรื่องที่ผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่แสดงพยานหลักฐาน หรือไม่ให้ความร่วมมือในการชี้แจงข้อเท็จจริงต่อผู้ตรวจการแผ่นดินภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควร

(3) เรื่องที่ผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนขอถอนเรื่องหรือขอยุติเรื่อง
 (4) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนตายโดยไม่มีทายาทเข้าแทนที่
 (5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนมิได้เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมโดยตรง

(6) เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล
 (7) เรื่องที่มีได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามกฎหมายอื่น
 (8) เรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา 22 (1) (2) (3) หรือ (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 แล้วแต่กรณี

กรณีตามวรรคหนึ่ง (3) (4) และ (5) หากเป็นเรื่องที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนส่วนรวม หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาต่อไปก็ได้

2.4.3 ขั้นตอนในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน

2.4.3.1 การตรวจสอบเรื่องร้องเรียน (สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน)

เมื่อมีการร้องเรียนมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เจ้าหน้าที่สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนผู้ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบสำนวน จะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองความเห็นเบื้องต้น เสนอผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียน โดยขั้นตอนการพิจารณาดำเนินการ สามารถสรุปรายละเอียดได้ ดังนี้

ก. การตรวจสอบรายละเอียดเบื้องต้นของเรื่องร้องเรียน

เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน (สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน) ได้รับมอบสำนวนแล้ว ให้ดำเนินการตรวจสอบว่าผู้ถูกร้องเรียนเข้าเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ดังนี้

1) การตรวจสอบสถานะผู้ถูกร้องเรียน โดยตรวจสอบสถานะ “หน่วยงานของรัฐ” และ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 หรือไม่ ซึ่งผู้ถูกร้องเรียนสามารถแบ่งออกเป็นสองประเภท ดังนี้

1.1) หน่วยงานของรัฐ หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชนหรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย

1.2) เจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้าง ซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ และเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย

นอกจากนั้นแล้ว กรณีผู้ร้องเรียนเป็นบุคคลธรรมดาให้ตรวจสอบความมีตัวตนของผู้ร้องเรียนโดยตรวจสอบจากข้อมูลทะเบียนราษฎร กรมการปกครอง หากผู้ร้องเรียนเป็นนิติบุคคลให้ตรวจสอบ ผู้มีอำนาจทำการแทนนิติบุคคลหรือผู้รับมอบอำนาจ โดยตรวจสอบจากหนังสือบริคณห์สนธิ และใบมอบอำนาจ ในกรณีพบว่าข้อมูลเกี่ยวกับผู้ร้องเรียนหรือผู้มีอำนาจทำการแทนหรือผู้รับมอบอำนาจไม่ถูกต้องให้นำเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณา ส่วนกรณีผู้แจ้ง มาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 กำหนดให้การแจ้งและการร้องเรียน ต้องไม่มีลักษณะบังคับให้ต้องเปิดเผยตัวตนของผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียน เว้นแต่เป็นเรื่องการขอให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมให้แก่ผู้ร้องเรียนเป็นการเฉพาะตัว ก็ไม่จำเป็นต้องตรวจสอบสถานะของผู้แจ้ง เพียงแต่ต้องเป็นเรื่องที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2562, หน้า 15-16)

2) การตรวจสอบรายละเอียดเนื้อหาการร้องเรียน ให้ตรวจสอบว่าการร้องเรียนดังกล่าว เป็นการร้องเรียนที่เป็นเรื่องที่เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนส่วนรวมหรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนต้องใช้ถ้อยคำสุภาพ

ระบุเหตุแห่งการร้องเรียนพร้อมด้วยข้อเท็จจริง หรือพฤติการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่ร้องเรียน ตลอดจนระบุหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องตามสมควร

3) การร้องเรียนที่เป็นเรื่องเฉพาะตัว ผู้ร้องเรียนต้องเป็นผู้ที่ได้รับ ความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมโดยตรง และมีรายละเอียดอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

3.1) กรณีร้องเรียนเป็นหนังสือ ให้ระบุชื่อ ที่อยู่ และหมายเลขโทรศัพท์ (ถ้ามี) ของผู้ร้องเรียน

3.2) กรณีร้องเรียนทางโทรศัพท์ (สายด่วน 1676) ให้แจ้งชื่อ ที่อยู่ เลขประจำตัวประชาชน หรือเลขหนังสือเดินทาง และหมายเลขโทรศัพท์ของผู้ร้องเรียน ทั้งนี้ ยินยอมให้มีการบันทึกเสียงไว้เป็นหลักฐาน

3.3) กรณีร้องเรียนผ่านอินเทอร์เน็ต ให้ระบุชื่อ ที่อยู่ หมายเลขโทรศัพท์ (ถ้ามี) เลขประจำตัว ประชาชนหรือเลขหนังสือเดินทางและที่อยู่ไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (E-mail Address) ของผู้ร้องเรียน

เมื่อสำนักงานได้รับเรื่องร้องเรียนหรือผู้ตรวจการแผ่นดินเห็นชอบให้ พิจารณาให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนบันทึกข้อมูลและรายละเอียดของเรื่องร้องเรียนในระบบบริหาร จัดการเรื่องร้องเรียน ดังต่อไปนี้

- (1) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่
- (2) ประเด็นของเรื่องร้องเรียน
- (3) หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลที่เกี่ยวข้อง
- (4) ชื่อ ที่อยู่ และหมายเลขโทรศัพท์ของผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียน (ถ้ามี)
- (5) พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง (ถ้ามี)

ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนตรวจสอบเรื่องร้องเรียนให้เป็นไป ตามกฎหมายและระเบียบของผู้ตรวจการแผ่นดิน

เรื่องร้องเรียนใดที่มีรายละเอียดไม่ถูกต้องครบถ้วน หรือไม่ชัดเจน หรือมีข้อบกพร่องในสาระสำคัญ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนแจ้งให้ผู้ร้องเรียนดำเนินการแก้ไข ให้ถูกต้องครบถ้วน หรือเพิ่มเติมรายละเอียดให้ชัดเจน หรือส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมภายในระยะเวลา ที่กำหนด

หากผู้ร้องเรียนไม่ได้ดำเนินการแก้ไขคำร้องเรียนให้ถูกต้องครบถ้วน หรือเพิ่มเติมรายละเอียดให้ชัดเจน หรือส่งเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมภายในระยะเวลาที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ ผู้รับผิดชอบสำนวนรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยยุติการพิจารณา ตามมาตรา 37 (8)

แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ประกอบข้อ 3 (1) หรือ (2) แห่งประกาศผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่อง กำหนดเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 พ.ศ. 2562

ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนกรอกข้อมูลดังกล่าวและข้อมูลอื่น ๆ ลงในระบบบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนให้ครบถ้วน กำหนดเลขเรื่องร้องเรียนเลขดำให้กับเรื่องร้องเรียนนั้น ๆ ทำปกสำนวน และดำเนินการต่อไป

4) การตรวจสอบว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินหรือไม่ให้พิจารณาตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 22 และมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

2.4.3.2 การพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียน

เรื่องร้องเรียนใดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินและมีรายละเอียดถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาสั่งรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา และมอบให้สำนักที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป แต่หากเรื่องร้องเรียนใดมีลักษณะตามมาตรา 36 หรือมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนรายงานต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

ก. การตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

การตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มีหลักเกณฑ์การพิจารณาดังต่อไปนี้

1) การส่งเรื่องตามมาตรา 36 (1) “ในกรณีที่การดำเนินการในเรื่องนั้นมีกฎหมายกำหนดให้มีการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ไว้แล้ว ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป”

กรณีกฎหมายกำหนดให้มีการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ไว้แล้ว หากผู้ร้องเรียนใช้สิทธิดังกล่าวครบถ้วนแล้ว แต่ยังไม่ได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม และได้ร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องเรียนได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 36 (1) ในส่วนของคำว่า “มีกฎหมายกำหนดให้มีการร้องทุกข์หรืออุทธรณ์ไว้แล้ว” หมายความว่ารวมถึง กฎหมายทุกระดับ

รวมถึงกฎ ระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติด้วย (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2562, หน้า 19)

2) การส่งเรื่องตามมาตรา 36 (2) “กรณีเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล หรือการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้ผู้มีอำนาจดำเนินการ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัยในกรณีนั้นดำเนินการต่อไป แต่ทั้งนี้ผู้ตรวจการแผ่นดิน อาจแสวงหาข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการแก้ไขกฎหมาย กฎ หรือขั้นตอน การปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นระบบได้”

กรณีเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลหรือการดำเนินการทางวินัย ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หมายถึง งานที่เกี่ยวกับตัวบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ในองค์กร นับตั้งแต่การแสวงหา การรับสมัครการสอบคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การโอน การย้าย การฝึกอบรม การประเมินผล การปฏิบัติงาน การพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง การจัดชั้นและตำแหน่งตามหน้าที่และ ระดับความรับผิดชอบของงาน การกำหนดอัตราเงินเดือนค่าจ้าง การจัดสวัสดิการ การปกครอง บังคับบัญชา การดำเนินงานทางวินัย การให้พ้นจากตำแหน่งการช่วยเหลืออำนวยความสะดวกต่าง ๆ แก่ผู้ปฏิบัติงานตลอดจนการให้สินน้ำใจ การให้รางวัล บำเหน็จ บำนาญเมื่อออกจากงาน (อมร รักษาสัตย์, 2553, หน้า 15)

3) การส่งเรื่องตาม มาตรา 36 (3) “ในกรณีที่การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเรื่อง เกี่ยวกับการทุจริต ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาดำเนินการต่อไป แล้วแต่กรณี”

กรณีเรื่องเกี่ยวกับการทุจริต ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ หรือ คณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินพิจารณาดำเนินการต่อไปแล้วแต่กรณี

การเสนอเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามมาตรา 36 ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนทำความเข้าใจเสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาไม่รับเรื่องร้องเรียน และให้ส่งเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามมาตรา 36 (1) (2) (3) แล้วแต่กรณี

กรณีการส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการตรวจเงิน แผ่นดิน ที่เกี่ยวกับการทุจริตวินัยการเงินการคลังของรัฐ หรือการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามมาตรา 36 (3) หากพบว่าผู้ร้องเรียนยังได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน

รับเป็นเรื่องร้องเรียนใหม่ แล้วดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงต่อไป พร้อมกับจัดทำความเห็นตามหลักการเขียน ข้อพิจารณา คำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะในคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมติที่ประชุมผู้ตรวจการแผ่นดิน ครั้งที่ 22/2562 ลงวันที่ 15 ตุลาคม 2562 (สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน, 2562, หน้า 21)

ข. การตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

การตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะตามมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มีหลักเกณฑ์การพิจารณาดังต่อไปนี้

1) การตรวจสอบเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 37 (1) “เรื่องที่เป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด เว้นแต่้นโยบายนั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือมีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐตามรัฐธรรมนูญ”

เนื่องจากมาตรา 37 (1) บัญญัติไว้แตกต่างจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 28 (1) ซึ่งกำหนดไว้เฉพาะนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา ดังนั้น ในเบื้องต้นจึงต้องพิจารณาว่า “นโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนด” ตามมาตรา 37 (1) นั้นมีความหมายเพียงใด ซึ่งกรณีดังกล่าวจะต้องพิจารณาในความหมายอย่างกว้าง กล่าวคือ ถ้าคณะรัฐมนตรีมีมติในเรื่องใดต้องถือว่าเรื่องนั้นเป็นนโยบายที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามบทบัญญัติดังกล่าว และเป็นเรื่องที่ถูกห้ามผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณา เว้นแต่้นโยบายนั้น (มติคณะรัฐมนตรี) ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือมีผลให้มีการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญกรณีร้องเรียนในลักษณะนี้ ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนเสนอไม่รับพิจารณาตามมาตรา 37 (1) เว้นแต่เป็นเรื่องที่มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

2) การตรวจสอบเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 37 (2) “เรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่เป็นการศึกษาเพื่อประโยชน์ในการเสนอแนะให้มีการปรับปรุงกฎหมายหรือกฎที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม”

กรณีที่เป็นเรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะตามมาตรานี้ ต้องเป็นเรื่องที่มีประเด็นเดียวกัน แต่หากเป็นเรื่องเฉพาะตัวบุคคลจะต้องเป็นบุคคลเดียวกันด้วย นอกจากนี้ “ศาล” ได้แก่ ศาลยุติธรรมศาลปกครอง ศาลทหารและศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ “เป็นคดีอยู่ในศาล” คือ ศาลต้องมีคำสั่งรับคำฟ้องแล้ว ส่วน “เรื่องที่ศาลมีคำพิพากษา คำสั่ง หรือคำวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว” หมายถึง ไม่ว่าจะเสร็จเด็ดขาดในศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา และคำพิพากษาหรือคำสั่งดังกล่าว ศาลได้

พิจารณาในประเด็นแห่งคดีนั้นแล้ว หากศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้จำหน่ายคดีเพราะเหตุโจทก์ทิ้งฟ้อง หรือยกฟ้องเพราะคดีขาดอายุความ เห็นว่าผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาต่อไปได้

มีข้อสังเกตว่า มาตรา 37 (2) ไม่รวมถึงกรณีการร้องเรียนเกี่ยวกับ กระบวนการพิจารณาพรรคคดีของศาล (ร้องเรียนการทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีของศาล) ซึ่งกฎหมายได้ บัญญัติรับรองเรื่องความเป็นอิสระในการพิจารณาคดีไว้ ดังนั้น กรณีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณา พิพากษาพรรคคดีของศาล ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนเสนอไม่รับพิจารณาตามมาตรา 37 (8) ประกอบข้อ 3 (6) แห่งประกาศผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่อง กำหนดเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับพิจารณา ตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 พ.ศ. 2562

3) การตรวจสอบเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 37 (3) “เรื่องที่ไม่อยู่ใน หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน”

การพิจารณาว่าเรื่องร้องเรียนอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการ แผ่นดินหรือไม่ให้พิจารณาตามมาตรา 22 และมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ถ้าปรากฏว่าเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนเสนอไม่รับพิจารณาตามมาตรา 37 (3)

4) การตรวจสอบเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 37 (4) “เรื่องที่อยู่ในหน้าที่ และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น หรือที่องค์กรอิสระอื่นรับไว้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระ นั้นแล้ว แต่ไม่ตัดอำนาจในการที่จะขอรับทราบผลการพิจารณาขององค์กรอิสระที่รับเรื่องไว้ดำเนินการ”

กรณีดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนเสนอไม่รับพิจารณา ตามมาตรา 37 (4) อย่างไรก็ตาม หากสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนพบว่าข้อเท็จจริงตามเรื่องร้องเรียน ยังไม่ปรากฏชัดว่าอยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น หรือองค์กรอิสระอื่นรับไว้ดำเนินการแล้ว หรือไม่ให้เสนอเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาต่อไป

5) การตรวจสอบเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 37 (5) “เป็นการร้องเรียน โดยใช้สิทธิไม่สุจริตและการพิจารณาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยส่วนรวม”

การพิจารณาในประเด็นนี้อาจต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นรายกรณี ตัวอย่างเช่น กรณีมีบุคคลแอบอ้างหรืออาศัยข้อมูลส่วนบุคคลของผู้อื่นในการร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ในเรื่องเฉพาะตัวรายกรณี อาจเข้าลักษณะเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต กรณีดังกล่าวให้เสนอไม่รับพิจารณา ตามมาตรา 37 (5)

6) การตรวจสอบเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 37 (6) “เรื่องและผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอย่างเหมาะสมแล้ว”

กรณีดังกล่าว เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนได้ดำเนินการประสานงานกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องแล้ว หากสามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมได้ ให้เสนอยุติเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 37 วรรคสอง (กรณีนี้ถือว่าการที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้นเกิดจากการดำเนินการประสานงานจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน จึงควรเป็นการเสนอยุติเรื่องแทนการเสนอไม่รับพิจารณา)

7) การตรวจสอบเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 37 (7) “เรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินเคยสรุปผลการพิจารณาแล้ว เว้นแต่จะปรากฏพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงใหม่อันอาจทำให้ผลการพิจารณาเปลี่ยนแปลงไป”

กรณีนี้ควรใช้กับกรณีผู้ร้องเรียนรายเดิมมาร้องเรียนในประเด็นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเคยมีคำวินิจฉัยแล้วเท่านั้น หากเป็นผู้ร้องเรียนรายใหม่ แม้จะเป็นการร้องเรียนในประเด็นที่ผู้ตรวจการแผ่นดินเคยมีคำวินิจฉัยแล้ว ควรรับไว้พิจารณา ไม่ควรยุติเรื่องตามมาตรา 37 (7) (มติผู้ตรวจการแผ่นดินในการประชุมครั้งที่ 1/2562 เมื่อวันที่ 8 มกราคม 2562)

8) การตรวจสอบเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 37 (8) “เรื่องอื่นตามมติที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด”

กรณีดังกล่าวผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีประกาศผู้ตรวจการแผ่นดินเรื่อง กำหนดเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 พ.ศ. 2562

“ข้อ 3 ให้เรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

(1) เรื่องที่มีข้อมูลไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะรับไว้พิจารณาได้
 (2) เรื่องที่ผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่แสดงพยานหลักฐาน หรือไม่ให้ความร่วมมือในการชี้แจงข้อเท็จจริงต่อผู้ตรวจการแผ่นดินภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่มีเหตุอันสมควร

(3) เรื่องที่ผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนขอถอนเรื่องหรือขอยุติเรื่อง

(4) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนตายโดยไม่มีทายาทเข้าแทนที่

(5) เรื่องที่ผู้ร้องเรียนมิได้เป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือ
ความไม่เป็นธรรมโดยตรง

(6) เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล

(7) เรื่องที่มีได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามกฎหมายอื่น

(8) เรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา 22 (1) (2) (3) หรือ (4)

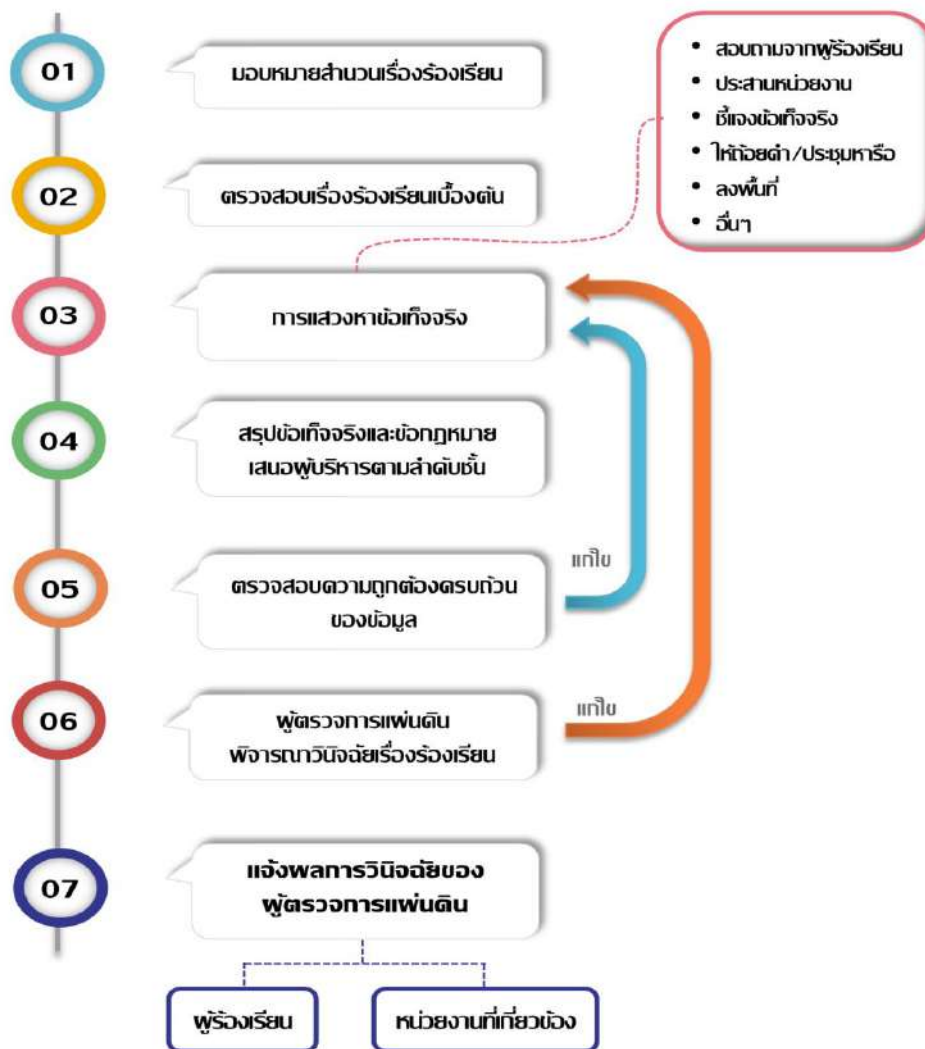
แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 แล้วแต่กรณี

กรณีตามวรรคหนึ่ง (3) (4) และ (5) หากเป็นเรื่องที่ก่อให้เกิด

ความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนส่วนรวม หรือเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ
ผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพิจารณาต่อไปก็ได้”

ในกรณีดังกล่าวข้างต้น ให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวนเสนอ
ไม่รับพิจารณาตามมาตรา 37 (8) ประกอบประกาศผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่อง กำหนดเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดิน
ไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน
พ.ศ. 2560พ.ศ. 2562 โดยจัดทำความเห็นตามหลักการเขียน ข้อพิจารณา คำวินิจฉัยและข้อเสนอแนะ
ในคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมติที่ประชุมผู้ตรวจการแผ่นดิน ครั้งที่ 22/2562 ลงวันที่ 15 ตุลาคม
2562

ขั้นตอนการพิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริงเรื่องร้องเรียน



ที่มา คู่มือปฏิบัติงานตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดิน ว่าด้วยการแจ้ง การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. 2562

บทที่ 3

บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นองค์กรตรวจสอบของรัฐที่มีสถานะเป็นองค์กรอิสระที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยมีภารกิจและหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกลไกในการตรวจสอบจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ที่มีอำนาจเฉพาะการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้ครอบคลุมถึงองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น ในรูปแบบขององค์กรที่มีความเป็นกลางเป็นอิสระและมีประสิทธิภาพ หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เมื่อวันที่ 6 เมษายน 2560 ได้มีการปรับเปลี่ยนบทบัญญัติใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในหมวด 12 ที่ว่าด้วยองค์กรอิสระ ได้มีการปรับเปลี่ยรูปแบบโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่สำคัญหลาย ๆ ประการ เช่น วาระการดำรงตำแหน่งได้มีการปรับเปลี่ยนใหม่ โดยให้ดำรงตำแหน่งเหลือเพียง 7 ปี นับวันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ส่วนกรณีการพ้นจากตำแหน่งได้กำหนดไว้ว่าในระหว่างที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พ้นจากตำแหน่งพ้นจากวาระ และยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการแทนที่ตำแหน่งที่ว่างให้กรรมการที่เหลือปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ เว้นแต่จะมีกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึง 5 คน ซึ่งจะไม่เหมือนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 ที่กำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี และการพ้นตำแหน่งตามวาระจะต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ามารับหน้าที่ เป็นต้น (พงษ์พัศ พงษ์จิตเวชกุล, 2561, หน้า 54)

3.1. โครงสร้างคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)

ในส่วนของโครงสร้างขององค์กรนั้น อาจจะสามารถกล่าวได้ว่า มีสองส่วนใหญ่ ๆ ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช. และในส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยสำนักงาน ป.ป.ช. มีการแบ่งโครงสร้างออกเป็นหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยมีหน่วยงานส่วนกลาง จำนวน 37 หน่วยงาน ประกอบด้วย 34 สำนัก 1 สถาบัน และ 2 กลุ่มงาน และในส่วนภูมิภาค มีหน่วยงานส่วนภูมิภาค จำนวน 85 หน่วยงาน ได้แก่

สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค จำนวน 9 แห่ง และสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด จำนวน 76 แห่ง (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2564, หน้า 33) ส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วยกรรมการ จำนวน 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ที่ได้รับการสรรหา โดยคณะกรรมการสรรหา โดยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 กำหนด โดยสามารถสรุปได้ ดังต่อไปนี้ 1) การดำเนินการด้านปราบปรามการทุจริต 2) การดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน 3) การดำเนินการด้านป้องกันการทุจริต และ 4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่น การดำเนินการด้านการต่างประเทศ การดำเนินการไต่สวนและชี้มูลความผิดทางวินัย เป็นต้น ดังที่จะได้อธิบายรายละเอียดในส่วน of โครงสร้างขององค์กร ดังนี้

3.1.1 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.)

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน ป.ป.ช.” เป็นส่วนราชการและมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นหน่วยงานอิสระขึ้นตรงต่อกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้าง และรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะกำหนดให้มีรองเลขาธิการ ผู้ช่วยเลขาธิการ หรือตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่าเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการด้วยก็ได้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 141 และมาตรา 148 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2564, หน้า 31-32)

โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) รับผิดชอบงานธุรการ และดำเนินการเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. บรรลุภารกิจ และหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมายอื่น

(2) อำนวยความสะดวก ประสานงาน ให้ความร่วมมือ ส่งเสริม และสนับสนุน การปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และกรรมการ

(3) ประสานงานและให้ความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) ดำเนินการหรือจัดให้มีการรวบรวม วิเคราะห์ ศึกษาวิจัย และเผยแพร่ข้อมูล ความรู้เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบและอันตรายของการทุจริตและประพฤติไม่ชอบทั้งในภาครัฐ และภาคเอกชน

(5) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ ให้ความรู้ ต่อต้าน ชี้เบาะแส ตามกลไกที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(6) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าพนักงานของรัฐ หรือภาคเอกชน เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปราม การทุจริต

(7) จัดทำระบบสารสนเทศของข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ระหว่างการดำเนินการของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งอย่างน้อยต้องระบุตัวผู้รับผิดชอบและความคืบหน้าของการดำเนินการของแต่ละเรื่อง เพื่อกรรมการจะได้ตรวจสอบได้ตลอดเวลา

(8) ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย และตามที่กฎหมายบัญญัติ

3.1.2. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

3.1.2.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดคุณสมบัติของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ในมาตรา 232 วรรคสอง และมาตรา 9 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ผู้ได้รับการสรรหาเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์เป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านกฎหมาย ด้านบัญชี เศรษฐศาสตร์ การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการอื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติไว้ ดังนี้

มาตรา 232 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วย กรรมการจำนวนเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหา โดยคณะกรรมการสรรหา ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านกฎหมาย บัญชี เศรษฐศาสตร์ การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการอื่นใด อันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีผู้พิพากษา อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการพระธรรมนูญหัวหน้าศาลทหารกลาง หรืออธิบดีอัยการมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(2) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่า มาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(3) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(4) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์

(5) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่มีกฎหมายรับรองการประกอบวิชาชีพ โดยประกอบวิชาชีพ อย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่ายี่สิบปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ และได้รับการรับรองการประกอบวิชาชีพจากองค์กรวิชาชีพนั้น

(6) เป็นผู้มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ทางด้านการบริหาร การเงิน การคลัง การบัญชี หรือการบริหารกิจการวิสาหกิจในระดับไม่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงของบริษัทมหาชนจำกัดมาแล้ว ไม่น้อยกว่าสิบปี

(7) เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตาม (1) (2) (3) (4) หรือ (6) รวมกันไม่น้อยกว่าสิบปี การนับระยะเวลาตามวรรคสอง ให้นับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อหรือวันสมัครเข้ารับการสรรหา แล้วแต่กรณี

3.1.2.2 ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ในส่วนวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการปรับเปลี่ยนใหม่ โดยกำหนดให้การดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีวาระการดำรงตำแหน่งเพียง 7 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปีและในส่วนของการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการ

ป.ป.ช. ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้ ในระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ และยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างให้กรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ซึ่งแตกต่างจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 ที่กำหนดให้การพ้นตำแหน่ง ตามวาระจะต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ามารับหน้าที่

ทั้งนี้ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 233 ดังนี้

มาตรา 233 กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ในระหว่างที่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ และยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้กรรมการเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ เว้นแต่จะมีกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึงห้าคน

3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรของรัฐองค์กรหนึ่งที่อยู่ในหมวด 12 ว่าด้วยองค์กรอิสระ ส่วนที่ 4 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 215 ดังนี้

มาตรา 215 “องค์กรอิสระเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นให้มีความอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจขององค์กรอิสระต้องเป็นไปโดยสุจริต เที่ยงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ”

ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการตรวจตรวสอบการทุจริต โดยมีความมุ่งหมาย ให้เป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางและมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ (สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, 2547, หน้า 73-75) รวมทั้งกำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริต เป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านกฎหมาย การบัญชี เศรษฐศาสตร์

การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการอื่นใด ที่เป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งเห็นได้ว่าการกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ค่อนข้างสูง เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น องค์กรหรือบุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเป็นบุคคลที่มีคุณสมบัติเทียบเท่าหรือมากกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อประกันความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเพื่อให้สามารถกลั่นกรองคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เป็นบุคคลที่มีประสิทธิภาพในการทำงาน รวมทั้งมีคุณธรรม จริยธรรมในการดำรงตน (สกุลกานต์ หนองหาน, 2560, หน้า 40)

3.2.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 144 มาตรา 234 และมาตรา 235 บัญญัติให้อำนาจไว้ ดังนี้

มาตรา 144 “ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการมิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (๑) เงินสงฆ์ใช้ต้นเงินกู้
- (๒) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (๓) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย จะกระทำมิได้

ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา เห็นว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคสอง ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณา และศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นดังกล่าว ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการกระทำที่ฝ่าฝืน บทบัญญัติตามวรรคสอง ให้การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำดังกล่าวเป็นอันสิ้นผล ถ้าผู้กระทำกร ดังกล่าวเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ให้ผู้กระทำกรนั้นสิ้นสุดสมาชิกภาพ

นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น แต่ในกรณีที่ คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กระทำการหรืออนุมัติให้กระทำการหรือรู้ว่ามี การกระทำความผิดแล้วแต่มิได้สั่งยับยั้ง ให้คณะรัฐมนตรี พ้นจากตำแหน่งตั้งคณะนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งนั้น เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้อยู่ในที่ประชุมในขณะที่มีมติ และให้ผู้กระทำการดังกล่าวต้องรับผิดชอบต่าเงินนั้นคืนพร้อมด้วยดอกเบี้ย

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจัดทำโครงการหรืออนุมัติหรือจัดสรรเงินงบประมาณโดยรู้ว่ามี การดำเนินการ อันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ถ้าได้บันทึกข้อโต้แย้งไว้เป็น หนังสือหรือมีหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ ให้พ้นจากความรับผิด

การเรียกเงินคืนตามวรรคสามหรือวรรคสี่ ให้กระทำได้ภายในยี่สิบปีนับแต่วันที่ที่มีการจัดสรรงบประมาณนั้น ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับแจ้งตามวรรคสี่ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการสอบสวนเป็นทางลับ โดยพลัน หากเห็นว่ากรณีมีมูล ให้เสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไปตามวรรคสาม และไม่ว่ากรณีจะเป็นประการใด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและศาลรัฐธรรมนูญ หรือบุคคลใดจะเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้แจ้งมิได้”

มาตรา 234 “คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและ

หนังสือของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (1) (2) และ (3) ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ในกรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรง หรือที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับหรือกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหรือไต่สวนเบื้องต้น ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็ได้”

มาตรา 235 “ภายใต้บังคับมาตรา 236 ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินผู้ใดมีพฤติการณ์ตามมาตรา 234 (1) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เห็นว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ไต่สวนให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ถ้าเป็นกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 226 วรรคเจ็ด มาใช้บังคับแก่การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาโดยอนุโลม

(2) กรณีอื่นนอกจาก (1) ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือดำเนินการอื่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

การไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

เมื่อศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประทับรับฟ้องให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา เว้นแต่ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ในกรณีที่ศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญา

ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ ถูกกล่าวหา แล้วแต่กรณี ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอน สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นและจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้

ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ

ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติหรือทุจริตต่อหน้าที่ ให้ริบทรัพย์สินที่ผู้นั้นได้มาจากการกระทำความผิด รวมทั้งบรรดาทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้มาแทนทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

การพิจารณาของศาลฎีกาและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้นำสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณา และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ให้ศาลมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้

ให้นำมาตรานี้มาใช้บังคับแก่กรณีที่บุคคลตามมาตรา 234 (3) จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการ ทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริง ที่ควรแจ้งให้ทราบ และมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินนั้นด้วย โดยอนุโลม”

3.2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 กำหนด โดยสรุป สาระสำคัญได้ ดังนี้

(1) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือ จงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติ ตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว

(4) ไต่สวนเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดหรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(5) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายอื่น ในการดำเนินการตาม (4) ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเป็นผู้ดำเนินการก็ได้

2. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจมอบให้พนักงานสอบสวนหรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการแทน ทั้งนี้ เป็นไปตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ตามมาตรา 61 มาตรา 62 กำหนด โดยสรุปสาระสำคัญได้

(1) ในกรณีที่ถูกเสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่นใดในข้อหาใดๆ บรรดาที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้พนักงานสอบสวนส่งคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษนั้นให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 7 วัน นับแต่ที่ได้รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ

(2) ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องที่ได้รับมาตามวรรคหนึ่งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตน หรือแม้จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนแต่เป็นเรื่องไม่ร้ายแรงที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรมอบหมายให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการ ก็ให้ส่งเรื่องคืนพนักงานสอบสวนภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวนโดยจะกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการให้พนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติด้วยก็ได้

(3) ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อำนาจการระดับสูงหรือเทียบเท่าลงมา มีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิด หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดในเรื่องที่มีใช้เป็นความผิดร้ายแรง ทั้งนี้ บรรดาที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนคณะกรรมการก็ได้ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2561, หน้า 77-78)

3. หน้าที่อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลสำนักงาน ป.ป.ช. ด้วย ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการกำกับดูแลสำนักงาน โดยสรุปได้ ดังนี้

ก. หน้าที่และอำนาจในการกำกับดูแลสำนักงาน ป.ป.ช. ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ตามมาตรา 143 มาตรา 143 กำหนดให้ในการกำกับดูแลสำนักงาน ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบ หรือประกาศในเรื่องดังต่อไปนี้

(1) การจัดแบ่งส่วนงานภายในของสำนักงาน และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงาน โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า และความคล่องตัว

(2) การบริหารจัดการเงินและทรัพย์สิน และงบประมาณ และการพัสดุของสำนักงาน

(3) การวางระเบียบว่าด้วยการจัดทำ การเปิดเผย การเผยแพร่ การเก็บรักษา และการทำลายเอกสาร และข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ทั้งนี้ ในการเผยแพร่ข้อมูลให้จัดทำสำหรับคนพิการที่จะสามารถเข้าถึงได้ด้วย

(4) การวางระเบียบรักษาและบริหารจัดการพยานหลักฐานของกลางในคดีและทรัพย์สิน รวมทั้งการจำหน่าย การมอบหมายให้ผู้อื่นเก็บรักษา หรือจำหน่ายทรัพย์สินดังกล่าว

(5) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าที่พัก ค่าเดินทาง ค่าใช้จ่ายอื่น และค่าตอบแทนของพยานบุคคลหรือผู้ซึ่งช่วยปฏิบัติหน้าที่ตามคำร้องของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(6) วางระเบียบเกี่ยวกับการแต่งตั้งกรรมการ คณะอนุกรรมการ และคณะบุคคล เพื่อช่วยเหลือคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ใช่การไต่สวน และกำหนดเบี้ยประชุมให้แก่บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งดังกล่าว

(7) วางระเบียบเกี่ยวกับการกำหนดเบี้ยประชุมของคณะกรรมการไต่สวน

ข. หน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 144

มาตรา 144 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรกลางในการบริหารงานบุคคลของสำนักงานทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน เงินเพิ่มพิเศษสำหรับตำแหน่ง และค่าตอบแทนหรือ สิทธิและประโยชน์อื่นของเลขาธิการ ข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างของสำนักงาน

(2) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การโอน การถอดถอน คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม สมรรถภาพ การประเมินผลการปฏิบัติงาน การดำเนินการสอบสวนทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษ และการอื่นใดอันเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล สำหรับเลขาธิการ ข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างของสำนักงาน รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไข ในการจ้างพนักงานราชการและลูกจ้างของสำนักงาน

(3) การรักษาราชการแทน การปฏิบัติราชการแทน และการรักษาการในตำแหน่งของข้าราชการของสำนักงาน

(4) วันเวลาทำงาน วันหยุดราชการตามประเพณี และวันหยุดราชการประจำปี

(5) การกำหนดเครื่องแบบและการแต่งเครื่องแบบของกรรมการ เลขาธิการ ข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างของสำนักงาน

(6) การจ้างและการแต่งตั้งบุคคลเพื่อเป็นที่ปรึกษา ผู้เชี่ยวชาญ หรือเป็นผู้ชำนาญการเฉพาะด้าน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติราชการของสำนักงาน รวมตลอดทั้งค่าจ้างหรือค่าตอบแทนอื่นให้แก่บุคคลดังกล่าว

(7) การจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่เลขาธิการ ข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างของสำนักงาน

(8) การรักษาทะเบียนประวัติและควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการสำนักงาน การกำหนดตำแหน่งตาม (1) อย่างน้อยต้องกำหนดให้มีตำแหน่งผู้ช่วยพนักงานไตสวน และพนักงานไตสวน โดยผู้ช่วยพนักงานไตสวนและพนักงานไตสวนต้องมีคุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง ตามมาตรา 146 (1) ด้วย

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ข้างต้น ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอก ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านการบริหารและการจัดการ หรือด้านกรงบประมาณ จำนวนไม่เกินสามคน ร่วมเป็นกรรมการ โดยให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ และอาจแต่งตั้งข้าราชการสำนักงาน จำนวนไม่เกินสามคนเป็นผู้ช่วยเลขานุการ ทั้งนี้ อาจแต่งตั้ง

คณะกรรมการเพื่อกำกับดูแลหรือ พิจารณาคำร้องทุกข์หรือคำอุทธรณ์ที่เป็นอิสระ และอาจแต่งตั้ง คณะกรรมการเพื่อปฏิบัติการใด ๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย หรือทำหน้าที่ในคณะกรรมการสามัญ ประจำกระทรวงตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนด้วยก็ได้ โดยมีองค์ประกอบและหน้าที่ และอำนาจตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะองค์กรกลางบริหารงานบุคคล ของสำนักงานกำหนด โดยในการออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลดังกล่าว ต้องคำนึงถึง ความเที่ยงธรรม ขวัญและกำลังใจของบุคลากร โดยเฉพาะการกำหนดการกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน เงินเพิ่มพิเศษสำหรับตำแหน่ง และค่าตอบแทนหรือ สิทธิและประโยชน์อื่นของเลขาธิการ ข้าราชการ พนักงานราชการ และลูกจ้างของสำนักงานต้องคำนึงถึงค่าครองชีพ และความเพียงพอในการดำรงชีพ และภาวะความรับผิดชอบที่แตกต่างกันของข้าราชการ พนักงานราชการและลูกจ้างแต่ละสายงานและ ระดับด้วย

4. ในการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้มีการกำหนดลักษณะเรื่อง ที่ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้พิจารณา และข้อยกเว้นดังกล่าวไว้ใน มาตรา 54 และมาตรา 55 โดยสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

- (1) ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกเรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ขึ้นพิจารณา
 - (ก) เรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
 - (ข) เรื่องที่มีข้อกล่าวหาหรือประเด็นเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันเป็นสาระสำคัญแก่คดี ซึ่งอาจทำให้ผลของ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปลี่ยนแปลงไป
 - (ค) เรื่องที่เป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและศาลประทับฟ้องหรือพิพากษา หรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่คดีนั้นได้มีการถอนฟ้องหรือตั้งฟ้องหรือเป็นกรณีศาลยังมีได้วินิจฉัย ในเนื้อหาแห่งคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับหรือยกคำกล่าวหาขึ้นขึ้นพิจารณาก็ได้
 - (ง) ผู้ถูกกล่าวหาตาย เว้นแต่เป็นกรณีร้ายผิดปกติ
- (2) ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกเรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ขึ้นพิจารณา เว้นแต่มีหลักฐานปรากฏชัดแจ้งและเป็นกรณีที่เป็นกรกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง
 - (ก) เรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกิน 10 ปี นับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหา
 - (ข) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ามีการดำเนินการต่อผู้ถูกกล่าวหา ตามกฎหมายอื่นเสร็จสิ้นและเป็นไปโดยชอบแล้วและไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการดำเนินการนั้นไม่เที่ยงธรรม

(ค) ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาไปแล้วเกิน 5 ปี ในกรณีที่มีการพิจารณาเรื่องภายในกำหนดเวลา แม้จะพ้นกำหนดเวลา 5 ปีแล้ว ก็ให้มีอำนาจดำเนินการต่อไปได้

3.2.3 กลไกการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

3.2.3.1 ภารกิจในการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แบ่งออกได้ ดังนี้

(1) การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สิน

ในการตรวจสอบทรัพย์สินและการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ไม่ได้มีบทบัญญัติเป็นส่วนเฉพาะในเรื่องการตรวจสอบทรัพย์สินและการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเหมือนเช่นที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เคยบัญญัติไว้เป็นส่วนเฉพาะในหมวด 10 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ 1 การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน มาตรา 291 ถึง มาตรา 295 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เคยบัญญัติไว้เป็นส่วนเฉพาะในหมวด 12 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ 1 การตรวจสอบทรัพย์สิน มาตรา 259 ถึง มาตรา 264 แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้ในมาตรา 234 ที่กำหนดให้การตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยบุคคลดังกล่าวต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้ของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว

(2) การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

การไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง และทำความเห็นเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจวินิจฉัยกลุ่มบุคคลดังกล่าว แต่จะต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

(2.1) กรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาวินิจฉัย โดยให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาเป็นไปตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาซึ่งต้องกำหนดให้ใช้ระบบไต่สวนและให้ดำเนินการโดยเร็ว

(2.2) กรณีร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนด ทั้งนี้ เป็นไปตามที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 235 วรรคหนึ่ง

ในการพิจารณาคดีของศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องใช้สำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลัก และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลสามารถไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ จะเห็นได้ว่าเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีต่อศาลฎีกาได้โดยตรงในกรณีดังกล่าว โดยไม่ต้องส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดให้ดำเนินการฟ้องคดี แต่หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีมติว่า บุคคลที่ถูกกล่าวหาดังกล่าวข้างต้น มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จะเห็นได้ว่าสามารถส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนด ทั้งนี้ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 235 วรรคห้า กำหนด

(3) การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในส่วนการตรวจสอบเจ้าหน้าที่รัฐนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมและวินิจัย

(4) การร้องขอให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พินิจฉัย

ในส่วนการร้องขอให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พินิจฉัยเป็นบทบัญญัติที่มีการเพิ่มเติมขึ้นมาใหม่ ตามมาตรา 236 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ไม่น้อยกว่า 20,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการตามมาตรา 234 (1) (มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน

ทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง) โดยยื่นต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยหลักฐานตามสมควร หากประธานรัฐสภา เห็นว่ามีเหตุ อันควรสงสัยว่ามีการกระทำตามที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังประธาน ศาลฎีกาเพื่อตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ ประจักษ์เพื่อไต่สวนหาข้อเท็จจริง (โชคสุข กรกิตติชัย, 2560, หน้า 2-3)

3.2.3.2 กระบวนการไต่สวนและข้อมูลความผิดตามคำร้องเรียนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ก. ขั้นตอนกระบวนการไต่สวนตามที่มีการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนด โดยสรุป สาระสำคัญได้ ดังนี้

(1) ในการไต่สวนคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายเลขาธิการ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือหัวหน้าพนักงานไต่สวนเป็นผู้ไต่สวนเบื้องต้นได้ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายตามวรรคหนึ่ง ให้เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือหัวหน้าพนักงานไต่สวนดำเนินการ เป็นคณะ ประกอบด้วย เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือหัวหน้าพนักงานไต่สวนเป็นหัวหน้าคณะ พนักงานไต่สวนอย่างน้อยหนึ่งคน และมีผู้ช่วยพนักงานไต่สวนหรือเจ้าหน้าที่อื่นอีกอย่างน้อยหนึ่งคนร่วม เป็นคณะ

(2) ด้านกรอบระยะเวลาการไต่สวน โดยกำหนดระยะเวลาให้ต้องดำเนินการ แล้วเสร็จภายใน 2 ปี อาจขยายได้แต่รวมแล้วไม่เกิน 3 ปี โดยระยะเวลาดังกล่าวอยู่ภายใต้กำหนดอายุความ ตามที่มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนด

(3) กำหนดให้มีการไต่สวนเบื้องต้น เพื่อตรวจสอบและรับคำกล่าวหาก่อน การไต่สวนโดยต้องดำเนินการให้เสร็จและจัดทำรายงานการไต่สวนเบื้องต้นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับมอบหมาย (มาตรา 49 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

ในการดำเนินการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานไต่สวน แล้วแต่กรณี ต้องดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตรงตามความจริงที่เกิดขึ้น โดยต้องค้นหาและรวบรวมข้อเท็จจริงทุกด้านไม่ว่าจะเป็นคุณหรือเป็นโทษต่อผู้ถูกกล่าวหา (มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

(4) คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจมอบหมายเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หัวหน้าพนักงานไต่สวนเป็นผู้ไต่สวนเบื้องต้นได้ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนเองก็ได้ และในการไต่สวนปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานต้องกระทำโดยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หัวหน้าพนักงานไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนหนึ่งคน และผู้ช่วยพนักงานไต่สวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่อีกหนึ่งคน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(5) เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะมีการกล่าวหาหรือไม่จะมีการกระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนโดยพลันโดยต้องไต่สวน และมีความเห็นหรือวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งต้องไม่เกิน 1 ปี นับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน

(6) หากเป็นกรณีที่มีการกล่าวหา ให้เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ที่เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายตรวจสอบคำกล่าวหาดังกล่าว หากตรวจสอบแล้วพบว่าคำกล่าวหาอันมีข้อมูลหรือรายละเอียดไม่เพียงพอที่จะดำเนินการต่อไป หรือความผิดที่กล่าวหาอันไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเป็นเรื่องที่ห้ามไม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้พิจารณาตามมาตรา 54 หรือมาตรา 55 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณา ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 45 วันนับแต่วันที่ได้รับคำกล่าวหาอัน คำกล่าวหาใดที่ไม่มีเหตุที่ไม่รับไว้พิจารณา ให้ดำเนินการไต่สวนต่อไป

(7) คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับสำนวนการไต่สวน หรือรายงานการไต่สวนเบื้องต้น ทั้งนี้เป็นไปตามมาตรา 75 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนด

ข. วิธีการการแจ้งผลการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดขั้นตอนการแจ้งผลการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

(1) ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้สำนักงาน ป.ป.ช. แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็วซึ่งต้องไม่ช้ากว่า 7 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติและให้เปิดเผยเหตุผลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป เว้นแต่เป็น

กรณีการดำเนินการสอบสวน ตามมาตรา 87 (มาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

(2) ในการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่ามีมูลความผิด ให้แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจง

การแจ้งข้อกล่าวหาตามวรรคหนึ่ง ให้แจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่กล่าวหาว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดและแจ้งข้อกล่าวหาเท่าที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจข้อกล่าวหาได้ดี และในกรณีที่เป็นการกล่าวหาว่าร้ายรอยผิดปกติ ให้แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ร้ายรอยผิดปกติ สถานที่ตั้งของทรัพย์สิน ชื่อและที่อยู่ของผู้ครอบครองหรือมีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินในขณะที่ยื่นข้อกล่าวหา ทั้งนี้ เท่าที่ทำได้ด้วย (มาตรา 69 วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

(3) ในการแจ้งข้อกล่าวหาตามมาตรา 69 ให้มอบบันทึกสรุปสาระสำคัญ ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานให้ผู้ถูกกล่าวหา สรุปสาระสำคัญต้องมีรายละเอียดเพียงพอที่จะใช้ประโยชน์ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้ (มาตรา 71 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

(4) ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและการให้ปากคำของผู้ถูกกล่าวหา ให้มีสิทธินำทนายความหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าฟังในการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้ (มาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

เมื่อได้ทราบภาพรวมของกระบวนการตรวจไต่สวนและชี้มูลความผิดตามคำร้องเรียนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ข้างต้นแล้ว ลำดับต่อไปจะได้อธิบายในส่วนขั้นตอนและวิธีการตรวจสอบชี้มูลความผิด การแต่งตั้งกรรมการไต่สวนหรือคณะกรรมการไต่สวนเบื้องต้น และการดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยละเอียด ดังนี้

1. ขั้นตอนและวิธีการตรวจสอบชี้มูลความผิดตามคำร้องเรียน

1.1) วิธีการยื่นคำกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยสรุปได้ ดังนี้

(1) หากผู้ร้องเรียนประสงค์จะเพื่อขอให้มีการไต่สวนและชี้มูลความผิดแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐให้ยื่นคำกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนักงาน และให้กล่าวหาในขณะที่ผู้ถูกร้องเป็นเจ้าของพนักงานของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐไม่เกินห้าปี แต่ไม่ตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะยกคำกล่าวหาที่ได้มีการกล่าวหาไว้แล้วหรือกรณีที่มีเหตุ

อันควรสงสัยขึ้นไต่สวนได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้ร้องพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐหรือพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวแล้วแต่กรณี ในกรณีที่มีการยกคำกล่าวหาไว้พิจารณาหรือกรณีที่ยกเหตุอันควรสงสัยขึ้นไต่สวนภายในกำหนดเวลาตามวรรคสองแล้วให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการกับพนักงานของรัฐอื่น ซึ่งเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในเรื่องนั้นได้ด้วย ไม่ว่าผู้นั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ หรือพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวแล้ว (มาตรา 59 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

(2) คำกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ อย่างน้อยต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(2.1) ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา

(2.2) ชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา

(2.3) ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำผิดตามข้อกล่าวหาพร้อมพยานหลักฐานหรืออ้างพยานหลักฐาน ผู้กล่าวหาจะเป็นผู้เสียหายหรือมิใช่ผู้เสียหายก็ได้ การกล่าวหาตามวรรคหนึ่งจะทำด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือก็ได้ และจะส่งด้วยวิธีใด ๆ ที่จะให้คำกล่าวหานั้นถึงสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้ ในกรณีที่ทำด้วยวาจา ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะบันทึกรายละเอียดไว้ให้ครบถ้วนตามวรรคหนึ่ง

ให้สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดให้มีระบบในการจดแจ้งชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหาไว้ในทะเบียนที่รักษาไว้เป็นความลับและไม่ว่ากรณีใด จะเปิดเผยทะเบียนดังกล่าวมิได้ และให้ลบชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหาออกจากหนังสือกล่าวหา

หนังสือกล่าวหาที่ไม่ปรากฏชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา ถ้ามีรายละเอียด ตาม (3) แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะปฏิเสธไม่รับไว้พิจารณาไม่ได้ (มาตรา 60 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

1.2) ขั้นตอนการรับ ตรวจสอบ และส่งคำกล่าวหา

เมื่อมีการยื่นคำกล่าวหา หรือรับคำกล่าวหาแล้ว จะมีการลงทะเบียนรับคำกล่าวหา ให้มอบหมายพนักงานเจ้าหน้าที่ที่บันทึกข้อมูลตรวจรับคำกล่าวหาพร้อมเสนอความเห็นต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาว่าจะรับไว้ดำเนินการเอง ไม่รับไว้พิจารณา ไม่รับคำกล่าวหา หรือส่งคืนพนักงานสอบสวน ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ตามมาตรา 61 หรือมอบหมายให้หน่วยงานอื่นดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 มาตรา 62 มาตรา 63 และมาตรา 64 แล้วแต่กรณี โดยแบ่งออกเป็น

(1) กรณีเห็นควรรับไว้ดำเนินการเอง ให้ดำเนินการออกเลขเรื่องกล่าวหา (เลขดำ) ในระบบ (PESCA) และสำเนาคำกล่าวหา นำต้นฉบับคำกล่าวหาใส่ซองปิดผนึกเพื่อไม่ให้ข้อมูลเปิดเผยต่อสาธารณชน แล้วมอบหมายพนักงานไต่สวนผู้รับผิดชอบในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน โดยมีระยะเวลาการดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่ได้รับเรื่องกล่าวหา หากดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายใน 180 วัน ให้ขยายระยะเวลาต่อผู้อำนวยการได้ไม่เกิน 90 วัน หากเกินกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ให้เสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย เพื่อขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 90 วัน ทั้งนี้ หากขยายระยะเวลาสองครั้งยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ให้เสนอเหตุผลและความจำเป็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

(2) กรณีเห็นควรไม่รับคำกล่าวหาไว้พิจารณาให้เสนอกรรมการ ป.ป.ช. ที่กำกับดูแลสำนักที่รับผิดชอบเรื่องกล่าวหาที่พนักงานเจ้าหน้าที่วินิจฉัย โดยคำกล่าวหาที่เห็นควรไม่รับไว้พิจารณา ได้แก่

(2.1) คำกล่าวหาที่มีข้อมูลหรือรายละเอียดไม่เพียงพอที่จะดำเนินการต่อไป

(2.2) คำกล่าวหาที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(2.3) เรื่องที่มีข้อกล่าวหาหรือประเด็นเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว

(2.4) เรื่องที่เป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและศาลประทับฟ้องหรือพิพากษา หรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว

(2.5) เรื่องที่ผู้ถูกร้องตาย เว้นแต่เป็นกรณีร้ายแรงผิดปกติ

(2.6) เรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกิน 10 ปี นับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหา เว้นแต่มีหลักฐานปรากฏชัดแจ้ง และเห็นว่าเป็นกรณีที่เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง

(3) กรณีเห็นควรส่งเรื่องคืนพนักงานสอบสวนตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 มาตรา 61 หรือกรณีมอบหมายให้หน่วยงานอื่นดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 มาตรา 62 มาตรา 63 และ

มาตรา 64 ให้เสนอความเห็นในระบบตรวจรับคำกล่าวหา (PESCA) แล้วให้สำนักบริหารงานกลางรวบรวม คำกล่าวหาจากระบบตรวจรับคำกล่าวหา (PESCA)

จากนั้นให้สำนักการประมุขนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณา เมื่อได้รับมติแล้วให้สำนักบริหารงานกลางแจ้งมติผ่านระบบตรวจรับคำกล่าวหา (PESCA) ไปยังเจ้าของเรื่อง และให้เจ้าของเรื่องดำเนินการออกเลขคำติดตามแบบที่สำนักงาน ป.ป.ช. กำหนด พร้อมจดแจ้งเลขคำติดตามนั้นในต้นเรื่อง แล้วส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่นดำเนินการ โดยสำนักที่ส่งเรื่องดังกล่าว จะต้องดำเนินการติดตามและรายงานผลการดำเนินการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติอย่างใดให้สำนักที่ส่งเรื่องออกเลขแดงติดตามในระบบตรวจรับคำกล่าวหา (PESCA) ตามแบบที่สำนักงาน ป.ป.ช. กำหนด

2. การไต่สวนและการไต่สวนเบื้องต้นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และกรอบระยะเวลาในการดำเนินการไต่สวน

ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการไต่สวน เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากนั้นแล้ว ระเบียบฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจพิจารณามอบหมายให้พนักงานไต่สวนดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและ เป็นผู้รับผิดชอบสำนวนในแต่ละเรื่องได้ โดยให้ผู้อำนวยการสำนักที่รับผิดชอบเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาเสนอ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อแต่งตั้งมอบหมายคดีให้แก่องค์กรคณะพนักงานไต่สวนเพื่อดำเนินการไต่สวน ข้อเท็จจริงตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

ต่อมาในปี 2561 ได้มีการออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2561 และให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ซึ่งระเบียบฉบับดังกล่าว ได้กำหนดรูปแบบของการแต่งตั้งมอบหมายบุคคลที่จะมาดำเนินการไต่สวน ข้อเท็จจริงแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้แตกต่างจากระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 โดยระเบียบฉบับนี้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจแต่งตั้งและมอบหมายคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะกรรมการไต่สวนเบื้องต้นในการดำเนินการ การไต่สวนข้อเท็จจริงแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ และได้กำหนดให้ให้บรรดาเรื่องกล่าวหาที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติแต่งตั้งอนุกรรมการไต่สวนหรือมอบหมายให้พนักงานไต่สวนดำเนินการ ไต่สวนข้อเท็จจริงอยู่ก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ แต่ยังไม่มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือ คำสั่งมอบหมายขององค์กรคณะพนักงานไต่สวน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณา

แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะกรรมการไต่สวนเบื้องต้นตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ต่อไป

โดยการดำเนินการใด ๆ ของคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะกรรมการไต่สวนเบื้องต้นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งมอบหมายให้มาดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 กำหนดให้คณะกรรมการไต่สวนและคณะกรรมการไต่สวนเบื้องต้นมีหน้าที่และอำนาจในส่วนที่ไต่สวนและไต่สวนเบื้องต้นเช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งถือได้ว่าการดำเนินการดังกล่าวของคณะกรรมการไต่สวนและคณะกรรมการไต่สวนเบื้องต้นเป็นการใช้อำนาจดำเนินการแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการใช้อำนาจในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยการดำเนินการไต่สวนแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการใช้อำนาจในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่ได้มอบหมาย

2.1) รูปแบบการดำเนินการไต่สวนและการไต่สวนเบื้องต้นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบการทุจริต

ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ได้กำหนดรูปแบบการดำเนินการไต่สวนและการไต่สวนเบื้องต้น ดังนี้

(1) กำหนดให้เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นชอบให้รับเรื่องไว้ไต่สวนพิจารณาแล้วขั้นตอนต่อไป คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องดำเนินการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้นเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตรงความจริงที่เกิดขึ้น โดยสามารถดำเนินการได้ในสามรูปแบบ ดังนี้

รูปแบบที่หนึ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งคณะเป็นองค์คณะไต่สวนเอง

รูปแบบที่สอง คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งกรรมการไต่สวนซึ่งประกอบด้วย กรรมการ ป.ป.ช. ไม่น้อยกว่าสองคน และบุคคลอื่นเป็น “คณะกรรมการไต่สวน”

รูปแบบที่สาม คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายเลขาธิการหัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวนเป็น “คณะไต่สวนเบื้องต้น”

การดำเนินการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้นให้บุคคลที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นมีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้นนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติแต่งตั้งหรือมอบหมาย แล้วแต่กรณี

(2) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้นเรื่องใด ให้คณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นที่ได้รับมอบหมาย ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาไม่เกินสองปีนับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน โดยคำนึงถึงความรวดเร็ว ความยากง่ายของการไต่สวน และอายุความของการดำเนินการในเรื่องนั้น โดยระยะเวลาของการไต่สวนข้อยกเว้นหาแต่ละประเภทที่แตกต่างกันก็ได้ เว้นแต่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจขยายระยะเวลาได้ แต่รวมแล้วต้องไม่เกินสามปี เว้นแต่เป็นเรื่องจำเป็นต้องเดินทางไต่สวนในต่างประเทศ หรือขอให้หน่วยงานของต่างประเทศดำเนินการไต่สวนให้ หรือขอรับเอกสารหลักฐานจากต่างประเทศ จะขยายระยะเวลาออกเท่าที่จำเป็นก็ได้

(3) ในกรณีที่มีเหตุสมควรหรือเหตุจำเป็น คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจแต่งตั้งหรือมอบหมาย หรือปรับเปลี่ยน หรือแต่งตั้งบุคคลเพิ่ม เพื่อเป็นกรรมการไต่สวน หรือหัวหน้าพนักงานไต่สวนหรือพนักงานไต่สวน ตามข้อ 47 (2) หรือ (3) ของระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561

2.2) คณะกรรมการไต่สวน และคณะไต่สวนเบื้องต้น

ตามข้อ 47 (2) และ (3) ของระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ได้กำหนดรูปแบบในการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน และคณะไต่สวนเบื้องต้น เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นคุณหรือโทษต่อผู้ถูกกล่าวหา

ก. การดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน

(1) การดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน

ในการดำเนินการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจแต่งตั้งอนุกรรมการไต่สวน ซึ่งประกอบด้วย กรรมการ ป.ป.ช. ไม่น้อยกว่าสองคน และบุคคลอื่นเป็น “คณะกรรมการไต่สวน” ให้ดำเนินการแทนได้

(1.1) เมื่อมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้างต้นแล้วให้เลขาธิการหรือผู้ที่เลขาธิการมอบหมายเสนอรายชื่อของบุคคลที่สมควรได้รับแต่งตั้ง

ซึ่งประกอบด้วยประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการและเลขานุการ และอาจมีกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการดังกล่าวให้แต่งตั้งจากหัวหน้าพนักงานไตสวน

(1.2) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติแต่งตั้ง

คณะกรรมการไตสวนแล้ว ให้จัดทำคำสั่งแต่งตั้งเสนอประธานกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย ลงนาม

(2) การดำเนินการไตสวนและจัดทำสำนวนการไตสวน

ให้คณะกรรมการไตสวนดำเนินการไตสวนให้แล้วเสร็จ

และจัดทำสำนวนการไตสวนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับมอบหมาย โดยอยู่ภายใต้ระยะเวลากรอบระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไตสวน พ.ศ. 2561 มาตรา 48 ในกรณีที่ไม้อาจดำเนินการไตสวนภายในหนึ่งปีนับแต่วันที่ได้รับมอบหมาย ให้คณะกรรมการไตสวนแจ้งอุปสรรคและปัญหาในการดำเนินการ พร้อมทั้งข้อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาและระยะเวลาดำเนินการ เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสั่งขยายเวลา โดยให้ขยายระยะเวลาได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหกสิบวัน

(3) อำนาจของคณะกรรมการไตสวน

(3.1) คณะกรรมการไตสวนดำเนินการจัดประชุม

เพื่อพิจารณาและกำหนดแนวทางการไตสวน รวมทั้งมอบหมายกรรมการไตสวน กรรมการและเลขานุการ ในคณะกรรมการไตสวน และกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการในคณะกรรมการไตสวน เพื่อทำหน้าที่แทนคณะกรรมการไตสวน โดยให้นำระเบียบเกี่ยวกับการประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(3.2) การประชุมของคณะกรรมการไตสวนเพื่อพิจารณา

มีมติวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นแห่งคดีหรือให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับเรื่องสำคัญต้องมีกรรมการไตสวนเข้าร่วมประชุมพิจารณาไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการไตสวนทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

(3.3) การลงมติของกรรมการไตสวนให้ถือเสียงข้างมาก

โดยกรรมการไตสวนให้ถือเสียงข้างมาก โดยกรรมการไตสวนคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด

(3.4) คณะกรรมการไตสวนมีอำนาจแต่งตั้งหัวหน้า

พนักงานไตสวนหรือพนักงานไตสวนและพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ช่วยเหลือคณะกรรมการไตสวนในการดำเนินการตามหน้าที่ รวมทั้งให้ดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่ได้รับมอบหมาย โดยในกรณีที่มีความจำเป็นให้คณะกรรมการไตสวนมีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในสาขา

ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ทำกรไต่สวน หรือเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒินั้นเป็นกรรมการ ในคณะกรรมการไต่สวนก็ได้

(3.5) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้ คณะกรรมการไต่สวนดำเนินการไต่สวนเรื่องใดแล้ว ให้คณะกรรมการไต่สวนมีหน้าที่และอำนาจในส่วนที่ ไต่สวนเช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 68 เว้นแต่ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 จะกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

ข. การดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนเบื้องต้น และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวนเบื้องต้น

(1) การดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนเบื้องต้น

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายเลขาธิการ หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวนเป็น “คณะไต่สวนเบื้องต้น”

เมื่อมีมติแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้างต้นแล้ว ให้เลขาธิการหรือผู้ที่เลขาธิการมอบหมายเสนอรายชื่อเลขาธิการหรือหัวหน้าพนักงานไต่สวนเป็นหัวหน้า พนักงานไต่สวนอย่างน้อยหนึ่งคนร่วมเป็นคณะ และอาจเสนอรายชื่อผู้ช่วยพนักงานไต่สวนเป็นหัวหน้า พนักงานไต่สวนอย่างน้อยหนึ่งคนร่วมเป็นคณะ และอาจเสนอรายชื่อผู้ช่วยพนักงานไต่สวนหรือพนักงาน เจ้าหน้าที่เพื่อช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยก็ได้ โดยให้คำนึงถึงความเหมาะสมกับฐานะระดับตำแหน่งและ การคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาด้วย

(2) การดำเนินการไต่สวนและจัดทำสำนวนการไต่สวน ของคณะกรรมการไต่สวนเบื้องต้น

การไต่สวนเบื้องต้น ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จและ จัดทำรายงานการไต่สวนเบื้องต้นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 180 วันนับแต่ได้รับมอบหมาย โดยอยู่ ภายใต้ระยะเวลากรอบระยะเวลาในมาตรา 48 ของระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ในกรณีที่ไม่อาจดำเนินการไต่สวนภายใน หนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่ได้รับมอบหมาย ให้คณะกรรมการไต่สวนแจ้งอุปสรรคและปัญหาในการ ดำเนินการ พร้อมทั้งข้อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาและระยะเวลาดำเนินการ เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสั่งขยายเวลา โดยให้ขยายระยะเวลาได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหกสิบวัน ในการนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้กรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแล เป็นผู้มีอำนาจ ขยายระยะเวลาแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้

ในการกำกับการไต่สวนเบื้องต้นให้เกิดความรอบคอบ และเป็นธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ละคนกำกับดูแลการไต่สวนเบื้องต้นในแต่ละด้านตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดก็ได้

(3) อำนาจของคณะกรรมการไต่สวนเบื้องต้น

(3.1) ในการไต่สวนเบื้องต้น ให้เลขาธิการและหัวหน้าพนักงานไต่สวนมีอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 34 (1) (2) และ (3)

(3.2) ในการลงมติของคณะไต่สวนเบื้องต้น ให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการของคณะกรรมการไต่สวนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 52 ของระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 มาใช้โดยอนุโลม

(3.3) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้คณะกรรมการไต่สวนเบื้องต้น ให้ดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นเรื่องใดแล้ว ให้คณะกรรมการไต่สวนเบื้องต้นมีหน้าที่และอำนาจในส่วนที่ไต่สวนเช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 68 เว้นแต่ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามแห่งชาติ พ.ศ. 2561 จะกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ

3.2.4 วิธีการดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบการทุจริตในแต่ละด้าน

การดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปตามภารกิจหน้าที่และอำนาจตามที่เป็นรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนดไว้ซึ่งสามารถแบ่งได้ ดังนี้ 1) การดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะ 2) การดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับทรัพย์สิน และ 3) การดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับกรณีร้ายแรงผิดปกติ

3.2.4.1 การดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระไว้ในหมวด 3 การดำเนินการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งเฉพาะ โดยแบ่งออกเป็นสามส่วน ประกอบด้วย ส่วนที่ 1 การดำเนินคดีทุจริตต่อหน้าที่

หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ส่วนที่ 2 การดำเนินคดีกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง และส่วนที่ 3 การดำเนินการกรณีฝ่าฝืนมาตรา 144 ของรัฐธรรมนูญ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2561, หน้า 81) และได้กำหนดการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ในหมวด 4 แยกเป็นอีกหมวดหนึ่งเป็นการเฉพาะ

ก. ส่วนที่ 1 การดำเนินคดีทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

1) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติลงความเห็นว่าคุณดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ มีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด (อัยการสูงสุด) ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มามีมติเพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป (มาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

2) เมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนคดีอาญาตามมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ไว้แล้ว ให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำนวน

ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่า สำนวนการไต่สวนมีข้อไม่สมบูรณ์ที่จำเป็นต้องดำเนินการเพิ่มเติมหรือหารือกัน ให้แจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

ในกรณีที่ข้อไม่สมบูรณ์ตามวรรคก่อนเป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการไต่สวนเพิ่มเติมให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของอัยการสูงสุดให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน

ในกรณีที่ข้อไม่สมบูรณ์ตามก่อนเป็นปัญหาเกี่ยวกับฐานความผิดหรือเป็นปัญหาว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดหรือไม่ ให้อัยการสูงสุด และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่วมกันภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากอัยการสูงสุด เพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่รับแต่งตั้ง เมื่อคณะกรรมการร่วมกันดังกล่าววินิจฉัยด้วยเสียงข้างมากเป็นประการใด ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดดำเนินการไปตามนั้น ในกรณีที่คณะกรรมการ

ร่วมกันไม่อาจหาข้อยุติได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไปตามที่เห็นสมควร โดยจะยื่นฟ้องคดีเองก็ได้

3) ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องคดีเอง ห้ามมิให้พนักงานอัยการรับแก้ต่างคดีให้แก่จำเลย (มาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีเอง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินคดีแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือจะพิจารณาแต่งตั้งทนายความเพื่อดำเนินคดีแทนก็ได้

4) ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประทับฟ้องตามมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าจะมีคำพิพากษา

ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดตามที่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ผู้ต้องคำพิพากษานั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นและจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกิน 10 ปี ด้วยหรือไม่ก็ได้

ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ

5) ในการฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายในทางทรัพย์สินหรือเป็นการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลอื่น อัยการสูงสุด หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี อาจยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งอันมิชอบที่เป็นการละเมิดนั้นก็ได้

สำหรับความเสียหายตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายต่อไป (มาตรา 82 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

6) ในการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถ้าผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลที่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดได้ใช้หรือได้ทรัพย์สินมาโดยมิชอบ เนื่องจากการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย อัยการสูงสุด หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี อาจร้องขอให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของ

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ เว้นแต่เป็นทรัพย์สินของผู้อื่นซึ่งมิได้รู้เห็นเป็นใจ
 ด้วยในการกระทำความผิด

6.1) ทรัพย์สินที่บุคคลได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด

6.2) ทรัพย์สินหรือประโยชน์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ที่บุคคล
 ได้ให้ขอให้หรือรับว่าจะให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาโดยมิชอบ

6.3) ทรัพย์สินหรือประโยชน์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ที่บุคคล
 ได้มาจากการกระทำความผิด หรือจากการเป็นผู้ใช้ ผู้สนับสนุนหรือผู้โฆษณาหรือประกาศให้ผู้อื่นกระทำ
 ความผิด

6.4) ทรัพย์สินหรือประโยชน์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ที่บุคคล
 ได้มาจากการจำหน่าย จ่ายโอน ด้วยประการใด ๆ ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์ตาม (1) หรือ (2)

6.5) ดอกผลหรือประโยชน์อื่นใดอันเกิดจากทรัพย์สินหรือประโยชน์
 ตาม (1) (3) หรือ (4) (มาตรา 83 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ
 ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

7) เมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มี
 คำพิพากษาแล้ว

7.1) ในคดีที่อัยการสูงสุดเป็นโจทก์ ถ้าอัยการสูงสุดเห็นควรอุทธรณ์ต่อ
 ที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาต่อไป ให้ดำเนินการได้ แต่ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นควรไม่อุทธรณ์ ให้แจ้งให้
 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบและรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบการพิจารณาด้วย

7.2) ในคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ การจะอุทธรณ์หรือ
 ไม่ให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (มาตรา 79 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
 ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

8) ในกรณีที่มีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง
 ตำแหน่งทางการเมืองถึงที่สุดให้ยกฟ้องถ้าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรง
 ตำแหน่งในองค์กรอิสระหยุดปฏิบัติหน้าที่อยู่และยังมีได้พ้นจากตำแหน่งไปก่อน ก็ให้กลับเข้าปฏิบัติหน้าที่
 ตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา และถ้าในระหว่างหยุดปฏิบัติหน้าที่ มิได้รับเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง
 ค่าตอบแทน หรือประโยชน์อื่นใด ก็ให้มีสิทธิได้รับเสมือนหนึ่งผู้นั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ตลอดระยะเวลาที่หยุด
 ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ในกรณีที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่จะมีคำพิพากษา การจ่ายเงินเดือน เงินประจำ
 ตำแหน่ง ค่าตอบแทน หรือประโยชน์อื่นใด ให้จ่ายจนถึงวันก่อนวันที่พ้นจากตำแหน่ง (มาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติ
 ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

ข. ส่วนที่ 2 การดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้วงและมีความเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย

การเสนอเรื่องต่อศาลฎีกาตามวรรคหนึ่งและการพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกา ให้เป็นไปตามระเบียบของที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกาซึ่งต้องกำหนดให้ใช้ระบบใต้วงและให้ดำเนินการโดยรวดเร็ว (มาตรา 86 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

ค. ส่วนที่ 3 การดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับเจ้าพนักงานของรัฐ

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้วงแล้ว มีมติวินิจฉัยว่าเจ้าพนักงานของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมให้ดำเนินการดังนี้ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2561, หน้า 84)

1. ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานสำนวนการใต้วง เอกสารหลักฐานและคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุดภายใน 30 วัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อไป

2. ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานสำนวนการใต้วง เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนภายใน 30 วัน เพื่อให้ดำเนินการทางวินัยต่อไป (มาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

โดยในการดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับเจ้าพนักงานของรัฐ มีขั้นตอนและวิธีการดำเนินการ สามารถสรุปได้ดังนี้

(1) เมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนคดีอาญาตามมาตรา 90 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้อัยการสูงสุดพิจารณาเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำนวนให้นำบทบัญญัติมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาใช้บังคับกับการดำเนินคดีกับเจ้าพนักงานของรัฐด้วยโดยอนุโลม (มาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

(2) ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนมีข้อไม่สมบูรณ์ที่จำเป็นต้องดำเนินการเพิ่มเติมหรือหาหรือกัน ให้แจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องในกรณีที่ข้อไม่สมบูรณ์เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการไต่สวนเพิ่มเติม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของอัยการสูงสุดให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน

ในกรณีที่ข้อไม่สมบูรณ์เป็นปัญหาเกี่ยวกับฐานความผิดหรือเป็นปัญหาว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดหรือไม่ ให้อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่วมกันเพื่อพิจารณาวินิจฉัยให้แล้วเสร็จ เมื่อคณะกรรมการร่วมกันวินิจฉัยด้วยเสียงข้างมากเป็นประการใดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดดำเนินการไปตามนั้น ในกรณีที่คณะกรรมการร่วมกันไม่อาจหาข้อยุติได้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไปตามที่เห็นสมควร โดยจะยื่นฟ้องคดีเองก็ได้ (มาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

โดยในการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าพนักงานของรัฐมีขั้นตอนและวิธีการดำเนินการ โดยสรุปได้ดังนี้

(1) เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาแล้วแต่กรณี

สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป (มาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

(2) ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีพยานหลักฐานอันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหา ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีหนังสือพร้อมเอกสารและพยานหลักฐานถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมตินั้นได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ในการพิจารณาทบทวนตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาพยานหลักฐานโดยละเอียด เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติเป็นประการใด ให้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนทราบเพื่อดำเนินการต่อไป ตามมติของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. (มาตรา 97 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

(3) ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ใด ไม่ดำเนินการตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจงใจปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อกฎหมายหรือกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา

ในกรณีตามวรรคหนึ่งหรือในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้เสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรี และให้ นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควร หรือในกรณีจำเป็น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะขอให้ ก.พ. หรือคณะกรรมการอื่นซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารรัฐวิสาหกิจหรือผู้สั่งแต่งตั้งกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ แล้วแต่กรณี พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไปก็ได้ เว้นแต่ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เป็นผู้พิพากษาศาลยุติธรรม ตุลาการศาลปกครอง หรือพนักงานอัยการ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งความเห็นไปยังประธาน ก.ต. ประธาน ก.ศป. หรือประธาน ก.อ. แล้วแต่กรณี (มาตรา 98 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

(4) ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหานำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง เพราะถูกลงโทษตามมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้ศาลปกครองมีคำสั่งเรียกให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วย

3.2.4.2 การดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับทรัพย์สิน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินไว้ในหมวด 5 โดยแยกออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบ และส่วนที่ 2 การดำเนินการกรณีรั่วรัยผิดปกติ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2561, หน้า 87)

ก. บุคคลที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

1. ในการดำเนินการตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 อย่างน้อยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

- (1) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (2) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ
- (3) ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ
- (4) ข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดี ผู้พิพากษาขึ้นไป
- (5) ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นขึ้นไป
- (6) ข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อธิบดีอัยการขึ้นไป
- (7) ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง
- (8) ตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายอื่นกำหนดให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

(9) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

คู่สมรสให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย (มาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

2. เจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งใดจะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยให้นำความในวรรคสองของมาตรา 100 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

3. การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ยื่นพร้อมหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งหลักฐานการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

ในรอบปีภาษีที่ผ่านมา ทั้งนี้ ให้รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศและให้รวมถึงทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าวที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยตรงทางหรือทางอ้อมด้วย ซึ่งเป็นไปตามกำหนดกรอบระยะเวลาในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ข. ระยะเวลาในการยื่นบัญชีหนี้สินและทรัพย์สิน โดยการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามวรรคหนึ่ง ให้ยื่นตามกำหนดดังต่อไปนี้

1. ตำแหน่งตามมาตรา 100 (1) (2) (3) และ (9) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง

2. ตำแหน่งอื่นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดนอกจากข้อ 1 ข้างต้น ให้ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่งและเมื่อพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐและทุก 3 ปีที่ตลอดเวลาที่ยังดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ (มาตรา 103 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

3. ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามเวลาที่กำหนด ให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีหนังสือแจ้งให้บุคคลดังกล่าวทราบ โดยทางไปรษณีย์ตอบรับหรือทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ พร้อมทั้งกำหนดเวลาที่ขยายให้ซึ่งต้องไม่เกิน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง เมื่อครบกำหนดดังกล่าวแล้ว ถ้าผู้นั้นไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ให้สำนักงาน ป.ป.ช. เสนอเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไป (มาตรา 107 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

4. ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบแล้วพบว่ามิพพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไป (มาตรา 111 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

5. เมื่อปรากฏว่าผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินผู้ใดจงใจไม่ยื่นหรือจงใจยื่นด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบและมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สินนั้น ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้นั้นทราบและดำเนินการดังต่อไปนี้

(5.1) กรณีเป็นบุคคลตามมาตรา 100 (1) (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อวินิจัย

(5.2) กรณีเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ ให้เสนอเรื่องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเพื่อวินิจฉัย (มาตรา 112 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

3.2.4.3 การดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับกรณีร่ำรวยผิดปกติ

1. เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนโดยพลัน (มาตรา 113 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

2. ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ ให้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้นั้นทราบและให้ผู้ถูกกล่าวหา มีหน้าที่พิสูจน์หรือแสดงที่มาของรายได้หรือทรัพย์สินของตน (มาตรา 115 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

3. ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานสำนวนการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็นไปยังอัยการสูงสุดภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มิมีมติเพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้น รวมทั้งบรรดาทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้มาแทนทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ (มาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

4. เมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนคดีตามมาตรา 116 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 แล้ว ให้อัยการสูงสุดดำเนินการยื่นคำร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ให้ผู้ถูกกล่าวหา มีภาระการพิสูจน์ที่ต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าทรัพย์สินดังกล่าวมิได้เกิดจากการร่ำรวยผิดปกติ (มาตรา 117 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

5. ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พิพากษาให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ ให้รับทรัพย์สินที่ผู้นั้นได้มาจากการกระทำความผิด

รวมทั้งบรรดาทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดที่ได้มาแทนทรัพย์สินนั้น ตกเป็นของแผ่นดิน (มาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

6. ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่าเจ้าพนักงานของรัฐร่ำรวยผิดปกติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานสำนวนการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มิมติเพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

ในกรณีตามวรรคแรก ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยข้อเท็จจริงโดยสรุปไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาภายใน 30 วัน นับแต่วันที่วินิจฉัย เพื่อสั่งลงโทษไล่ออกภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งโดยให้ถือว่ากระทำการทุจริตในวงราชการ

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้ส่งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยข้อเท็จจริงโดยสรุปไปยังปลัดกระทรวงมหาดไทยสำหรับกรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี สั่งถอดถอนจากตำแหน่งภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งและให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำการทุจริตในวงราชการ

ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีอำนาจสั่งไล่ออกหรือถอดถอนได้โดยไม่ต้องสอบสวนหรือขอความเห็นชอบจากองค์กรบริหารงานบุคคล (มาตรา 120 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

7. ในกรณีที่มีคำพิพากษาอันถึงที่สุดของศาล ให้ยกคำร้องขอด้วยเหตุที่เจ้าพนักงานของรัฐไม่ได้ร่ำรวยผิดปกติตามที่ผู้ถูกกล่าวหา และถ้าผู้ถูกกล่าวหาได้ถูกไล่ออกหรือถูกถอดถอนตามมาตรา 120 ให้ผู้บังคับบัญชา ปลัดกระทรวงมหาดไทยหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี สั่งเพิกถอนคำสั่งไล่ออกหรือถอดถอนโดยเร็ว และผู้นั้นมีสิทธิได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน หรือประโยชน์อื่นใดพึงได้รับ ถ้ามิได้ถูกไล่ออกหรือถูกถอดถอน ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด (มาตรา 121 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561)

8. ถ้าศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ทรัพย์สินของผู้ใดซึ่งถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน ให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา หากไม่สามารถบังคับเอาแก่ทรัพย์สินเหล่านั้นได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ให้บังคับเอาแก่ทรัพย์สินอื่นของผู้ถูกกล่าวหาได้ภายในระยะเวลา 10 ปี นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด แต่ต้องไม่เกินมูลค่าของทรัพย์สินที่ศาลสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดิน

ในกรณีที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลถึงที่สุดแล้ว หากปรากฏว่า มีการโอนหรือกระทำใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินก่อนหรือหลังคำพิพากษาหรือคำสั่ง อันเป็นเหตุให้ไม่สามารถ บังคับคดีเอาทรัพย์สินที่ถูกศาลสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดินได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นคำร้อง ต่อศาล เพื่อเพิกถอนการโอนนั้นได้ หากไม่สามารถเพิกถอนการโอนนั้นได้เพราะเหตุแห่งการแปลงสภาพ หรือเหตุอื่น ให้ดำเนินการตามมาตรา 84 โดยอนุโลม (มาตรา 122 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561) (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2561, หน้า 89)

3.3 การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

3.3.1 ความหมายการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ หมายถึง องค์กรของรัฐที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้ จัดตั้งขึ้นและได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางบริหารการกระทำการต่าง ๆ โดยไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือ กำกับดูแลหรือควบคุมดูแลอย่างใด ๆ ของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอื่นคนใดคนหนึ่ง องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามในที่กล่าวนี้แยกออกเป็นสองประเภท คือ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ กับองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามกฎหมาย องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญนี้ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เรียกว่า “องค์กรอิสระ” มีทั้งสิ้นจำนวน 5 องค์กร ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนองค์กรอิสระตามกฎหมาย ยกตัวอย่างเช่น คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระบางองค์กรใช้อำนาจบริหารตามรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมายอื่นนอกจากรัฐธรรมนูญเหมือนกับคณะรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรี เฉพาะแต่กรณีที่ องค์กรอิสระใช้อำนาจตามกฎหมายอื่นนอกจากรัฐธรรมนูญกระทำการเท่านั้นจึงจะถือว่าองค์กรอิสระ เป็นฝ่ายปกครอง ในกรณีที่องค์กรอิสระใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญกระทำการไม่อาจถือได้เลยว่า องค์กรอิสระนั้นเป็นฝ่ายปกครอง (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2564, หน้า 18)

ศาสตราจารย์พิเศษ ดร.วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ ได้นิยามความหมายของคำว่า “อำนาจ โดยตรงตามรัฐธรรมนูญ” ไว้ดังนี้

“อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ หมายถึง อำนาจที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติ ถึงเงื่อนไขของการใช้อำนาจและผลทางกฎหมายของการใช้อำนาจในเรื่องนั้นไว้สมบูรณ์ครบถ้วนในตัวเอง

หากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติแต่เพียงการใช้อำนาจโดยทั่วไปเท่านั้น ซึ่งในการใช้อำนาจในกรณีดังกล่าวจะต้องมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติออกมากำหนดเงื่อนไขของการใช้อำนาจหรือกำหนดผลของการใช้อำนาจดังกล่าวอีกชั้นหนึ่ง กรณีเช่นนี้ย่อมไม่ถือว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด (วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2564, หน้า 18)

ศาสตราจารย์บรรเจิด สิงคะเนติ ได้นิยามความหมายของคำว่า “ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ” ไว้ ซึ่งพอจะเทียบเคียงกับนิยามความหมายของอำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญได้ สรุปได้ดังนี้ ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ หมายถึง ข้อพิพาทระหว่างผู้ที่มีสิทธิในการเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในทางรัฐธรรมนูญในเรื่องที่เกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญโดยแท้ ซึ่งต้องเป็นข้อพิพาทอันเกิดจากการใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะปัญหาเกี่ยวกับเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ปัญหาการตีความรัฐธรรมนูญ หรือปัญหาการใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เป็นต้น (บรรเจิด สิงคะเนติ, อินเทอร์เน็ต, 2547)

นอกจากนั้นแล้ว ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองไม่ถือว่าเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ ถึงแม้บุคคลที่กระทำการดังกล่าวจะกระทำโดยองค์การตามรัฐธรรมนูญก็ตาม เพราะในกรณีดังกล่าวสิทธิหรือหน้าที่ของคู่กรณีมิได้รับการบัญญัติไว้โดยรัฐธรรมนูญ หากถือว่าการกระทำขององค์การตามรัฐธรรมนูญทุกกรณีเป็นการกระทำในทางรัฐธรรมนูญ กรณีจะต้องถือว่าข้อพิพาทเกือบทุกข้อพิพาทเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ เพราะท้ายที่สุดแล้วการกระทำของรัฐทั้งหลายย่อมมีพื้นฐานมาจากรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น และด้วยเหตุนี้ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับปัจเจกบุคคลโดยทั่วไปแล้วไม่ถือว่าเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ ตัวอย่างเช่น ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการให้เงินสนับสนุนพรรคการเมืองในการหาเสียงเลือกตั้งถือว่าเป็นเรื่องของกฎหมายปกครอง เพราะประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์ได้กระทำการในกรณีดังกล่าวเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง และมีได้กระทำการในฐานะที่เป็น “องค์การตามรัฐธรรมนูญ” และการกระทำของประธานาธิบดีในเรื่องดังกล่าวมิได้มีพื้นฐานจากรัฐธรรมนูญ หากแต่มีพื้นฐานมาจากกฎหมายพรรคการเมือง ซึ่งหลักในการพิจารณาว่ากรณีใดจะถือเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญหรือไม่นั้น สามารถพิจารณาได้จากกรณี ดังต่อไปนี้ การแต่งตั้งตัวบุคคลของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 203 วรรคห้า ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้สมัคร ผู้ได้รับการคัดเลือกหรือได้รับการสรรหาให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นที่สุด” และกรณีตามมาตรา 204 ที่บัญญัติว่า “ผู้ได้รับการคัดเลือกหรือสรรหาเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา” ซึ่งกระบวนการ

สรรหาดังกล่าวเป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ และกระบวนการสรรหานั้นมาใช้กับองค์กรอิสระด้วย ดังนั้น เมื่อเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่สามารถฟ้องโต้แย้งกระบวนการสรรหาได้ อย่างไรก็ตาม หากเป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ ซึ่งหมายถึง การที่องค์กรทางการเมืองมีอำนาจให้ความเห็นชอบดังกล่าวมิได้เกิดจากการบัญญัติโดยรัฐธรรมนูญ แต่เกิดจากการที่พระราชบัญญัติให้องค์กรทางการเมืองเหล่านั้นให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งบุคคล เช่น วุฒิสภาในฐานะที่ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่ จึงมีฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครองตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองจึงมีอำนาจพิจารณาได้ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2563, หน้า 48)

องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ หมายถึง องค์กรของรัฐที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้จัดตั้งขึ้นและได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางบริหารการกระทำต่าง ๆ โดยไม่อยู่ในบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหรือควบคุมดูแลอย่างใด ๆ ของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีอื่นคนใดคนหนึ่ง องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามในที่กล่าวนี้แยกออกเป็นสองประเภท คือ องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญกับองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามกฎหมาย องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เรียกว่า “องค์กรอิสระ” มีทั้งสิ้นจำนวน 5 องค์กร ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ส่วนองค์กรอิสระตามกฎหมายยกตัวอย่างเช่น คณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ

แนวคำพิพากษาของศาลปกครองที่เกี่ยวกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ที่มีการกล่าวถึงการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ มีดังนี้

1) การที่คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) มีมติหรือคำสั่งอันมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง เช่น การใช้อำนาจทางการบริหารงานบุคลากร ไม่ใช่การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผลกระทบต่อคู่กรณี ซึ่งการพิจารณาทางปกครองเพื่อมีคำสั่งทางปกครองดังกล่าวมีโอกาสได้ทราบข้อเท็จจริง และได้มีโอกาสโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 การมีคำสั่งทางปกครองโดยมิได้คำนึงถึงการดำเนินการดังกล่าว ย่อมเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. 381/2550) (บรรเจิด สิงคะเนติ ก, 2563, หน้า 46)

2) กรณีผู้ฟ้องคดีเห็นว่า การดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการละเลย ไม่ใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งก็เป็นการโต้แย้ง เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2455 ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติไว้ในมาตรา 235 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา 236 วรรคหนึ่ง (5) ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว อันเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 40/2555)

3.3.2. ขอบเขตลักษณะการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญไม่ได้ให้คำจำกัดความไว้ชัดเจนว่าการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ขององค์กรอิสระมีความหมายว่าอย่างไร มีลักษณะ และมีขอบเขตเพียงใด อย่างไรก็ตาม หากเป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญโดยตรงแล้วการใช้อำนาจดังกล่าวย่อมไม่ตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบ ของศาลปกครอง ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จะเห็นได้ว่า “มาตรา 223 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้กรณีของการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจโดยตรงที่มีลักษณะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดนั้น ถือเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ย่อมไม่อาจถูกฟ้องร้องต่อศาลปกครองได้ (นายวรรณกร บานชื่อ, 2553, หน้า 18)

ส่วนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติข้อยกเว้น เกี่ยวกับการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระไว้เช่นกันตามมาตรา 197 วรรคสอง ความว่า “อำนาจ ศาลปกครองตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรง ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น ๆ” จากถ้อยคำของบทบัญญัติข้างต้น ทำให้พิจารณาได้ว่า คำว่าองค์กร อิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นคำที่มีความหมายเฉพาะ และเมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจและหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาด โดยกำหนดเงื่อนไข ของการใช้อำนาจและผลทางกฎหมายของการใช้อำนาจในเรื่องนั้นไว้สมบูรณ์ครบถ้วนแล้ว ย่อมเป็น การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญนั่นเอง

ระบบกฎหมายเยอรมนี สามารถแยกข้อพิพาทที่จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองว่า ข้อพิพาท ที่จะฟ้องต่อศาลปกครองได้นั้นจะต้องเป็นข้อพิพาททางกฎหมายมหาชนที่มีใช้ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ

โดยต้องประกอบด้วยลักษณะที่สำคัญสองประการ กล่าวคือ ประการแรก ข้อพิพาทที่จะฟ้องต้องเป็นข้อพิพาททางมหาชน หมายถึง ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ กฎหมายปกครอง และกฎหมายระหว่างประเทศ และประการที่สอง ข้อพิพาทต้องมีใช่ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ ซึ่งข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญ หมายความว่า ข้อพิพาทระหว่างผู้ที่มีสิทธิเข้าไปมีส่วนร่วมโดยตรงในทางรัฐธรรมนูญ โดยเรื่องที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมนั้นจะต้องเกี่ยวข้องกับนิติสัมพันธ์ที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น หรือที่เรียกกันว่าข้อพิพาทตามรัฐธรรมนูญ โดยแท้ และในการเป็นข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญโดยแท้ นั้น จะต้องอาศัยหลักเกณฑ์สองประการ ดังนี้

ประการแรก ข้อพิพาทในเรื่องดังกล่าวจะต้องเป็นข้อพิพาทอันเกิดจากการใช้บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ หรือเป็นปัญหาการตีความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง คู่กรณีของข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องเป็นองค์กรที่มีส่วนร่วมที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อชีวิตของรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญโดยแท้ จึงเกิดจากคู่กรณีมีสถานะเท่าเทียมกันในระดับรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จากลักษณะเงื่อนไขของข้อพิพาท จึงมีเงื่อนไขที่สำคัญสองประการ คือ 1) การตีความบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และ 2) คู่กรณีต้องเป็นองค์กรผู้ที่มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญโดยตรง

จากลักษณะของการกำหนดเขตอำนาจของศาลปกครองของประเทศเยอรมัน ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองแต่อย่างใด

ลักษณะการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญที่จะนำไปสู่ข้อพิพาททางรัฐธรรมนูญได้นั้น ต้องมีองค์ประกอบดังนี้

1) องค์กรใช้อำนาจต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ องค์กรที่ใช้อำนาจจะต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเป็นสถาบันหรือบุคคลรวมทั้งองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีอำนาจตามรัฐธรรมนูญ องค์กรตามรัฐธรรมนูญ คือ องค์กรของรัฐที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อทำภารกิจต่าง ๆ โดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ต้องเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยการกำหนดโครงสร้างขององค์กรไว้ในรัฐธรรมนูญ และมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรไว้ในรัฐธรรมนูญ และต้องปรากฏว่าองค์กรนั้นมีส่วนร่วมโดยตรงต่อการกำหนดเจตจำนงของรัฐ (บรรเจิด สิงคนดี, 2547, หน้า 77) ดังนั้น ในขั้นแรกต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่าองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญนั้น เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ถ้าไม่ใช่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแล้ว ในเบื้องต้นก็มีต้องพิจารณาในส่วนองค์ประกอบอื่น ๆ เลยว่าเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากหากเป็นองค์กรอื่น ๆ ที่มีใช้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่น องค์กรฝ่ายปกครองนั้นก็อาจใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญได้ เพราะ

องค์กรฝ่ายปกครองดังกล่าวอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชา หรือกำกับดูแลของรัฐทั้งสิ้น นอกจากนี้ บุคคลหรือองค์กรอื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดย่อมมีอำนาจตามรัฐธรรมนูญได้เช่นกัน เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสองสภามีสสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะได้ ตามมาตรา 151 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ส่วนบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในส่วนองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในหมวด 11 ว่าด้วยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นี้ ประกอบไปด้วย องค์กร 2 ส่วน กล่าวคือ ส่วนที่ 1 องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประกอบไปด้วย 1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง 2) ผู้ตรวจการแผ่นดิน 3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 4) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และในส่วนที่ 2 องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ประกอบไปด้วย 1) องค์กรอัยการ 2) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และ 3) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเรื่ององค์กรอิสระไว้ในหมวด 12 โดยกำหนดให้มีองค์กรอิสระทั้งสิ้น 5 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยตามรัฐธรรมนูญปี 2560 คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเปลี่ยนฐานะจากองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญปี 2550 มาเป็นองค์กรอิสระ และรัฐธรรมนูญปี 2560 ไม่ได้บัญญัติเรื่ององค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญไว้แต่อย่างใด เมื่อรัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรเหล่านี้เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น องค์กรเหล่านี้จึงสามารถใช้อำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้ได้เท่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้

2) องค์กรตามรัฐธรรมนูญอาศัยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกระทำการ

จากการพิจารณาองค์ประกอบแรกของลักษณะการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ องค์กรที่จะใช้อำนาจต้องเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ องค์กรที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจในการกระทำการไว้ และองค์กรนั้นได้ใช้อำนาจจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญในการกระทำการต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม หากการกระทำนั้นใช้อำนาจอันมิใช่เกิดอำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ก็ไม่ใช้การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ เช่น การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติอื่นที่มีค่าบังคับเทียบเท่าพระราชบัญญัติ หรือพระราชกำหนด กรณีดังกล่าวก็มีถือว่าเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญจึงต้องเป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ฉะนั้น กรณีที่รัฐธรรมนูญมีการบัญญัติอำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญไว้แต่เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้อำนาจจากบทบัญญัติได้โดยตรง ซึ่งต้องมีการออกกฎหมาย

ในระดับพระราชบัญญัติ หรือเทียบเท่าพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ เพื่อเป็นฐานอำนาจอีกชั้นหนึ่ง ในการกระทำการ ซึ่งการใช้อำนาจนั้นมิใช่การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยแท้ กล่าวคือ หากมิได้มีการออกกฎหมายมาเพื่อรองรับการใช้อำนาจอีกชั้นหนึ่ง องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กร ตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็ไม่สามารถมีอำนาจกระทำการได้นั่นเองซึ่งสามารถแบ่งลักษณะการตีความ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้หลายลักษณะดังจะกล่าวต่อไปนี้

ก. การตีความลักษณะการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญอย่างกว้าง

กรณีนี้เป็นกรณีที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมีการบัญญัติลักษณะอำนาจหน้าที่ ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและการใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว นั้น มีลักษณะเป็นการทั่วไป โดยที่มีการบัญญัติลักษณะเงื่อนไขการใช้อำนาจและผลทางกฎหมายไว้ในระดับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่มีค่าบังคับเทียบเท่า พระราชบัญญัติซึ่งกรณีดังกล่าวองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญจะต้องใช้อำนาจจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และทั้งจากพระราชบัญญัติประกอบกัน ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้สอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และศาลปกครองที่ตีความการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระ (วรรณกร บานชื่น, 2553, หน้า 144-145) ดังเช่น

1) กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามมาตรา 145 (3) ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจ ดังต่อไปนี้ (3) สืบสวนสอบสวนปัญหาข้อเท็จจริงเพื่อวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย ตามมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมาตราดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ไม่มีองค์ประกอบและเงื่อนไขตามกฎหมายกำหนดไว้ การใช้อำนาจดังกล่าวจึงต้องใช้ อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 ประกอบด้วย กล่าวคือ การใช้ อำนาจของกรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งต้องใช้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญประกอบกัน มิอาจใช้เพียงบทบัญญัติใดบทบัญญัติหนึ่ง

2) กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามมาตรา 145 (1) ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการออก ประกาศกำหนดการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติตามกฎหมายมาตรา 144 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติอำนาจหน้าที่ เกี่ยวกับคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในมาตรา 236 ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา 236 (5) กำหนดให้ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือ

ข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา 235 วรรคสอง โดยเป็นการบัญญัติหน้าที่และอำนาจให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจดังที่เคยบัญญัติไว้ในมาตรา 145 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 10 (10) บัญญัติข้อความในทำนองเดียวกัน เมื่อพิจารณาจะพบว่ามาตราดังกล่าวเป็นเพียงบทบัญญัติที่ไม่มีองค์ประกอบของเงื่อนไขและผลทางกฎหมายไว้ ซึ่งแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่วินิจฉัยว่าการใช้อำนาจตามมาตรา 236 (5) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการตีความอย่างกว้างเช่นกัน

ข. การตีความลักษณะการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญอย่างปานกลาง

ในกรณีนี้ถือว่าเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติต่างก็มีการบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติ โดยที่ลักษณะของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่มีการบัญญัติไว้นั้นมีองค์ประกอบทางกฎหมายและเงื่อนไขที่บัญญัติไว้อย่างครบถ้วนซึ่งสามารถที่จะอ้างบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญอย่างเดียวกันก็เพียงพอที่จะทำให้การใช้อำนาจเป็นไปอย่างสมบูรณ์ ดังกรณีที่มาตรา 236 (6) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2550 ได้บัญญัติว่า “คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้... (6) สั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่ หรือออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งใดเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมตามรัฐธรรมนูญ” จะเห็นได้ว่าบทบัญญัตินี้ดังกล่าวมีการบัญญัติเงื่อนไขและการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้งเอาไว้ กล่าวคือ หากมีข้อเท็จจริงหรือหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการออกเสียงลงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมตามรัฐธรรมนูญและผลทางกฎหมายคือการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงลงประชามติในหน่วยเลือกตั้งใดเลือกตั้งหนึ่งหรือทุกหน่วยเลือกตั้ง หากคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจตามมาตรานี้ ก็ถือว่าเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ แม้จะมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 มาตรา 10 (12) บัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันก็ตาม (วรรณกร บานชื่น, 2553, หน้า 146)

หมายเหตุ มาตรา 303 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ และประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ส่อไปทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้”

ค. การตีความลักษณะการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญอย่างแคบ

การตีความลักษณะการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญอย่างแคบนั้น เป็นกรณีซึ่งรัฐธรรมนูญแต่เพียงอย่างเดียวที่บัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ โดยต้องไม่มีการบัญญัติให้มีการใช้อำนาจไว้ในกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ หรือมีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้เป็นอย่างเดียวกันในพระราชบัญญัติ ดังเช่นที่ศาลปกครองกลางได้เคยวินิจฉัยไว้ตามคำวินิจฉัยศาลปกครองกลางที่ 852/2545 สรุปได้ว่า มาตรา 303 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญมิใช่ในฐานะเป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือดำเนินการทางปกครอง ซึ่งมาตรา 303 มีการบัญญัติกำหนดเงื่อนไขการใช้อำนาจและผลทางกฎหมายไว้อย่างครบถ้วน กรณีจึงไม่ใช่การบัญญัติอำนาจทั่วไป ดังนั้น เมื่อมีการใช้อำนาจตามมาตรานี้จึงเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2547, หน้า 81; อ้างถึงใน วรธรรมกร บานชื่น, 2553, หน้า 147)

3.3.3 การตีความของศาลเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ในเบื้องต้นการควรกำหนดขอบเขตของลักษณะการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนเสียก่อน เพื่อจะทำให้ทราบว่า การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญมีลักษณะอย่างไร และมีขอบเขตเพียงใด ซึ่งเมื่อได้ทราบถึงขอบเขตอำนาจการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญว่ามีลักษณะอย่างไรแล้ว ย่อมจะทำให้ทราบถึงขอบเขตการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้อย่างชัดเจนมากขึ้น

ก. ศาลรัฐธรรมนูญที่เคยมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระ ดังนี้

1) กรณีวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ 52/2546 สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า การที่คณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามกฎหมายตามมาตรา 148 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นลักษณะการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญอันมีผลให้การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ถือเป็นยุติ มิใช่เป็นการใช้อำนาจทางบริหารหรือทางปกครองแต่อย่างใด

2) กรณีวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัยที่ 5/2549 สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งมีลักษณะ ทั้งการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและการใช้อำนาจทางปกครอง ถ้าเป็นการใช้อำนาจ ทางปกครอง เช่น การออกกฎ ออกคำสั่ง และการกระทำอื่นใด โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ย่อมเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่อยู่ภายใต้การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของศาลปกครอง (นายวรรณกร บานชื่น, 2553, หน้า 137)

3) กรณีวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ ได้มีคำวินิจฉัยที่ 13/2543 สรุปข้อเท็จจริงได้ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 มาตรา 34 ให้อำนาจศาลจังหวัดหรือศาลแพ่ง วินิจฉัยคำร้องของผู้สมัครที่ไม่มีชื่อในประกาศของผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง โดยให้วินิจฉัย ว่าให้รับสมัครหรือไม่ และให้คำสั่งศาลเป็นที่สุด ศาลจังหวัดหรือศาลแพ่งจึงมีอำนาจในการวินิจฉัยและมีคำสั่งตามมาตรา 34 นี้ แต่เป็นการวินิจฉัยเฉพาะการดำเนินการของผู้อำนวยการเลือกตั้งประจำเขตเลือกตั้ง เพียงว่าให้รับหรือไม่รับสมัครเท่านั้น ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2541 แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกิดขึ้นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้อำนาจ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 แล้ว กรณีจะต้อง บังคับให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพราะเป็นอำนาจที่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมาย สูงสุดของประเทศได้บัญญัติให้อำนาจไว้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า การที่ศาลจังหวัดหรือศาลแพ่งใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งยังไม่ใช้อำนาจในการสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 145 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงยังไม่เป็น การก้าวล่วงการใช้อำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

ข. ศาลปกครองที่ได้เคยมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของ องค์การอิสระไว้ ดังนี้

1. กรณีวินิจฉัยว่าเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ

1) กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ พ. 373/2552 (หนังสือแนวคำวินิจฉัยศาลปกครอง เล่ม 2 หน้า 111) สรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่รับเรื่องร้องเรียนโดยเห็นว่าพฤติการณ์ ตามที่กล่าวหาไม่เป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือ

กฎหมายอื่น เป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากคำร้องเรียนและวินิจฉัยชี้ขาด ปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นซึ่งมีผลให้เรื่องร้องเรียนนั้นเสร็จสิ้นไปจากหน่วยงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 250 วรรคหนึ่ง (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญมิใช่เป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครอง จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 223 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

2) กรณีของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 555/2553 (หนังสือแนวคำวินิจฉัยศาลปกครอง เล่ม 3 หน้า 104) สรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครเข้ารับการสรรหาเป็นกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนแห่งชาติแต่ไม่ได้รับการคัดเลือกฟ้องว่า มติของคณะกรรมการสรรหากรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เรื่องการสรรหาและเสนอชื่อบุคคลให้ดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นมติที่ออกโดยคณะกรรมการที่มีองค์ประกอบไม่ครบถ้วนหรือไม่ถูกต้อง รวมทั้งไม่ได้เปิดโอกาสให้องค์กรเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนเข้ามามีส่วนร่วมตามมาตรา 256 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อีกทั้ง มติดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากจำกัดอยู่เพียงการพิจารณาข้อมูลจากใบสมัครเท่านั้น นอกจากนี้ กรรมการสรรหายังเป็นผู้มีส่วนได้เสีย ในการพิจารณาขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนมติดังกล่าว นั้น เมื่ออำนาจหน้าที่ในการดำเนินการสรรหาและมีมติคัดเลือกบุคคลที่สมควรเป็นคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นการกระทำขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลกระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคล และมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองตามมาตรา 223 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงเป็นคดีพิพาทระหว่างผู้ฟ้องคดีกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองจึงไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาพิพากษาได้ตามมาตรา 223 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

3) กรณีของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.17/2555 (หนังสือแนวคำวินิจฉัยศาลปกครอง เล่ม 4 หน้า 99) สรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

กรณีฟ้องว่าบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งของพรรคการเมืองทั้ง 40 พรรคที่ยื่นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งฝ่าฝืนมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

และมาตรา 97 (1) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เนื่องจากบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งดังกล่าว มีแต่เฉพาะผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีภูมิลำเนาอยู่ในกรุงเทพมหานครและภาคกลาง โดยไม่มีการกระจายไปตามภาคต่าง ๆ ของประเทศอย่างเป็นธรรม ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้มีสิทธิเลือกตั้งจึงได้มีหนังสือขอคัดค้านการเลือกตั้งต่อประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง แต่ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือแจ้งว่าคณะกรรมการการเลือกตั้งได้พิจารณาแล้วเห็นว่า การกระทำดังกล่าวมิได้เป็นความผิดตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้ง จึงสั่งไม่รับคำคัดค้าน ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งพิจารณาและมีคำสั่งหรือคำวินิจฉัยคำคัดค้านให้เสร็จสิ้นภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุด เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติไม่รับคำร้องของผู้ฟ้องคดีที่คัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 236 วรรคหนึ่ง (5) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 2550 การกระทำดังกล่าว จึงเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ มิใช่คดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 223 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

4) กรณีของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ พ. 40/2555 (หนังสือแนวคำวินิจฉัยศาลปกครอง เล่ม 4 หน้า 100) สรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

กรณีฟ้องว่า การเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสาริกาและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสาริกาเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2554 เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากในวันดังกล่าวมีการจัดงานเลี้ยงมงคลสมรสในโรงเรียนสาริกาซึ่งเป็นเขตเลือกตั้งเขตหนึ่ง ผู้ฟ้องคดีจึงได้มีหนังสือร้องเรียนคัดค้านการเลือกตั้งต่อประธานกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด นครนายกขอให้ตรวจสอบการเลือกตั้งดังกล่าว ต่อมาคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผลการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลสาริกา และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสาริกา โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ 30 พฤศจิกายน 2554 ผู้ฟ้องคดีจึงมีหนังสือถึงคณะกรรมการการเลือกตั้งขอให้ตรวจสอบเรื่องดังกล่าวอีกครั้ง แต่ไม่มีการวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวแต่อย่างใด ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งตามกรอบอำนาจของศาลปกครอง ดังนี้ สั่งให้การเลือกตั้งตกเป็นโมฆะและสั่งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง เมื่อการมีหนังสือร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการเลือกตั้ง ก็เพื่อวัตถุประสงค์ให้เพิกถอนผลการเลือกตั้งที่คณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศผล

การเลือกตั้งไปแล้ว จึงเป็นกรณีการคัดค้านการเลือกตั้ง โดยหากผู้ฟ้องคดีเห็นว่าการดำเนินการของ คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการละเลยไม่ใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เป็นการฝ่าฝืนต่อ กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง ก็เป็นการโต้แย้งเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือ ข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการเลือกตั้ง สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นกฎหมายตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 235 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการ การเลือกตั้งตามมาตรา 236 วรรคหนึ่ง (5) ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว อันเป็นการใช้อำนาจโดยตรง ตามรัฐธรรมนูญ กรณีจึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2550 แต่เป็นคดีพิพาท ที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น อยู่ในอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยของ ศาลอุทธรณ์ตามมาตรา 219 วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

5) กรณีของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.566/2560 (หนังสือแนวคำวินิจฉัยศาลปกครอง เล่ม 8 หน้า 80) สรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

กรณีผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นนายกองค์การบริหาร ส่วนตำบล หนองขุ่น อำเภอวัดสิงห์ จังหวัดชัยนาท ในการเลือกตั้งเมื่อวันที่ 31 กรกฎาคม 2548 ฟ้องขอให้ศาล มีคำพิพากษาหรือคำสั่งเพิกถอนมติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ที่ให้ยกคำร้องเรียนของ ผู้ฟ้องคดี กรณีร้องเรียนว่าการเลือกตั้งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ดังกล่าวมิได้เป็นไปโดยสุจริตและ เทียบธรรม เนื่องจากมีผู้รับสมัครรับเลือกตั้งบางรายกระทำการ ฝ่าฝืนมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติ การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 โดยแจกเงินเพื่อจูงใจผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ให้ลงคะแนนเลือกตั้งให้แก่ตนเอง นั้นโดยที่การพิจารณาคำร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวเป็นกระบวนการหนึ่ง ในการพิจารณา ข้อโต้แย้งที่เกิดจากการจัดการเลือกตั้งของผู้ถูกฟ้องคดี อันเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ สืบสวนสอบสวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นตามมาตรา 144 วรรคสอง และมาตรา 145 วรรคหนึ่ง (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นกฎหมาย ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มูลคดีเกิดและในขณะที่มีการตรวจรับคำฟ้อง ซึ่งถือว่าเป็นกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดี ได้ใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญและเป็นที่ยุติแล้ว และโดยที่ต่อมารัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติไว้โดยชัดแจ้ง ว่าการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองจึงไม่มีอำนาจรับคำฟ้องคดีนี้ไว้พิจารณาพิพากษาได้ตามมาตรา 223 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

6) กรณีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ 62/2561 (หนังสือแนวคำวินิจฉัยศาลปกครอง เล่ม 8 หน้า 82) สรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

กรณีฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (ผู้ถูกฟ้องคดี) ในการประชุมครั้งที่ 752-26/2559 เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2559 ที่เห็นว่า การกระทำของผู้ฟ้องคดีเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย กรณีใช้สถานะหรือตำแหน่งรัฐมนตรีเข้าไปก้าวก่ายแทรกแซงการดำเนินงาน ของคณะกรรมการองค์การตลาดที่กำลังพิจารณาเกี่ยวกับการทุจริตของนาย ธ. ผู้อำนวยการองค์การตลาดในขณะนั้น เพื่อช่วยเหลือนาย ธ. การกระทำของผู้ฟ้องคดีดังกล่าวมีความผิดทางอาญานานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 231/1 และมีความเห็นให้ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภา และไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 56 วรรคหนึ่ง (1) และมาตรา 70 ต่อไป ซึ่งต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติให้ถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งนั้น เมื่อมาตรา 250 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้... (1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งเสนอต่อวุฒิสภามาตรา 272 และมาตรา 279 วรรคสาม” แต่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจทำความเห็นเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังนั้น กรณีจึงเป็นการโต้แย้งการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญของผู้ถูกฟ้องคดี โดยการกระทำดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีมิใช่การใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา 223 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

7) กรณีของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คำสั่งศาลปกครอง สูงสุดที่ คร.108/2562 (หนังสือแนวคำวินิจฉัยศาลปกครองเล่ม 9 หน้า 141) สรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

กรณีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (ผู้ถูกฟ้องคดี) ตรวจสอบนายรัฐมนตรีว่า การเปิดเฟซบุ๊ก อินสตาแกรม ทวิตเตอร์ และเว็บไซต์ ส่วนตัวเพื่อสื่อสารกับสาธารณชน ถือเป็นเจ้าของสื่อมวลชนใด ๆ ที่เข้าข่ายเป็นการขาดคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 170 วรรคหนึ่ง (4) ประกอบกับมาตรา 160 (6) และมาตรา 98 (3) หรือไม่ และ

ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในมาตรา 170 วรรคสาม ด้วยการส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย แต่ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาแล้วมีมติไม่รับกรณีตามหนังสือของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่าความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง เฉพาะตัวด้วยเหตุขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ตามมาตรา 170 วรรคสาม ประกอบกับมาตรา 82 และมาตรา 210 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยผู้ถูกฟ้องคดีซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามหมวด 12 ของรัฐธรรมนูญ ฉบับดังกล่าว มีอำนาจส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ด้วย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยว่ากรณีใดที่จะต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยหรือไม่ การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติไม่รับกรณีตามหนังสือของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาจึงเป็นการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีอันเป็นกระบวนการและขั้นตอนที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญ ข้อพิพาทนี้จึงไม่ใช่คดีปกครองอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง ตามมาตรา 197 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

2. กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยว่าไม่ใช้การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ

1) ศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ พ. 1/2533 คดีหมายเลขแดงที่ พ. 2/2558 สรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

คดีผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 อธิบดีกรมที่ดิน และผู้ถูกฟ้องที่ 3 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม

ผู้ฟ้องคดี ได้แก่ นายอนันต์ คงจันทร์ โดยนายณัฐกร คงจันทร์ (ผู้เข้าแทนที่ผู้ฟ้องคดีผู้ถึงแก่ความตาย)

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 3073/2551 เรื่อง ลงโทษไล่ออกจากราชการ ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2551 ลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวไม่ชอบด้วยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย จึงอุทธรณ์ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ขอให้ยกเลิกคำสั่งดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 พิจารณาแล้วเห็นว่าคำสั่งดังกล่าวชอบแล้ว จึงมีคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงยื่นฟ้องต่อศาลขอให้พิพากษาหรือมีคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยและคำวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ดังกล่าว กรณีจึงเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (1) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา 11 (3) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบมาตรา 116 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 การที่ศาลปกครองสูงสุดจะดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีนี้ตามข้อกล่าวหาของผู้ฟ้องคดีว่า คำสั่งลงโทษ

ไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จำเป็นต้องพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของมติชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 และความชอบด้วยกฎหมายของคำวินิจฉัยให้ยกอุทธรณ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ซึ่งการกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีพร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์เกี่ยวกับเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้เกิดจากผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม ผู้ฟ้องคดีจึงมีสิทธิฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามต่อศาลปกครองสูงสุดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้แย้งว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ในฐานะองค์กรตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดอันเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรง ตามมาตรา 250 ประกอบมาตรา 223 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น เห็นว่า คดีพิพาทอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองตามกฎหมายหรือเนื่องมาจากการดำเนินกิจการทางปกครองของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลปกครองย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวได้ตามมาตรา 223 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ประกอบมาตรา 9 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 พิจารณาแล้ว เห็นว่า มาตรา 223 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นบทบัญญัติที่จำกัดสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีต่อศาลตามที่ได้รับการรับรองไว้ในมาตรา 28 วรรคสอง และมาตรา 29 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และเป็นบทบัญญัติที่ตัดอำนาจของศาลปกครองตามมาตรา 223 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 จึงต้องตีความบทบัญญัติในมาตรา 223 วรรคสอง ดังกล่าว โดยเคร่งครัดว่า การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองนั้น นอกจากจะต้องเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังต้องเป็นการใช้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดด้วย ซึ่งคำว่า “วินิจฉัยชี้ขาด” ในมาตรา 223 วรรคสอง ดังกล่าว ย่อมมีความหมายว่า เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาข้อโต้แย้ง หรือข้อพิพาทที่เมื่อได้ทำการวินิจฉัยชี้ขาดโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นแล้ว ไม่อาจนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้อีก มาตรา 250 วรรคหนึ่ง (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพียงแต่บัญญัติเป็นหลักการไว้กว้าง ๆ ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการได้ แต่การมีและการใช้อำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยดังกล่าวจะมีได้มากน้อยเพียงใด จะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และการตราพระราชบัญญัติดังกล่าวให้อำนาจแก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ก็จำกัดสิทธิของบุคคลที่ได้รับการรับรองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มิได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิของบุคคลในการฟ้องคดีต่อศาลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดกระบวนการทางวินัยขั้นต้นสำหรับ ผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นข้าราชการไว้เป็นพิเศษ โดยมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ที่ชี้มูล ความผิดทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นข้าราชการโดยทั่วไปมีผลผูกพันผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาว่า ไม่อาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาได้อีก โดยจะต้องพิจารณาโทษทางวินัย แก่ผู้ถูกกล่าวหาตามฐานความผิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยไว้ โดยผู้บังคับบัญชา ของผู้ถูกกล่าวหาคงเหลือแต่เพียงอำนาจดุลพินิจในการสั่งลงโทษเท่านั้น และสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการอุทธรณ์ คำสั่งลงโทษทางวินัยก็ถูกจำกัดว่าจะอุทธรณ์ได้เฉพาะดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาเท่านั้น จะอุทธรณ์ว่ามีได้กระทำความผิดทางวินัยตามที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ได้มีมติชี้มูลไว้ไม่ได้ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยของผู้ฟ้องคดีเป็นเพียงการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่มีผลเป็นเพียงชี้มูลความผิดทางวินัยของผู้ฟ้อง คดีเท่านั้น มิได้เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 223 วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้ที่มิสิทธิฟ้องคดี ต่อศาลปกครองจะต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจ หลีกเลี้ยงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำหรืองดเว้น การกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับ ตามที่กำหนดในมาตรา 72 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิมีมติไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้ ผู้ฟ้องคดี จึงนำคดีดังกล่าวมาฟ้องต่อศาลปกครอง เนื่องจากเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย กำหนดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งเป็นคดีพิพาทตามมาตรา 9 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีมติไม่รับเรื่อง ร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณานั้น เป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นการดำเนินการตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ และ การพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวก็เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่จะวินิจฉัยชี้ขาดอย่างใดอย่างหนึ่ง กล่าวคือ ยกข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษ หรือให้มีการไต่สวนข้อเท็จจริงและรายงานความเห็นไปยัง ผู้บังคับบัญชาเพื่อดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาต่อไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินการไต่สวน ข้อเท็จจริงตามเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดี เพื่อดำเนินการทางวินัยหรือไม่นั้น มิได้มีผลเป็นการเยียวยาทุกข์ ให้แก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรง ผู้ฟ้องคดีจึงมิให้ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหาย โดยมีอาจหลีกเลี้ยงที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ

จัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 การที่ศาลปกครองชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ ศาลปกครองสูงสุดเห็นฟ้องด้วย

2) คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ พ. 39/2556 โดยสรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 1 อธิบดีกรมการปกครอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 2 คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม และผู้ถูกฟ้องที่ 3 คณะกรรมการ ป.ป.ช.

ผู้ฟ้องคดี ได้แก่ นายวิศิษฐ์ จำปีพันธ์

ศาลปกครองสูงสุดได้ตรวจพิจารณาแล้วมีความเห็นว่า โดยคดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) โต้แย้งความดีของผู้ฟ้องถูกฟ้องคดีที่สามในการวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยของผู้ฟ้องคดี เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ศาลปกครองไม่มีอำนาจรับคดีนี้ไว้พิจารณานั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นหมวด 11 ว่าด้วยองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเป็นสองส่วน คือ ส่วนที่หนึ่งได้แก่ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และส่วนที่สองได้แก่ องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญซึ่งล้วนเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีทั้งอำนาจและหน้าที่หรือมีเฉพาะหน้าที่ไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งสิ้น โดยมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดรายละเอียดในการดำเนินการ ดังนั้นการที่จะพิจารณาว่าเรื่องใดถือเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญนั้น จึงต้องพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายจัดตั้งของแต่ละองค์กรกำหนดไว้รวมทั้งลักษณะของการกระทำตามอำนาจหน้าที่ประกอบกัน

จากบทบัญญัติจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่สามในการวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยตามมาตรา 250 วรรคหนึ่ง (1) และ (3) มีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปร่ำรวยปกติ กระทำผิดต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการในการยุติธรรม รวมทั้งมีอำนาจดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำผิดกับบุคคลดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น โดยมาตรา 19 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการในการยุติธรรม.... และมาตรา 91 กำหนดให้เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมี

ข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาที่ตกไป แต่ถ้าข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิดให้ดำเนินการดังต่อไปนี้ กล่าวคือ (1) ถ้ามีความผิดทางวินัยให้ดำเนินการตามมาตรา 92 (2) ถ้ามีความผิดทางอาญาให้ดำเนินการตามมาตรา 97 และมาตรา 92 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการ ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้กล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษตามวินัยโดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีกการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้กล่าวหา ให้ถือรายงานเอกสารความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนทางวินัย...”

จากบทบัญญัติดังกล่าวที่ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 ในการชี้มูลความผิดทางวินัยเป็นการใช้อำนาจตามพระราชประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มิได้เป็นการชี้ขาดของผู้ฟ้องคดีที่สามองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงของผู้ฟ้องคดีที่ 3 แต่อย่างใด มติชี้มูลความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 จึงไม่เป็นเป็นที่สุด

3.3.4 กรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้วินิจฉัยว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 234 วรรคหนึ่ง (2) หรือ (4) เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยมีรายละเอียดสรุปได้ ดังนี้ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2561, หน้า 178 -179)

(1) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญขอให้วินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 วรรคหนึ่ง (2) หรือ (4) ว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

(2) ศาลรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาแจ้งว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ศาลรัฐธรรมนูญจึงให้เลขาธิการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ จัดทำความเห็นเป็นหนังสือสอบถามประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนด ดังนี้

(ก) การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 วรรคหนึ่ง (2) หรือ (4) แล้วมีมูลความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และชี้มูลความผิดวินัย เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

(ข) การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 234 วรรคหนึ่ง (2) หรือ (4) แล้ว วินิจฉัยว่าไม่มีมูลความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และชี้มูลความผิดทางวินัย จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

(3) คณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น ว่า ในกรณีที่รัฐธรรมนูญประสงค์จะให้ การวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระใดเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระนั้น รัฐธรรมนูญ ต้องกำหนดบทบัญญัติให้อำนาจดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติ มาตรา 234 วรรคหนึ่ง (2) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติให้ “คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ และอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” และมาตรา 234 วรรคหนึ่ง (4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติให้ “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย” โดยมิได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยไว้ ประกอบ กับเมื่อได้ตรวจสอบบทบัญญัติมาตราอื่น ๆ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่ปรากฏว่ามีมาตราใดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัย ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มีได้มีการกำหนดเรื่องการชี้มูลความผิดทางวินัยไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับนั้นแต่อย่างใด แต่หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัยเป็นกรณีที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

นอกจากนั้น การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพื่อชี้มูลความผิดทางวินัย แม้เป็นไปตามมาตรา 234 วรรคหนึ่ง (4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 เพราะเป็น “หน้าที่และอำนาจ อื่นที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย” ก็ย่อมแสดงให้เห็นว่าเป็นการใช้อำนาจที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มิใช่การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

ดังนั้น การใช้อำนาจไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 234 วรรคหนึ่ง (2) หรือ (4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แล้วมีมูลหรือไม่มีมูลความผิดฐาน ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือ

ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และมีการข่มขู่ความผิดทางวินัย จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ

อนึ่ง ในประเด็นที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการข่มขู่ความผิดทางวินัยนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสรีจที่ 158/2551 สรุปได้ว่าการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติว่าคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมูลความผิดทางวินัยหรือมูลความผิดทางวินัยหรือมูลความผิดทางอาญาตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้นั้น จะต้องปรากฏว่ามูลความผิดตามคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐและมูลความผิดที่ปรากฏจากการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้นเป็นมูลความผิดที่อยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 19 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วย (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญให้จัดทำความเห็นในประเด็นเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 234 วรรคหนึ่ง (2) หรือ (4) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในการข่มขู่ความผิดทางวินัย (เรื่องเสรีจที่ 1526/2560)

(4) ขณะนี้ ศาลรัฐธรรมนูญยังมิได้มีคำวินิจฉัยในกรณีนี้

ผู้ศึกษาเห็นว่า การตีความการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรตีความในลักษณะการตีความอย่างแคบ เนื่องจากลักษณะดังกล่าวนั้นเป็นการบัญญัติหน้าที่และอำนาจไว้ในลักษณะเดียวกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติอื่นซึ่งในรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงเงื่อนไขการใช้อำนาจและผลทางกฎหมายไว้จึงจะถือว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นเพียงการบัญญัติในการใช้อำนาจโดยทั่วไปเท่านั้น ซึ่งในกรณีดังกล่าวอาจจะต้องมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติออกมารองรับอีกชั้นหนึ่ง กรณีเช่นนี้ไม่ถือว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ผู้ศึกษามีความเห็นเพิ่มเติมว่า การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญต้องเป็นการดำเนินการโดยอาศัยหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวมทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้อำนาจไว้ กล่าวคือต้องเป็นการข่มขู่ความผิดฐานร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น

ในส่วนกรณีการข่มขู่วินัยนั้น มีแนวความเห็นที่แตกต่างกัน ซึ่งสามารถสรุปได้เป็นสองแนวทาง ดังนี้

ความเห็นแรก เห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวน และวินิจฉัยชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องทั้งในทางวินัยและทางอาญาเฉพาะการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และความผิดที่เกี่ยวข้องกันตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 28 (2) และมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เท่านั้น ส่วนความผิดที่เกี่ยวข้องต้องเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดทางอาญา ทางวินัย แล้วแต่กรณี ตามความผิดหลักทั้งสามฐานดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมมีอำนาจที่จะชี้มูลความผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องนั้น หรือทางวินัยที่เกี่ยวข้องไปในทางเดียวกันได้

ความเห็นที่สอง เห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการชี้มูลความผิดทางอาญาในความผิดในการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และมีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยแม้ความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องจะไม่ใช่ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ก็ตาม

ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับความเห็นแรก โดยเห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องทั้งในทางวินัยและทางอาญาเฉพาะการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และความผิดที่เกี่ยวข้องกันตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 28 (2) และมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เท่านั้น ไม่มีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยที่ไม่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งจากการศึกษาจากแนวคำพิพากษาศาลปกครองในคดีหมายเลขแดงที่ พบ. 13/2562 วันที่ 11 พฤศจิกายน 2562 และคดีหมายเลขแดงที่ พบ. 14/2562 ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2562 ได้มีการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจการชี้มูลความผิดวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สรุปสาระสำคัญได้ว่า “กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้ชี้มูลความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมอยู่ก่อนแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยในความผิดฐานอื่นด้วยในการพิจารณา ดังนั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดวินัยดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม” และยังเป็นการสอดคล้องกับคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญที่ 51/2561 และคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 41/2563 ที่วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกัน

ว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยนอกจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม”

3.3.5 แนวคำพิพากษาศาลปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญของ คณะกรรมการ ป.ป.ช.

1) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 620/2555

การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการตามกฎหมายกับบุคคลและคณะบุคคล ผู้กระทำความผิดตามคำร้องของผู้ฟ้องคดีแล้วแจ้งผลการพิจารณาข้อร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีได้ จะต้องดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือไม่ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 250 วรรคหนึ่ง (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 อันเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กร ตามรัฐธรรมนูญ... และการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมอบหมายให้ สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานก่อนการไต่สวนและวินิจฉัยดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการใช้อำนาจตามมาตรา 250 วรรคหนึ่ง (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เช่นกัน

2) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 27/2559

กรณีที่ถูกฟ้องคดีที่ 1 (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เห็นว่าไม่ปรากฏพฤติการณ์แห่งการกระทำ ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ และมีมติไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เป็นกรณีที่ถูกฟ้องคดีที่ 1 ใช้อำนาจตามมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยตรง

3) คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 62/2561

เมื่อมาตรา 250 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 บัญญัติว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการถอดถอนออกจากตำแหน่งเสนอต่อวุฒิสภาตามมาตรา 272 วรรคสาม แต่ผู้ฟ้องคดี เห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจทำความเข้าใจเกี่ยวกับการถอดถอนผู้ฟ้องคดีออกจากตำแหน่งเสนอต่อ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ กรณีจึงเป็นการโต้แย้งการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญของผู้ถูกฟ้องคดี

จากการศึกษาข้างต้น ทำให้ทราบถึงขอบเขตลักษณะการใช้อำนาจโดยตรงของ องค์กรอิสระ โดยเฉพาะการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งจะทำให้

ผู้ศึกษาสามารถนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ประกอบการศึกษาวิเคราะห์ขอบเขตอำนาจผู้ตรวจการแผ่นดิน ในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการ ตรวจสอบการทุจริต โดยเฉพาะกรณีการใช้อำนาจโดยตรงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในบทต่อไปได้

บทที่ 4

วิเคราะห์สภาพปัญหาในการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ดังที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 3 เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ทำให้ได้ทราบถึงความหมายการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงแนวคำพิพากษาของศาลรัฐธรรมนูญและศาลปกครองว่า มีแนวทางในตีความและวินิจฉัยคดี กรณีการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญขององค์อิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะกรณีการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อย่างไร ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาเห็นควรได้ดำเนินการศึกษาสภาพปัญหาการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับการใช้อำนาจตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยแยกพิจารณา ดังนี้

1. สถานะทางกฎหมายของการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาทางปกครอง พ.ศ. 2542

2. ปัญหาแนวทางการวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเฉพาะการใช้อำนาจตรวจสอบการทุจริต ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาดำเนินการตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 หรือกรณีร้องเรียนที่มีคำวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาดำเนินการตามมาตรา 37 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 เรื่องร้องเรียนที่มีคำวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 หรือเรื่องร้องเรียนที่มีคำวินิจฉัยรับไว้พิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 (กรณีการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ หรือกรณีการตรวจสอบละเลยการปฏิบัติหน้าที่)

นอกจากนี้ ผู้ศึกษายังได้นำแนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินกรณีที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 22 มาตรา 23 (2) และตามมาตรา 22 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 ถึง มาตรา 48 เนื่องจากถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 มาศึกษาวิเคราะห์ด้วย

3. ขอบเขตและอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนการใช้อำนาจตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้อำนาจตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ากรณีใดมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง หรือกรณีใดมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปสู่การพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาได้นำคำพิพากษาและคำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ได้ศึกษาในบทที่ 3 ในคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ถูกฟ้องคดีจากการมีมติและข้อมูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐตามหน้าที่และอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนด วิเคราะห์เปรียบเทียบกับคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องร้องเรียนคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันจะนำไปสู่การเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

จากการศึกษาคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องร้องเรียนการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเฉพาะการใช้อำนาจตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบปัญหาว่าในการวินิจฉัยปัญหาตามคำร้องเรียนเจ้าหน้าที่สอบสวนและนิติกรยังไม่ทราบถึงหลักทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการตรวจสอบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของผู้ตรวจการแผ่นดินว่ามีขอบเขตการพิจารณาแค่ไหนอย่างไร ประกอบกับยังไม่มีแนวทางหรือขั้นตอนในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่ชัดเจนแน่นอน รวมทั้งเรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะหรือคล้ายคลึงกับกรณีดังกล่าวนั้น ยังไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ผู้ศึกษาจึงได้รวบรวมคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อเสนอให้เห็นถึงสภาพของปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อเสนอแนะหลักเกณฑ์และแนวทางในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับกรณีการใช้อำนาจตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อสร้างบรรทัดฐานของคำวินิจฉัยให้สอดคล้องกับกฎหมายและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน อันจะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าหน้าที่สอบสวนและนิติกรในการปฏิบัติหน้าที่เสนอความเห็นหรือข้อพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

4.1 สถานะความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดนิยามความหมายของเจ้าพนักงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ดังนี้

มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการ ป.ป.ช.

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือในรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ หรือเจ้าพนักงานอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และบุคคลหรือคณะบุคคล บรรดาซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นในระบอบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐด้วย แต่ไม่รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จากบทนิยามข้างต้นจะเห็นได้ว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นกรรมการในองค์กรอิสระ แต่ไปกำหนดบุคคลเหล่านี้รวมอยู่ในนิยาม คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามคำนิยามของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม การจะพิจารณาว่าผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือไม่ นั้น ในเบื้องต้นจะต้องพิจารณาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามนิยามของมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 หรือไม่เสียก่อน เพราะหากไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก็ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับเรื่องไว้พิจารณาตรวจสอบได้

จากประเด็นดังที่ได้กล่าวข้างต้น หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดนิยามคำว่า หน่วยงานทางปกครองและของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่จะถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองไว้ใน มาตรา 3 ดังนี้

"หน่วยงานทางปกครอง" หมายความว่า กระทรวง ทบวงกรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองและดำเนินกิจการทางปกครอง

เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า

- (1) ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง คณะบุคคล หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง
- (2) คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล และ
- (3) บุคคลที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม (1) หรือ (2)

จากบทบัญญัติดังกล่าว มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามความหมายในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือไม่ จะเห็นได้ว่า คำนิยามคำว่า “คณะบุคคล” เจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ไม่อาจเข้าใจได้ว่า หมายความว่าถึงบุคคลกลุ่มใด และมีสถานะอย่างไร เพราะไม่ได้มีลักษณะเช่นเดียวกับข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง ซึ่งมีการกำหนดความหมายไว้อย่างชัดเจนว่าหมายถึงกลุ่มบุคคลใดมีสถานะทางกฎหมายอย่างไร ในหน่วยงานทางปกครอง ดังนั้น คำว่า “คณะบุคคล” จึงควรอ่านประกอบกับคำว่า “หรือผู้ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง” ซึ่งเมื่ออ่านประกอบกับแล้วคณะบุคคลนี้ย่อมหมายถึง “คณะบุคคล” ที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง” ดังนั้น “คณะบุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง” จึงมีความหมายกว้างโดยรวมถึงคณะกรรมการต่าง ๆ ทั้งหมดไม่ว่าจะเรียกชื่อว่าอะไร เช่น สภามหาวิทยาลัย ถือเป็นคณะบุคคลที่ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณานิยามความหมายข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็น “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในนิยามความหมาย “คณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล” ซึ่งการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจรัฐตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ได้ให้อำนาจไว้ และเป็นกรณีที่มีกฎหมายให้อำนาจกระทำการดังกล่าว จึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะรับไว้พิจารณาได้ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 752/2551)

ในส่วนของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 4 ได้กำหนดนิยามความหมายของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะถูกตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ ดังนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่น

ของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ และเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย

จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะถือว่าเป็นฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะอยู่ในอำนาจหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินหรือไม่

ผู้ศึกษาเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ได้บัญญัตินิยามความหมายของหน่วยงานทางปกครองและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ในลักษณะเดียวกันกับนิยามความหมายของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แม้ในส่วนของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 จะไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจนว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามความหมายใด ซึ่งเมื่อพิจารณานิยามตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ 752/2551 มาประกอบกันแล้วเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ด้วยเหตุที่เป็นคณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล ซึ่งสอดคล้องกับนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ที่กำหนดให้ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า รวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย

โดยที่ผ่านมารณที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับคำร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณา วินิจฉัย แต่มีบางกรณีที่ไม่รับคำร้องเรียนการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้พิจารณา โดยเห็นว่า ไม่ได้มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะอยู่ในอำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับไว้พิจารณาได้ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าแนวการวินิจฉัยดังกล่าวเป็นการไม่สอดคล้องกับแนวทางข้างต้นและเป็นการขัดกับแนวคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดินส่วนใหญ่ด้วย ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้ศึกษาจะได้ทำการวิเคราะห์สถานะความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 โดยละเอียดต่อไป เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานแก่เจ้าหน้าที่สอบสวนและนิติกรในการพิจารณาเรื่องร้องเรียน

แนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินที่เคยให้เหตุผลในการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้พิจารณา โดยเห็นว่าไม่ได้มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะอยู่ในอำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับไว้พิจารณาได้

1. คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดินที่ 815/2561 สรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

กรณีขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแสวงหาข้อเท็จจริง กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายในการแสวงหาข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐานและพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นร้องเรียนให้ตรวจสอบการทุจริตของผู้อำนวยการเขตคลองสาน และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ไว้ต่อ คณะกรรมการ ป.ป.ช.

สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นการร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่ไม่เป็นตามระเบียบเป็นเหตุให้มีมติไม่รับเรื่องของผู้ร้องเรียนไว้พิจารณา ซึ่งมีได้มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

2. คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดินที่ 650/2561 สรุปข้อเท็จจริงได้ดังนี้

กรณีขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแสวงหาข้อเท็จจริง กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายในการแสวงหาข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐานและพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นร้องเรียนไว้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นการร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่ไม่เป็นตามระเบียบเป็นเหตุให้มีมติไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งมีได้มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ผู้ตรวจการแผ่นดิน จึงไม่รับเรื่องร้องเรียนในกรณีนี้ไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

4.2 แนวทางคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การศึกษาในส่วนนี้จะเสนอภาพรวมของปัญหาการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยแบ่งออกเป็น 1) การไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา 2) การวินิจฉัยยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียน นอกจากนั้นแล้ว จะรวบรวมคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน กรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาวินิจฉัยกรณีอื่น ๆ ที่นอกเหนือจากอำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญด้วย ทั้งนี้ เพื่อแสดงให้เห็นว่าเรื่องร้องเรียนลักษณะใดที่อยู่ในอำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ปัญหาการรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา

การแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น เริ่มต้นจากกรณีที่มีผู้ร้องเรียนมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจะดำเนินการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน กลับกรองแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนและจัดทำความเห็นเพื่อเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ ในกรณีเรื่องร้องเรียนที่เสนอความเห็นไม่รับไว้พิจารณาจะเป็นหน้าที่ของสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนในการทำคำวินิจฉัยเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อแจ้งผลแก่ผู้ร้องเรียนต่อไป แต่กรณีเรื่องร้องเรียนใดที่รับไว้พิจารณา สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจะส่งมอบเรื่องร้องเรียนดังกล่าวให้ส่วนงานที่รับผิดชอบดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่า กรณีการร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีบางกรณีที่สำนักสอบสวนและสำนักกฎหมายและคดีได้พิจารณาและเสนอความเห็นไม่ควรรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา บางกรณีสำนักสอบสวนและสำนักกฎหมายและคดีได้พิจารณาเสนอความเห็นเห็นควรยุติเรื่องโดยวินิจฉัยในเนื้อหาของคำร้องเรียน

จากการศึกษาเบื้องต้นพบว่า คำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีบรรทัดฐานที่แตกต่างกันในการรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาวินิจฉัย รวมทั้งมีแนวคำวินิจฉัยที่แตกต่างกัน โดยบางกรณีไม่รับพิจารณาในชั้นตรวจสอบเรื่องร้องเรียน บางกรณีมีการพิจารณาไม่รับเรื่องร้องเรียนในชั้นสอบสวนหรือนิติกร บางกรณีมีการรับไว้พิจารณาวินิจฉัย ทั้งนี้ ตัวอย่างเรื่องร้องเรียนที่นำมาศึกษา หากผลคำวินิจฉัยใช้คำว่า “ไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา” หมายความว่ามีการวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนในชั้นการตรวจสอบคำร้องเรียนเบื้องต้นของสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน รวมถึงเป็นกรณีที่มีการรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวโดยส่งไปยังสำนักสอบสวนที่รับผิดชอบหรือสำนักกฎหมายและคดี และสำนักดังกล่าวได้เสนอความเห็นควรพิจารณาวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียน แต่กรณี

ที่ผลการวินิจฉัยใช้ถ้อยคำว่า “ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียน” หมายถึง มีการวินิจฉัยยุติเรื่องร้องเรียนในชั้นของสำนักสอบสวนหรือชั้นของสำนักกฎหมายและคดี

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาจึงต้องการที่จะนำเสนอตัวอย่างเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเฉพาะการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมถึงสภาพปัญหาของการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน เนื่องจากที่ผ่านมาไม่ได้มีการวางแนวทางหรือกำหนดกรอบการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริต โดยเฉพาะกรณีการใช้อำนาจโดยตรงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินมีขอบเขตอำนาจในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนดังกล่าวได้แค่ไหน อย่างไร

4.2.1 เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ไม่รับไว้พิจารณา แบ่งออกได้ ดังนี้

4.2.1.1 กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยไม่รับพิจารณาเรื่องร้องเรียนประเด็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งแต่ในชั้นสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน

1) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2012/2562 โดยสรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีไม่รับเรื่องจากผู้ร้องเรียนได้ร้องเรียนเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรสาคร สาขากระทุ่มแบน ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ โดยละเว้นไม่ดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนได้พิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนประกอบกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นการร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำจังหวัดสมุทรสาคร และคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมีมติไม่รับเรื่องจากผู้ร้องเรียนได้กล่าวหาเจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรสาคร สาขากระทุ่มแบน สังกัดกรมที่ดิน กับพวก ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งมาตรา 37 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 บัญญัติห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องที่มี

ลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณาอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 37 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560¹ จึงมีคำวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนนี้

ผู้ศึกษาเห็นว่า ประเด็นตามคำร้องเรียนนี้ ผู้ร้องเรียนประสงค์ให้ตรวจสอบการมีมติไม่รับคำกล่าวหาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้พิจารณา ซึ่งในคำวินิจฉัยดังกล่าวได้ให้เหตุผลว่าเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้น จึงควรไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาเนื่องจากไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามมาตรา 37 (3)² แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

2) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1899/2562 โดยสรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแสวงหาข้อเท็จจริงการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมีมติชี้มูลผู้ร้องเรียนว่ากระทำผิดอาญาฐานเป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ ชื่อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์สินใด ๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐ โดยไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียน

คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นการร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ไม่รับเรื่องร้องเรียนนี้ไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 เป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

¹ มาตรา 37 (4) บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 6 ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า มีลักษณะดังต่อไปนี้

(4) เป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่ขององค์กรอิสระอื่นหรือที่องค์กรอิสระอื่นรับไว้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระนั้น แต่ไม่ตัดอำนาจในการที่จะขอรับทราบผลการพิจารณาขององค์กรอิสระที่รับเรื่องไว้ดำเนินการ”

² มาตรา 37 (3) บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 6 ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาแล้วเห็นว่า มีลักษณะดังต่อไปนี้

(3) เรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน”

3) เรื่องร้องเรียนเลขดำ ที่ 944/2561 โดยสรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแสวงหาข้อเท็จจริงการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีการมีมติไม่รับคำกล่าวหาของผู้ร้องเรียนไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนพิจารณาแล้วเห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นการร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการวินิจฉัยในการรับเรื่องไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นการร้องเรียนการใช้หน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระตาม รัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มิได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในกรณีนี้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนในกรณีนี้ไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

4) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 246/2561 โดยสรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีการวินิจฉัยและชี้มูลความผิดการกระทำของผู้ถูกร้องเรียน เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมืองกันทรลักษณ์ จังหวัดศรีสะเกษ โดยไม่ชอบ

คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นการร้องเรียนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีความเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกร้องเรียน เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมืองกันทรลักษณ์ จังหวัดศรีสะเกษ มีพฤติการณ์ทุจริต โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการไต่สวนและมีความเห็นดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มิใช่เป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560³ จึงเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของ

³ มาตรา 22 (2) บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่าเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ขจัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น”

ผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งมาตรา 37 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 บัญญัติห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องที่มีลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณา สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนพิจารณาแล้ว เห็นสมควรที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

ผู้ศึกษาเห็นว่า ประเด็นตามคำร้องเรียนของเรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1899/2562 เรื่องร้องเรียนเลขดำ ที่ 944/2561 และเรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 246/2561 มีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ต้องการให้ตรวจสอบการไต่สวนและมีความเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดโดยทุจริตหรือประพฤติไม่ชอบ ซึ่งการไต่สวนหมายความว่า การมีมติชี้มูลความผิดหรือมีมติไม่ชี้มูลความผิดด้วย จึงถือได้ว่าเป็นการขอให้ตรวจสอบกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ อันเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ดังนั้น การที่สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนไม่รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาตามมาตรา 37 วรรคหนึ่ง (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 จึงเป็นไปตามขอบเขตอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแล้ว

5) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1627/2561 โดยสรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแสวงหาข้อเท็จจริงการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะอนุกรรมการไต่สวน กรณีการมีมติแจ้งข้อกล่าวหาและไต่สวนคดีกับผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรม

คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่าเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นการร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะอนุกรรมการไต่สวน ป.ป.ช. เกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดกับผู้ร้องเรียน ซึ่งเป็นการร้องเรียนการใช้หน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มิได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในกรณีนี้ สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนพิจารณาแล้วเห็นสมควรที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

6) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 650/2561 โดยสรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแสวงหาข้อเท็จจริง กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายในการแสวงหาข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐานและพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นร้องเรียนไว้ต่อ ป.ป.ช.

คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นการร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่ไม่เป็นตามระเบียบเป็นเหตุให้มีมติไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งมีได้มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่รับเรื่องร้องเรียนในกรณีนี้ไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

7) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 815/2561 โดยสรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแสวงหาข้อเท็จจริง กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ปฏิบัติตามระเบียบและกฎหมายในการแสวงหาข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐานและพิจารณาเรื่องร้องเรียนที่ผู้ร้องเรียนได้ยื่นร้องเรียนให้ตรวจสอบการทุจริตของผู้อำนวยการเขตคลองสาน และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไว้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า เรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นการร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่ไม่เป็นตามระเบียบเป็นเหตุให้มีมติไม่รับเรื่องของผู้ร้องเรียนไว้พิจารณา ซึ่งมีได้มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้ตามมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

ผู้ศึกษาเห็นว่า ประเด็นตามคำร้องเรียนของเรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1627/2561 เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 650/2561 และเรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 815/2561 มีลักษณะคำร้องเรียนที่คล้ายคลึงกัน คือ ผู้ร้องเรียนประสงค์ขอให้ตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ

ป.ป.ช. รวมถึงอนุกรรมการไต่สวน ป.ป.ช. เกี่ยวกับการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเนื่องจากไม่เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย เป็นเหตุให้มีมติไม่รับเรื่องไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นการโต้แย้งดุลพินิจการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติให้อำนาจไว้ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องไม่รับเรื่องร้องเรียนในกรณีนี้ไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ดังนั้น การที่สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนวินิจฉัยไม่รับคำร้องเรียนเรื่องร้องเรียนคำที่ 815/2561 ไว้พิจารณา ด้วยเหตุ “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” มิได้มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้ ตามมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 จึงเป็นการไม่สอดคล้องกับเหตุผลตามคำวินิจฉัยของเรื่องร้องเรียนเลขคำที่ 1627/2561 และเรื่องร้องเรียนเลขคำที่ 650/2561 ที่วินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาด้วยเหตุเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ

4.2.1.2 กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยไม่รับพิจารณาเรื่องร้องเรียนประเด็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในชั้นสำนักสอบสวน และสำนักกฎหมายและคดี

ก. กรณีที่สำนักสอบสวนมีความเห็นไม่รับพิจารณา กรณีเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ

1) เรื่องร้องเรียนเลขคำที่ 1935/2562 โดยสรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้
ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแสวงหาข้อเท็จจริง กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติลงโทษผู้ร้องเรียนฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตในการออกใบอนุญาตก่อสร้าง เลขที่ 39/2547 ลงวันที่ 13 มกราคม 2547 ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน

พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายข้างต้นแล้ว เห็นว่า ผู้ร้องเรียนเป็นนายช่างโยธาชำนาญงาน สำนักงานเทศบาลเมืองสตูล เมื่อปี พ.ศ. 2560 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติลงโทษผู้ร้องเรียนซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหาที่ 8 ฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตในการออกใบอนุญาตก่อสร้าง 39/2547 ลงวันที่ 13 มกราคม 2547 โดยการพิจารณาดังกล่าวได้รับฟังพยานหลักฐานจากคณะอนุกรรมการ โดยมาได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงให้ถูกต้อง ต่อมาผู้ร้องเรียนได้ยื่นหนังสือร้องขอความเป็นธรรม แต่ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.

พิจารณาบททวนมติเป็นข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานเดิมที่คณะอนุกรรมการไต่สวนได้รวบรวมไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว มิใช่พยานหลักฐานใหม่ ที่ประชุมจึงมีมติไม่ทบทวนมติเดิม ผู้ร้องเรียนเห็นว่าการพิจารณาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เป็นธรรม ผู้ร้องเรียนจึงร้องเรียนมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อขอให้ตรวจสอบในกรณีดังกล่าว เรื่องร้องเรียนนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติลงโทษผู้ร้องเรียนฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตในการออกใบอนุญาตก่อสร้าง โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กรณีดังกล่าว จึงเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งมาตรา 37 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ที่บัญญัติห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องที่มีลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณา

2) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1627/2561 โดยสรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแสวงหาข้อเท็จจริงการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะอนุกรรมการไต่สวน กรณีการมีมติแจ้งข้อกล่าวหาและไต่สวนคดีกับผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรม

คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินขอเรียนว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาและแสวงหาข้อเท็จจริง เมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่เรื่องร้องเรียนของท่านเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะอนุกรรมการไต่สวน ป.ป.ช. ซึ่งเป็นการร้องเรียนการใช้หน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่รับเรื่องร้องเรียนนี้ไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

3) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2985/2556 โดยสรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

ประเด็น ขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายโดยไม่เป็นธรรมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีการวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ของผู้ร้องเรียน

คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาข้อเท็จจริงประกอบข้อกฎหมาย และปรึกษาหารือร่วมกันแล้วเห็นว่า เรื่องร้องเรียนนี้เป็นกรณีที่ท่านไม่เห็นด้วยกับผลการพิจารณา เรื่องร้องเรียนที่ท่านได้ร้องเรียนกล่าวหาต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ โดยร้องเรียนว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำวินิจฉัยโดยไม่เป็นธรรม อันมีลักษณะเป็นการโต้แย้งผลการพิจารณา หรือคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณา วินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของท่านดังกล่าว เป็นการพิจารณาวินิจฉัยไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250 และพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติไว้ กรณีตามคำร้องเรียนนี้ จึงยังไม่อาจถือได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย คำร้องเรียนนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามความในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 244 (1) (ค) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 มาตรา 13 (1) (ค) ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่อาจรับเรื่องร้องเรียนนี้ ไว้พิจารณาตรวจสอบได้

ผู้ศึกษาเห็นว่า ประเด็นตามคำร้องเรียนของเรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1935/2562 เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1627/2561 และเรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2985/2556 เป็นการโต้แย้งมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอนุกรรมการไต่สวน ซึ่งได้ใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญในการชี้มูลความผิดแก่ผู้ร้องเรียน ซึ่งเห็นควรที่จะไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาตั้งแต่ชั้นของสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน แต่จากข้อเท็จจริงปรากฏว่าสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนพิจารณาส่งเรื่องให้สำนักสอบสวน ซึ่งต่อมาสำนักสอบสวนได้ทำความเห็นไม่รับไว้พิจารณา

ข. สำนักกฎหมายและคดีมีความเห็นไม่รับพิจารณา กรณีที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยเห็นว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ

1) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2596/2564 โดยสรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัย กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดผู้ร้องเรียนว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 151 และมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา และมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 เป็นการกระทำ

ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 47 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 265 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และมาตรา 279

คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำนักกฎหมายและคดีได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า ตามมาตรา 23 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 บัญญัติว่า “กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลปกครอง และให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง” จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่า เรื่องร้องเรียนที่จะอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินต้องเป็นกรณีพิพาทที่เกิดจากการที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจทางปกครองหรือกระทำการทางปกครองที่มีผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งการใช้อำนาจทางปกครอง ย่อมหมายถึงการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมาย เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนปรากฏว่า เหตุแห่งการร้องเรียนเกิดจากการร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดกับผู้ร้องเรียน ซึ่งเป็นการร้องเรียนการใช้อำนาจขององค์กระอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จึงมิได้มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินการทางปกครองที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับไว้พิจารณา ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่อาจรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

ผู้ศึกษาเห็นว่า ประเด็นตามคำร้องเรียนนี้ เป็นกรณีร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้มีมติชี้มูลความผิด โดยขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นไปยังศาลปกครอง ซึ่งกรณีดังกล่าวเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาวินิจฉัย กรณีดังกล่าวไม่ได้มีการวินิจฉัยไม่รับคำร้องเรียนนี้ไว้พิจารณาในชั้นของสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน แต่เป็นกรณีที่สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนพิจารณาส่งเรื่องให้สำนักกฎหมายและคดีพิจารณา

2) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 620/2560 โดยสรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

ประเด็น ขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีการไต่สวนและมีมติให้ดำเนินการทางวินัยอย่างร้ายแรงในความผิดฐานกระทำการอื่นใดอันเชื่อได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วร้ายอย่างร้ายแรงกับผู้ร้องเรียน

คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำนักกฎหมายได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า กรณีตามคำร้องเรียนนี้เป็นเรื่องและผู้ร้องเรียนไม่เห็นด้วยกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่มติว่าการกระทำของผู้ร้องเรียนเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ฐานกระทำการอื่นใดอันเชื่อได้ชื่อว่าเป็นผู้ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 19 (4) ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และตามมาตรา 91 (1) กำหนดว่าเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92 กล่าวคือ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการป.ป.ช. ได้ส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาของผู้ร้องเรียน เพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยกับผู้ร้องเรียนแล้ว ตามความในมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน การที่คณะกรรมการป.ป.ช. มีมติดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา 250 (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญซึ่งใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่มีอำนาจพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว เพราะกรณีตามคำร้องเรียนนี้ไม่ใช่เรื่องการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 13 (1) (ค) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552

ผู้ศึกษาเห็นว่า ประเด็นตามคำร้องเรียนนี้ ผู้ร้องเรียนประสงค์ให้ตรวจสอบการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเป็นการกระทำที่ชอบหรือไม่ชอบด้วยหน้าที่

ซึ่งหากพิจารณาตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าการไต่สวนและชี้มูลความผิดวินัยดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองหรือเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองแล้ว ก็อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะพิจารณาตรวจสอบได้ อย่างไรก็ตาม แม้จะเข้าลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง แต่อาจเป็นกรณีเรื่องร้องเรียนที่ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องไว้พิจารณา ตามมาตรา 36 และ มาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 เนื่องจากเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล หรือเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น หรือเรื่องที่ยังคงมีอิสระอื่นรับไว้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระนั้นแล้ว ซึ่งจะต้องมีการศึกษากันต่อไป

3) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1528/2557 โดยสรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

ประเด็น ขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหาย โดยไม่เป็นธรรมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีการชี้มูลความผิดทางวินัยร้ายแรงจากการสอบเข้าอบรม หลักสูตรนายอำเภอ ปี 2552 กับผู้ร้องเรียน ทำให้กรรมการปกครองมีคำสั่งให้ออกจากราชการ

คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน

กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดเกี่ยวกับการทุจริตสอบเข้า โรงเรียนนายอำเภอการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เป็นอำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติชี้มูลเรื่องดังกล่าวแล้ว กรณีตามคำร้องเรียนจึงไม่อยู่ในอำนาจของของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาได้ ตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552⁴ เนื่องจากเป็นเรื่องที่มีได้เป็นการตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 13 (1) (ค)⁵

⁴ มาตรา 28 (3) บัญญัติว่า “เรื่องที่มีผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือให้ยุติการพิจารณา

(3) เรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา 13 (1) หรือ (2)”

⁵ มาตรา 13 (1) ค บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณี

ผู้ศึกษาเห็นว่า ผู้ศึกษาเห็นว่า ประเด็นตามคำร้องเรียนนี้ ผู้ร้องเรียนประสงค์ให้ตรวจสอบการไต่สวนและข้อมูลความผิดทางอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเป็นการกระทำที่ชอบหรือไม่ชอบด้วยหน้าที่ ซึ่งมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่าการไต่สวนและข้อมูลความผิดดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ ซึ่งเห็นว่า ในกรณีนี้เนื้อหาในการร้องเรียนเป็นการขอให้ตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีการไต่สวนและข้อมูลความผิดทางอาญา กรณีจึงเป็นการชี้มูลความผิดอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ แต่จากข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรณีดังกล่าวไม่ได้มีการวินิจฉัยไม่รับคำร้องเรียนนี้ไว้พิจารณาในชั้นของสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน แต่เป็นกรณีที่สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนพิจารณาส่งเรื่องให้สำนักกฎหมายและคดีพิจารณา ซึ่งต่อสำนักกฎหมายและคดีได้ทำความเห็นไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ด้วยเหตุว่าเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน

4.2.2 กรณีผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้พิจารณา และได้มีคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่อง

4.2.2.1 กรณียุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในชั้นสำนักสอบสวน (การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ)

1) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1010/2563 โดยสรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแสวงหาข้อเท็จจริงการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวหาและไต่สวนผู้ร้องเรียนว่า กระทำผิดฐานทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 กรณีสนามฟุตบอลของสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครราชสีมาเขต 5 ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวผู้ร้องเรียนยังไม่ได้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษานครราชสีมาเขต 5 แต่อย่างใด

(ค) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กร ตามกระบวนการยุติธรรม

คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า คณะอนุกรรมการไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในคดีและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะ พิสูจน์ความผิดตามที่มีการกล่าวหา และเมื่อการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เพียงพอแล้ว จึงแจ้งข้อกล่าวหาโดยเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบและแจ้งข้อกล่าวหาให้ทราบ รวมทั้งได้ให้ โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อกล่าวหาและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาภายในเวลาอันสมควรตามระเบียบกฎหมาย แล้ว อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560⁶ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงมีคำวินิจฉัยให้ยุติเรื่องร้องเรียนของผู้ร้องเรียน และ ให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งผลการวินิจฉัยให้ผู้ร้องเรียน และสำนักงาน ป.ป.ช. ทราบต่อไป

2) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2965/2563 โดยสรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

ประเด็น ขอให้แสวงหาข้อเท็จจริงและพิจารณา กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ดำเนินการพิจารณาตรวจสอบเรื่องร้องเรียนกล่าวหานายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี เกี่ยวกับการจัดซื้อเครื่องออกกำลังกายและการจัดซื้อถุงยังชีพ เมื่อปี พ.ศ. 2554 ขององค์การบริหาร ส่วนจังหวัดปทุมธานี

คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการพิจารณาตรวจสอบเรื่องร้องเรียนดังกล่าว โดยเรื่องการ จัดซื้อถุงยังชีพ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ดังนั้น จากข้อเท็จจริงดังกล่าวยังไม่อาจฟังได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัตินอกเหนือ หน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย กรณีปัญหาตามคำร้องเรียนนี้จึงเป็นเรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา 22 (2) ตามประกาศผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดเรื่อง que ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณา ตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560⁷

⁶ มาตรา 37 วรรคสอง บัญญัติว่า “กรณีที่ความปรากฏในภายหลังว่าเป็นเรื่องที่มีลักษณะตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน สั่งยุติเรื่อง”

⁷ มาตรา 37 (8) บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 6 ห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่อง que ผู้ตรวจการแผ่นดิน พิจารณาแล้วเห็นว่า มีลักษณะดังต่อไปนี้

(8) เรื่องอื่นตามมติที่ผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนด”

ผู้ศึกษาเห็นว่า ประเด็นตามคำร้องเรียนเรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1010/2563 และเรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2965/2563 เป็นการโต้แย้งว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ดำเนินการชี้มูลความผิด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดดังกล่าวแล้ว ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญจึงเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งมาตรา 37 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 บัญญัติห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องที่มีลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณา แต่ปรากฏว่าการดังกล่าว สำนักสอบสวน 4 ได้วินิจฉัยโดยยุติเรื่องร้องเรียนตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 เป็นการพิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหาว่าการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ปฏิบัติหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่ และอำนาจตามกฎหมาย

4.2.2.2 กรณียุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนในชั้นสำนักสอบสวน (กรณีการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ละเลย ล่าช้า หรือกระทำการโดยไม่เป็นธรรม)

1) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1522/2564 โดยสรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแสวงหาข้อเท็จจริงการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีตรวจสอบเรื่องกล่าวหาผู้บริหารของบริษัท กสทช โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) กระทำการว่าจ้างจัดทำสัญญาใช้บริการหรือเช่าใช้โครงข่ายเคเบิลใยแก้วนำแสงและอุปกรณ์ FTTx โดยมีขอบ ล่าช้า

คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำนักสอบสวน 4 พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่าปัญหาตามคำร้องเรียนในเรื่องนี้เป็นกรณีการร้องเรียนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีดำเนินการตรวจสอบเรื่องกล่าวหาพนักงานบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) (บริษัท โทรคมนาคมแห่งชาติ จำกัด (มหาชน)) ว่าทำสัญญาใช้บริการหรือเช่าใช้โครงข่ายเคเบิลใยแก้วนำแสงและอุปกรณ์ FTTx โดยไม่ชอบ เมื่อปี พ.ศ. 2553-2554 ล่าช้า จากการแสวงหาข้อเท็จจริงปรากฏว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับเรื่องการกล่าวหาพนักงานบริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน) กรณีอนุมัติจัดทำสัญญาให้บริการหรือเช่าโครงข่ายและอุปกรณ์ FTTx โดยมีขอบ ไว้พิจารณาแล้ว และได้มอบหมายคณะผู้ไต่สวนเบื้องต้น เพื่อดำเนินการไต่สวนเบื้องต้น และปัจจุบันอยู่ระหว่างการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามกรอบระยะเวลา ตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

ดังนั้น จากข้อเท็จจริงและเอกสารหลักฐานที่ปรากฏในชั้นนี้ จึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่าการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้น กรณีปัญหาตามคำร้องเรียนนี้จึงเป็นเรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา 22 (2) ตามประกาศผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

2) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 972/2562 โดยสรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแสวงหาข้อเท็จจริง กรณีสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดนครราชสีมา ดำเนินการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของผู้ร้องเรียนล่าช้า

คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำนักสอบสวน 1 ได้พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วเห็นว่า สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดนครราชสีมาได้ประสานทำความเข้าใจกับผู้ร้องเรียนและชี้แจงให้ผู้ร้องเรียนทราบถึงขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานดังกล่าวแล้ว เรื่องร้องเรียนในเรื่องนี้จึงเป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนได้รับการแก้ไขความเดือดร้อนอย่างเหมาะสมแล้ว ตามมาตรา 37 (6) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 จึงเห็นควรสั่งยุติเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามมาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

3) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1236/2560 โดยสรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินตรวจสอบการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความเสียหายของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีการดำเนินการไต่สวนการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลน้ำร้อนตามหนังสือร้องเรียนเมื่อวันที่ 24 มีนาคม 2559 ล่าช้า

คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการแผ่นดินได้พิจารณาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องแล้ว จากการตรวจสอบข้อเท็จจริงปรากฏว่า สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ดำเนินการเรื่องร้องเรียนดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า เรื่องดังกล่าวเป็นกรณีการกระทำความผิดฝ่าฝืนระเบียบราชการเพียงอย่างเดียวซึ่งไม่มีความผิดอาญาเกี่ยวข้อง จึงมีมติส่งเรื่องให้ผู้ว่าราชการจังหวัดตาก ในฐานะผู้บังคับบัญชาของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลน้ำร้อนดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ รวมทั้งส่งเรื่องดังกล่าวให้พนักงานสอบสวนสถานีตำรวจภูธรเมืองตากดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเรียบร้อยแล้ว พร้อมทั้งแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องเรียนทราบด้วยแล้ว

กรณีดังกล่าวจึงยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ตามมาตรา 13 (1) ก แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552⁸ ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงวินิจฉัยให้ผู้พิการณาเรื่องร้องเรียนนี้ตามมาตรา 28 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552⁹ ดังกล่าว

4) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1330/2560 โดยสรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแสวงหาข้อเท็จจริง กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเรื่องร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รักษาความสะอาดสำนักงานฝ่ายรักษาความสะอาดและสวนสาธารณะ สำนักงานเขตบางกะปิ ลำซำ

คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน

สำนักสอบสวน 4 พิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 22 กรกฎาคม พ.ศ. 2561 บัญญัติไว้ ดังนี้ มาตรา 4 คำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่าข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะท้องที่ หรือเจ้าหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และบุคคลหรือคณะบุคคลบรรดาซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐด้วย แต่ไม่รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาตรา 28 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ (2) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวียดผิดกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม มาตรา 59 เรื่องกล่าวหา

⁸ มาตรา 13 (1) ก บัญญัติว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนในกรณี

(ก) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น”

⁹ มาตรา 28 (3) บัญญัติว่า “เรื่องของผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยดังต่อไปนี้ ไม่ให้รับไว้พิจารณาหรือยุติการพิจารณา

(3) เรื่องที่ไม่ได้เป็นไปตามมาตรา 13 (1) หรือ (2)”

เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ยื่นคำกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาตรา 62 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งอำนวยการระดับสูงหรือเทียบเท่าลงมา มีกรณีถูกกล่าวหากระทำผิด หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดในเรื่องที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรง ทั้งนี้ บรรดาที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักงานดำเนินการส่งเรื่องที่ได้รับไว้ให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเพื่อดำเนินการต่อไปภายในสามสิบวันนับแต่วันที่สำนักงานได้รับเรื่องจากบทบัญญัติข้างต้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายแรงผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการยื่นคำกล่าวหาให้ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาว่าหากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งอำนวยการระดับสูงหรือเทียบเท่าลงมา มีกรณีถูกกล่าวหากระทำผิด หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดในเรื่องที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรง คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการต่อไปก็ได้ เมื่อผู้ร้องเรียนมีหนังสือลงวันที่ 22 กุมภาพันธ์ 2562 ขอให้สำนักงาน ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ช. ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่งานรักษาความสะอาดชำนาญงาน และผู้ควบคุมงานด้านเก็บขยะมูลฝอยฝ่ายรักษาความสะอาดและสวนสาธารณะ สำนักงานเขตบางกะปิ สำนักงาน ป.ป.ท. จึงส่งเรื่องของผู้ร้องเรียนไปยังสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่ออำนวยความสะดวกทางธุรการให้แก่ประชาชนซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วมีมติมอบหมายเรื่องร้องเรียนให้สำนักงาน ป.ป.ท. ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจ จึงมีหนังสือสำนักงาน ป.ป.ช. ลับ ที่ ปช 0004/1038 ลงวันที่ 23 กรกฎาคม 2562 ส่งเรื่องให้สำนักงาน ป.ป.ท. ดำเนินการต่อไป การปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ช. ข้างต้นจึงถือเป็นการดำเนินการตามมาตรการหรือกลไกที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดไว้ เรื่องร้องเรียนนี้ จึงถือเป็นเรื่องที่มีได้เป็นไปตามมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ตามข้อ 3 (8) แห่งประกาศผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่อง การกำหนดเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 พ.ศ. 2562

5) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2002/2560 โดยสรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

ประเด็น ขอให้ตรวจสอบการละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีการไม่ส่งสำนวนคดีอาญาที่ 1068/2559 คืนให้กับสถานีตำรวจนครบาลทุ่งสองห้อง

คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน

กรณีผู้ร้องเรียนกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แต่กรณีดังกล่าวไม่ปรากฏว่ามีพยานหลักฐานและพฤติกรรมแห่งการกระทำชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีมติไม่รับไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 87 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และเมื่อคดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่ต้องส่งเรื่องกลับไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จากข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงยังไม่อาจรับฟังได้ว่า สำนักงาน ป.ป.ช. ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัติ นอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียน ตามมาตรา 22 วรรคหนึ่ง (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยให้ยุติการพิจารณาเรื่องร้องเรียนนี้

ผู้ศึกษาเห็นว่า ประเด็นตามคำร้องเรียนของเรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1522/2564 เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 972/2562 เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1236/2560 เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1330/2560 และเรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2002/2560 เป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ การละเว้นการปฏิบัติ การละเลย ล่าช้า รวมถึงการกระทำที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งมีใช้การขอให้ตรวจสอบการใช้ อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่เป็นการขอให้ตรวจสอบการใช้อำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีลักษณะเป็นการกระทำในทางปกครอง จึงเป็นการขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน แสวงหาข้อเท็จจริง เมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติ ตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนืออำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น ซึ่งอยู่ใน หน้าที่และอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

4.2.3 กรณีการร้องเรียนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามหน้าที่และอำนาจอื่นที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 22 (4) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 ถึง มาตรา 48 (สำนักกฎหมายและคดี)

การร้องเรียนดังกล่าวนี้ เป็นการที่ผู้ร้องเรียนประสงค์จะใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 22 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 ถึง มาตรา 48 เนื่องจากถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213

1) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 724/2564 โดยสรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติพิจารณาโทษทางวินัยกับผู้ร้องเรียน ตามรายงานและสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง คดีหมายเลขดำที่ 82-1-077/2562 คดีหมายเลขแดง ที่ 047-1-50/2564 ลงวันที่ 11 มกราคม 2564 ซึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 5 มาตรา 27 วรรค 3 และมาตรา 234 วรรคท้าย

คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน

พิเคราะห์ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้วจะได้วินิจฉัยไปตามประเด็นที่ร้องเรียน ดังนี้

1. กรณีประเด็นปัญหาตามคำร้องเรียนในเรื่องนี้ การที่ผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 นั้น เป็นการขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาดำเนินการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่น จึงอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 22 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ประกอบมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 และการพิจารณาปัญหาตามคำร้องเรียนดังกล่าว จะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

2. กรณีร้องเรียนว่าถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจากการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางอาญาและทางวินัยกับผู้ร้องเรียนตามรายงานและสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง คดีหมายเลขดำที่ 82-1-077/2562 คดีหมายเลขแดงที่ 047-1-50/2564 ลงวันที่ 11 มกราคม 2564 กรณีไต่สวนผู้ร้องเรียนในฐานะคณะกรรมการกำหนดราคากลาง แต่มิได้ดำเนินการไต่สวนคณะกรรมการพิจารณาข้อกำหนดงาน เป็นการกระทำที่ไม่น่าจะเกิดความเที่ยงธรรม ชัดหรือแย้งรัฐธรรมนูญ มาตรา 234 นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 234 บัญญัติไว้ว่า “คณะกรรมการ ป ป ช มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้... (2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต...ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (1) (2) และ (3) ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม...” พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4 บัญญัติไว้ว่า ““ไต่สวน” หมายความว่า การแสวงหา รวบรวม และการดำเนินการอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน” มาตรา 28 บัญญัติไว้ว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้... (2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม” จากบทบัญญัติดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และการไต่สวนเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริง เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน โดยไม่ได้จำกัดวิธีการ จะดำเนินการอื่นใดก็ได้การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนผู้ร้องเรียนในฐานะคณะกรรมการกำหนดราคากลาง แต่มิได้ดำเนินการไต่สวนคณะกรรมการพิจารณาข้อกำหนดงาน จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ไม่เที่ยงธรรม ดังนั้น กรณีนี้จึงไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234

ดังนั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางอาญาและทางวินัยกับผู้ร้องเรียนตามรายงานและสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง คดีหมายเลขดำที่ 82-1-077/2562 คดีหมายเลขแดงที่ 047-1-50/2564 ลงวันที่ 11 มกราคม 2564 จึงไม่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียนตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 กรณีตามคำร้องเรียนจึงเป็นเรื่องที่มีได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามกฎหมายอื่นตามประกาศผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดเรื่องและผู้ตรวจการ

แผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

2) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2168/2562 โดยสรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง ใต้สวนการกระทำความผิดและลงโทษทางวินัยตามการชี้มูลความผิดของผู้ร้องเรียน โดยละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 26 และมาตรา 27 วรรคหนึ่ง และวรรคห้า

คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน

เมื่อพิเคราะห์มาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 แล้ว ผู้ที่จะขอให้ศาลพิจารณาวินิจฉัยคดีโดยยื่นคำร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน นั้น จะต้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ และเห็นว่าการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นเป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ต้องอยู่ภายใต้บังคับมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วย เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนปรากฏว่า ผู้ร้องเรียนได้ยื่นฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ 182/2562 ขอให้ศาลเพิกถอนคำวินิจฉัยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ครั้งที่ 1012-83/2561 ลงวันที่ 11 กันยายน 2561 ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองกลาง กรณีจึงเป็นเรื่องที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอื่น ตามมาตรา 47 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

กรณีที่ผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง มิใช่เป็นการใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาปรับแก้การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัย โดยกำหนดให้หน่วยงานซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชายึดถือสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และดำเนินการตามขั้นตอนของการดำเนินการทางวินัยของหน่วยงานหรือองค์กรนั้น ๆ และขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินบัญญัติให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิร้องขอตรวจและคัดสำเนาเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้องได้ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่า ประเด็นตามคำร้องเรียนนี้ มิใช่การร้องเรียนเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ และการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพนั้นเป็นผลมาจากบทบัญญัติ

แห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

กรณีนี้ผู้ร้องเรียนเห็นว่า การใช้อำนาจวินิจฉัยข้อมูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรได้รับการตรวจสอบจากศาลปกครอง นั้น เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 101 ที่บัญญัติว่าผู้ซึ่งถูกลงโทษตามมาตรา 98 ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง จะฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษแล้ว เห็นว่า ผู้ร้องเรียนมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองในกรณีนี้ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง ใต้สวนการกระทำความผิด ลงโทษทางวินัย และข้อมูลความผิดผู้ร้องเรียนได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว กรณีประเด็นตามคำร้องเรียนนี้จึงยังมิได้มีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียนแต่อย่างใด ดังนั้น ประเด็นตามคำร้องเรียนดังกล่าวข้างต้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่อาจพิจารณายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยได้ตามมาตรา 47 (2) และมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 กรณีจึงเป็นเรื่องที่มีได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามกฎหมายอื่น ตามประกาศผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

ผู้ศึกษาเห็นว่า ประเด็นตามคำร้องเรียนของเรื่องร้องเรียนเลขคำที่ 724/2564 เรื่องร้องเรียนเลขคำที่ 2168/2562 เป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง การใต้สวนการกระทำความผิด การลงโทษทางวินัย และการข้อมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ประสงค์ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 22 (4) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 โดยกล่าวอ้างว่าถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 กรณีนี้แม้ว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีลักษณะที่เป็นการชี้ขาดตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้ก็ตาม แต่เมื่อเป็นการร้องเรียนเพื่อขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ไม่อาจใช้เหตุผลในการไม่รับพิจารณาด้วยเหตุที่ว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 37 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาปรับใช้ได้

3) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 253/2563 โดยสรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณายื่นคำร้องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ว่าการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอสถานะติบัญญัติแห่งชาติมีมติถอดถอนผู้ร้องเรียนเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยออกจากตำแหน่ง เป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้องเรียน

คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนและเอกสารประกอบคำร้องเรียนแล้วปรากฏตามรายงานและสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คดีหมายเลขดำที่ 03-2-057/2556 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2559 ความว่า ด้วยมีผู้กล่าวหาต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ว่าผู้ร้องเรียนเมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และปฏิบัติหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 268 ประกอบมาตรา 266 โดยใช้สถานะหรือตำแหน่งรัฐมนตรี เข้าไปก้าวก่าย แทรกแซง การดำเนินงานของคณะกรรมการองค์การตลาดที่กำลังพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องการทุจริตของผู้อำนวยการองค์การตลาดในขณะนั้น เพื่อช่วยเหลือไม่ให้ถูกดำเนินการทางวินัย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาโดยครบถ้วนแล้วได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 752-26/2559 เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2559 ด้วยคะแนนเสียง 6 ต่อ 3 เสียง ว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหา (ผู้ร้องเรียนในเรื่องนี้) มีมูลความผิดทางอาญาด้านเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และฐานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2552 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 123/1 ให้ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาและไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 56 (1) และมาตรา 70 แล้วแต่กรณีต่อไป ต่อมาสถานะติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวการประชุมครั้งที่ 51/2 2559 วันศุกร์ที่ 19 สิงหาคม 2559 ที่ประชุมได้มีการออกเสียงลงคะแนนถอดถอนผู้ร้องเรียน

เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ออกจากตำแหน่ง ด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงมีผลให้ผู้ร้องเรียน ถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามหน้าที่และอำนาจโดยรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ซึ่งมีผลใช้บังคับในขณะนั้น) โดยมาตรา 66 บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีผู้กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว...” เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนเสร็จแล้วและมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลก็ให้ส่งเรื่องพร้อมความเห็นไปยังประธานวุฒิสภา ตามมาตรา 56 (1) พร้อมกับส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 70 ในส่วนของวุฒิสภาย่อมมีอำนาจดำเนินการถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน โดยไม่จำเป็นต้องรอให้คดีอาญาถึงที่สุดก่อน เนื่องจากเป็นคนละส่วนกับการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งดำเนินการโดยอัยการสูงสุด ดังนั้น การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการถอดถอนผู้ร้องเรียนออกจากตำแหน่งโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่วุฒิสภาในขณะนั้น จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดโดยชอบแล้ว มิได้มีลักษณะเป็นการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญตามที่ผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างแต่อย่างใด กรณีปัญหาตามคำร้องเรียนในเรื่องนี้จึงยังรับฟังไม่ได้ว่ามีการกระทำที่เป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องเรียน ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่มีได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามกฎหมายอื่น ตามประกาศผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2562 ซึ่ง กำหนดเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

4) เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2543/2562 โดยสรุปข้อเท็จจริงได้ ดังนี้

ประเด็น ขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณา วินิจฉัย กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่รับเรื่องร้องเรียนของ

ผู้ร้องเรียนไว้พิจารณาเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน

กรณีที่ผู้ร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในการไม่รับเรื่องร้องเรียนของผู้ร้องเรียนไว้พิจารณา เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญให้ความรับรองและคุ้มครอง นั้น เห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนที่อยู่ภายในขอบเขตอำนาจขององค์กรอิสระนั้น ๆ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏตามคำร้องเรียนว่าหน่วยงานที่ผู้ร้องเรียนนำเรื่องไปร้องเรียนได้พิจารณาข้อเท็จจริงประกอบข้อกฎหมาย และได้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้ร้องเรียนทราบแล้ว กรณีจึงมิใช่เป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้องเรียนเกี่ยวกับการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ต่อหน่วยงานของรัฐ และได้รับแจ้งผลการพิจารณาโดยเร็ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 41 (2) ดังผู้ร้องเรียนกล่าวอ้างแต่อย่างใด ดังนั้น ปัญหาตามคำร้องเรียนในกรณีนี้จึงมิใช่เป็นกรณีที่ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ตามมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ประกอบกับมิได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามกฎหมายอื่น ตามประกาศผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2562 ซึ่งกำหนดเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณา ตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 อาศัยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงวินิจฉัยยุติเรื่องร้องเรียนของผู้ร้องเรียน ตามมาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

ผู้ศึกษาเห็นว่า ประเด็นตามคำร้องเรียนของเรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 253/2563 และเรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2543/2562 เป็นการขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้ชี้มูลความผิด อันมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของผู้ร้องเรียน ซึ่งเป็นการใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 ได้บัญญัติให้อำนาจไว้ กรณีดังกล่าวจึงต้องนำหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 ถึง มาตรา 48 มาใช้บังคับ ซึ่งตามคำร้องเรียนดังกล่าวได้มีการรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริง รวมทั้งได้พิจารณาวินิจฉัยยุติเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ตามมาตรา 37 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ซึ่งไม่ได้นำเรื่องการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญมาพิจารณาแต่อย่างใด ซึ่งผู้ศึกษา

เห็นว่าเป็นการสอดคล้องกับหลักกฎหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 แล้ว

4.3 ขอบเขตอำนาจผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ศึกษาการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4.3.1 วิเคราะห์สถานะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

ในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ได้เห็นชอบให้พิจารณาดำเนินการเรื่องที่มีผู้แจ้งหรือผู้ร้องเรียนเป็น “เรื่องร้องเรียน” แล้วในเบื้องต้น สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจะต้องตรวจสอบรายละเอียดเบื้องต้นของเรื่องร้องเรียนเสียก่อนว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” มีสถานะเป็น “หน่วยงานของรัฐ” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 หรือไม่ แล้วจึงจะไปสู่การพิจารณาประเด็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในนิยามข้างต้นเสียแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดิน ก็จะไม่มีความจำเป็นต้องรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาตรวจสอบได้

จากการศึกษาที่ผ่านมา ประกอบกับแนวคำวินิจฉัยศาลปกครอง และแนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ศึกษาเห็นว่า ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ได้กำหนดนิยามของคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” หรือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ ดังนี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างซึ่งปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ และเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองด้วย

จากนิยามข้างต้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ด้วยเหตุที่เป็นคณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบ

ต่อบุคคล ซึ่งสอดคล้องกับนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ที่กำหนดให้ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า รวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจ

4.3.2 วิเคราะห์ลักษณะการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับไว้พิจารณาได้

เมื่อพิจารณาหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นการบัญญัติหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ในมาตรา 22 (1) และ (2) ที่บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ รวมถึงแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวข้องโดยตรงกับการตรวจสอบการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง เมื่อพิจารณาบทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” และคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 4 ก็ได้กล่าวถึงหน่วยงาน บุคคล หรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองหรือให้ดำเนินกิจการทางปกครองไว้เช่นกัน จึงอาจกล่าวได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบได้นั้น จะต้องเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองเท่านั้น ดังนั้น หากเป็นการใช้อำนาจในลักษณะอื่น ๆ ที่ไม่ได้เป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง ก็ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2561 มาตรา 37 (3) ที่กำหนดห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้พิจารณา

จากการศึกษาข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ จะต้องเป็นการใช้อำนาจตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 22 (1) และ (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวบัญญัติไว้ กล่าวคือ การเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐ

ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ รวมถึงแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยกตัวอย่างเช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงล่าช้า เป็นต้น นอกจากนี้ การร้องเรียนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 23 (2) โดยขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องต่อศาลปกครอง ซึ่งการร้องเรียนดังกล่าวมีลักษณะเป็นการร้องเรียนเช่นเดียวกับการร้องเรียนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 22 (1) และ (2) เป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่รับไว้ตรวจสอบได้

นอกจากนั้นแล้ว กรณีที่มีการร้องเรียนการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ประสงค์ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการตามมาตรา 22 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 ถึง มาตรา 48 โดยกล่าวอ้างว่าถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 ก็เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 ซึ่งหลักเกณฑ์ข้างต้น ผู้ศึกษาจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ในลำดับต่อไป

4.3.3 วิเคราะห์ลักษณะการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ (การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ)

ในการศึกษาและพิจารณาว่าเรื่องใดเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจพิจารณาว่าเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อำนาจไว้ในลักษณะเฉพาะแล้ว แต่ต้องพิจารณาเนื้อหาของกระทำและแนวคิดที่มารวมทั้งลักษณะการจัดตั้งองค์กรของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และฐานของกฎหมายที่ให้อำนาจด้วย

หากพิจารณาที่มาและการจัดตั้งองค์กรของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมาจากแนวคิดที่ต้องการกำหนดองค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ โดยมีกลไกในการตรวจสอบในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติไม่ชอบโดยครอบคลุมถึงองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับตลอดจนมีอำนาจตรวจสอบถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่น

ในรูปแบบขององค์กรที่มีความเป็นกลางและมีความเป็นอิสระ โดยการจัดตั้งขึ้นโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และบัญญัติให้เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่จะไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

ในส่วนของกฎหมายที่ให้อำนาจ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญและใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การกระทำการตามที่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามที่มาตรา 234 ได้กำหนดไว้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง (2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม (3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กร อิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว (4) ไต่สวนเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (5) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายอื่น ในการดำเนินการไต่สวน ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการก็ได้

ผู้ศึกษาเห็นว่า การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเป็นการใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ โดยจะต้องเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงเงื่อนไขของการใช้อำนาจและผลทางกฎหมายของการใช้อำนาจในเรื่องนั้นไว้สมบูรณ์ครบถ้วนในตัวเอง และต้องมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ รวมทั้งต้องมีลักษณะเป็นการชี้ขาดในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด รวมไปถึงการกำหนดรายละเอียดหรือการขยายความอำนาจหน้าที่ที่มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ยกตัวอย่างเช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีมติชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติวินิจฉัยในการรับหรือไม่รับเรื่องกรณีกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะอนุกรรมการไต่สวน มีมติแจ้งข้อกล่าวหาและไต่สวนคดีไม่เป็นธรรม เป็นต้น

โดยการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญนี้ แม้จะมีลักษณะที่คล้ายกับการใช้อำนาจในทางปกครองอยู่บางประการ เช่น กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดบุคคลใดบุคคลหนึ่งอันเป็นกรณีที่มีมติหรือคำสั่งนั้นมีผลโดยตรงต่อผู้ที่ได้รับคำสั่งเป็นการเฉพาะและมีผลใช้บังคับกับข้อเท็จจริงอันเป็นการกระทำความผิดดังกล่าว แต่การใช้อำนาจดังกล่าวก็ไม่ถือว่าเป็นการใช้อำนาจทางปกครองแต่อย่างใด ประกอบกับฐานที่มาของอำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญมีที่มาจากอำนาจที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเงื่อนไขของการใช้อำนาจและผลทางกฎหมายไว้โดยเฉพาะแล้ว ซึ่งมีใช้อำนาจที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ทำให้การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่แตกต่างออกไปจากการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจทางปกครอง โดยการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญนั้นกำหนดให้มีการตรวจสอบโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนั้น ในลักษณะการตรวจสอบตนเอง หรือกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว และมีได้กำหนดให้อยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครองแต่อย่างใด

ดังนั้น การไต่สวนและชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่จะถือว่าเข้าลักษณะเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ นั้น เห็นว่าจะต้องเป็นการไต่สวนและมีมติชี้มูลความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งเป็นไปตามหน้าที่และอำนาจที่ได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 และมาตรา 235

4.3.4 วิเคราะห์ขอบเขตแนวทางการรับเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เมื่อทราบถึงเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และลักษณะการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยในเบื้องต้นแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่า ประเด็นที่จะต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ต่อมา คือ การใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีใดเป็นเรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง กรณีใดเป็นเรื่องร้องเรียนที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ และกรณีใดเป็นการใช้อำนาจที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามกฎหมายอื่น เพื่อให้ได้แนวทางในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดิน

จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ รวมถึงคำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดินข้างต้น สามารถวางแนวทางในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เป็นการสอดคล้องกับหน้าที่ และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยสรุปได้ ดังนี้

4.3.4.1 เรื่องร้องเรียนที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ก. กรณีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง แบ่งออกเป็นสองกรณี ดังนี้

1) กรณีที่มีการร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีการกระทำการอันมีลักษณะเป็นการละเลย ล่าช้า หรือกระทำการโดยไม่เป็นธรรม

กรณีที่มีการร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่น กรณีร้องเรียนว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและแจ้งข้อกล่าวหากับผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรม เนื่องจากไม่แสวงหาข้อเท็จจริงให้เป็นไปอย่างรวดเร็วและไม่รับฟังพยานหลักฐานอื่น (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1384/2560) กรณีร้องเรียนว่า คณะกรรมการป.ป.ช. พิจารณาเรื่องร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รักษาความสะอาดชำนาญงานฝ่ายรักษาความสะอาดและสวนสาธารณะ สำนักงานเขตบางกะปิ ล่าช้า ร้องเรียนเลขดำที่ 1330/2560) หรือกรณีการร้องเรียนว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ดำเนินการส่งสำนวนคดีอาญาคืนให้กับสถานีตำรวจ (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2002/2560) เป็นต้น

ผู้ศึกษาเห็นว่า กรณีที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับกรณีดังกล่าวข้างต้น เป็นการขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง จึงอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับไว้พิจารณาตรวจสอบได้ ตามมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 เนื่องจากการขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแสวงหาข้อเท็จจริง กรณีเห็นว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม อันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2) กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจไต่สวนและมีมติชี้มูล

ความผิดทางวินัย

กรณีที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามหน้าที่และอำนาจที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินเคยมีคำวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาซึ่งเป็นการพิจารณาวินิจฉัยในปี พ.ศ. 2557 ตามหน้าที่และอำนาจของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยเห็นว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1528/2557)

ผู้ศึกษาเห็นว่า กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีมติชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐตามเกี่ยวกับความผิดทางวินัยของพนักงานเจ้าหน้าที่นั้น เป็นการใช้อำนาจตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้ให้อำนาจไว้ ซึ่งปัจจุบันได้มีการออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ขึ้นมาใช้บังคับแทนแล้ว โดยการชี้มูลความผิดทางวินัยมิได้มีลักษณะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างใด ซึ่งมติชี้มูลดังกล่าวจึงไม่ถึงกับเป็นที่สุด และถือว่ากรณีดังกล่าวคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจทางปกครอง ซึ่งอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับไว้พิจารณาได้ ด้วยเหตุดังกล่าว หากผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่รับเรื่องร้องเรียนลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 37 (3) ย่อมไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินแต่อย่างใดก็ตาม เรื่องร้องเรียนดังกล่าวอาจเข้าลักษณะการไม่รับวินิจฉัยในเหตุอื่น ๆ ได้ เช่น เรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น หรือเรื่องที่ยังคงองค์กรอิสระอื่นไว้พิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระนั้นแล้ว หรือด้วยเหตุที่เป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลก็เป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาหาข้อยุติต่อไป

ทั้งนี้ เหตุผลดังที่ได้กล่าวข้างต้น ถือได้ว่าเป็นการสอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด คดีเลขแดงที่ พ.16/2564 ที่เห็นว่า ในการไต่สวนและมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานเพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยนั้น มิได้มีลักษณะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามมาตรา 223 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ไม่ใช่การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตกำหนดไว้ ซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง ศาลปกครองจึงมีสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจในการวินิจฉัยชี้มูลความผิดทางวินัยได้ของผู้ถูกฟ้องคดีได้

นอกจากนั้นแล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่า กรณีการร้องเรียนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน มาตรา 23 (2) โดยขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง ซึ่งการร้องเรียนดังกล่าวมีลักษณะเป็นการร้องเรียนเช่นเดียวกับการร้องเรียนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 22 (1) และ (2) เห็นว่า เป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับไว้ตรวจสอบได้ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า หากเป็นการร้องเรียนการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับขั้นตอน กระบวนการไต่สวน และมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้เพิกถอนมติดังกล่าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันมีลักษณะเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ กรณีดังกล่าวก็น่าจะไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับไว้พิจารณาตรวจสอบได้เช่นกัน

ข. กรณีการร้องเรียนการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ประสงค์ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการ ตามมาตรา 22 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 ถึง มาตรา 48 เนื่องจากถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213

กรณีผู้ร้องเรียนขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า การชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 2911/2562 และเรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 253/2563) หรือกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาไม่จ่ายเงินสินบนตามระเบียบคณะกรรมการตรวจสอบว่าด้วยการจ่ายสินบนในการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐพ.ศ. 2549 มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1384/2563)

ผู้ศึกษาเห็นว่า กรณีที่มีการร้องเรียนในลักษณะดังกล่าว ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องพิจารณาว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ อย่างไร โดยพิจารณาไปตามเงื่อนไขตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 ถึง มาตรา 48 กำหนดไว้ โดยไม่อาจนำเรื่องการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญมาเป็นเหตุที่จะไม่รับพิจารณาเรื่องร้องเรียนได้

4.3.4.2 เรื่องร้องเรียนที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน และห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

ก. กรณีที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดบุคคลใดบุคคลหนึ่งอันเป็นกรณีที่มีมติหรือคำสั่งนั้นมีผลโดยตรงต่อผู้ที่ได้รับคำสั่งเป็นการเฉพาะและมีผลใช้บังคับกับข้อเท็จจริงอันเป็นการกระทำความผิดตามหน้าที่และอำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้ เช่น กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนและมีความเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกร้องเรียนมีพฤติการณ์ทุจริต ประพฤติไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 246/2561) กรณีที่ผู้ร้องเรียนขอใช้สิทธิโต้แย้งว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติลงโทษผู้ร้องเรียนฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต และผู้ร้องเรียนขอให้มีการทบทวนมติข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่ทบทวนมติเดิม (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1935/2562) หรือการร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะอนุกรรมการได้สวน ป.ป.ช. เกี่ยวกับการได้สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดกับผู้ร้องเรียน (เรื่องร้องเรียนเลขดำที่ 1010/2563) เป็นต้น ถือเป็นกรณียื่นเรื่องการใช้หน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ผู้ศึกษาเห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจรับเรื่องร้องเรียนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาวินิจฉัย เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีลักษณะเป็นการกระทำในทางปกครอง และเห็นควรกำหนดแนวทางแก่เจ้าหน้าที่สอบสวนสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน ซึ่งเป็นชั้นตรวจสอบกลับกรองเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในการจะพิจารณารับเรื่องร้องเรียนไว้ดำเนินการว่า หากมีเรื่องร้องเรียนในลักษณะดังกล่าวจะต้องเสนอไม่รับพิจารณาตั้งแต่ในชั้นตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเพราะเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 37 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 เพื่อสร้างบรรทัดฐานในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นไปในแนวทางเดียว

ข. กรณีที่มีการร้องเรียนโดยขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ

กรณีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย (เรื่องร้องเรียนเลขดำ ที่ 2596/2564 และเรื่องร้องเรียนเลขดำ ที่ 1468/2563) ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินได้มีคำวินิจฉัยไม่รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณา

ผู้ศึกษาเห็นว่า กรณีที่ขอให้ตรวจสอบว่ามติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย อันเป็นการขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นเพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา 23 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 นั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องพิจารณาเสียก่อนว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองหรือเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ เพราะหากไม่ใช่กรณีการใช้อำนาจในทางปกครองแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ไม่อาจรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ซึ่งสอดคล้องกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองที่ได้วางแนวทางและบรรทัดฐานเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญไว้อย่างชัดเจนแล้วว่า “ในคดีที่มีการฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมต่อศาลปกครอง เป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญมิใช่การใช้อำนาจทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง อันจะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง” (คำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 620/2555) ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น กรณีที่ผู้ร้องเรียนยื่นเรื่องร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อขอให้ตรวจสอบการไต่สวนและมีมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แก่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงไม่ใช่การขอให้ตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในทางปกครองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองจึงไม่ควรรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 เพราะเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ เพื่อให้การวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกันและเพื่อสร้างบรรทัดฐาน ในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน ผู้ศึกษาเห็นควรเสนอแนะให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนดแนวทางแก่เจ้าหน้าที่สอบสวน (สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน) ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานในการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียนและทำความเข้าใจเพื่อเสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยให้เสนอความเห็นไม่รับเรื่องร้องเรียนกรณีเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวไว้พิจารณาตั้งแต่ขั้นตรวจสอบเรื่องร้องเรียน

ผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ขอบเขตอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเฉพาะการใช้อำนาจ โดยตรงตามรัฐธรรมนูญดังกล่าว จากทฤษฎีหลักกฎหมาย ข้อมูลทางวิชาการ แนวคำวินิจฉัยของ ศาลปกครอง แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งแนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าหน้าที่สอบสวนและนิติกรได้มีแนวทางการปฏิบัติหน้าที่อย่างชัดเจน และเพื่อให้การพิจารณาเรื่อง ร้องเรียนดังกล่าวเป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดยผู้ศึกษามีความมุ่งหวังเป็นอย่างยิ่งว่า หากเจ้าหน้าที่ สอบสวนและนิติกรมีแนวทางการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวอย่างชัดเจนแล้ว จะช่วยให้การปฏิบัติ หน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงเพื่อแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมาก ยิ่งขึ้น

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐซึ่งเป็นแนวคิดการควบคุมการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน นั้น ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ฉบับปี พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นกลไกหนึ่งในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อน หรือความไม่เป็นธรรมนั้น นอกจากนั้นแล้ว รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครอง กรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย กรณีที่บุคคล ซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ เห็นว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ และมีลักษณะเป็นการกระทำที่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 โดยกำหนดเป็นเงื่อนไขว่าให้ยื่นคำร้องดังกล่าวต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเสียก่อนจึงจะมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ จึงกล่าวได้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง

เมื่อพิจารณาหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 22 (1) และ (2) ที่บัญญัติให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีหน้าที่และอำนาจในการเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ คำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ รวมถึงแสวงหาข้อเท็จจริง

เมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวข้องโดยตรงกับการตรวจสอบการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง จึงอาจกล่าวได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบได้นั้น จะต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจในทางปกครอง

ในการรับเรื่องร้องเรียนของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไว้พิจารณา จะมีสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้ตรวจการแผ่นดินจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองความเห็นเบื้องต้นเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาสั่งรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียน โดยจะดำเนินการตรวจสอบตีสีก่อนว่าผู้ถูกร้องเรียนเข้าเงื่อนไขตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 กำหนดไว้ หรือไม่ ซึ่งกรณีที่ร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น เจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนจะต้องพิจารณาถึงสถานะของผู้ถูกร้องเรียน. ในเบื้องต้นก่อนว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนิยามแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 4 หรือไม่ เพราะหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้ว ก็ไม่มีประเด็นที่จะพิจารณาว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่ในหน้าที่และอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาวินิจฉัยได้หรือไม่ อย่างไร

จากการที่ศึกษาในบทที่ผ่านมา ผู้ศึกษาได้ข้อสรุปว่า แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 จะไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจนว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามความหมายใด แต่เมื่อพิจารณานิยามความหมายและลักษณะการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ด้วยเหตุที่เป็นคณะกรรมการหรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายให้อำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคลซึ่งสอดคล้องกับนิยามในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ที่กำหนดให้ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายรวมถึง กรรมการ อนุกรรมการ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจ ซึ่งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ที่นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ในมาตรา 3 (1) ไว้อย่างกว้าง ๆ โดยให้หมายความรวมถึง คณะบุคคล หรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานทางปกครอง ดังนั้น คณะกรรมการ

ต่าง ๆ ทั้งหมดไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร หากได้รับอำนาจให้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐแล้วล้วนเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบได้ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่อาจมีคำสั่งไม่รับไว้พิจารณาเรื่องร้องเรียนโดยอ้างเหตุว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มิได้มีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนิยามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ที่ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบได้แล้ว หลักเกณฑ์ที่จะต้องพิจารณาต่อมา คือลักษณะการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในลักษณะใดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับไว้พิจารณาตรวจสอบได้ ซึ่งจากการศึกษาที่ผ่านมาในบทที่ 4 ได้ข้อสรุปว่า การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ จะต้องเป็นใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในลักษณะที่มีผลกระทบต่อประชาชน ในลักษณะเป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง ตามมาตรา 22 (1) และมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 รวมไปถึงการร้องเรียนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ตามมาตรา 23 (2) โดยขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องต่อศาลปกครอง ซึ่งมีลักษณะเป็นการร้องเรียนเช่นเดียวกับการร้องเรียนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 22 (1) และ (2) เป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่รับไว้ตรวจสอบได้

นอกจากนั้นแล้ว กรณีที่มีการร้องเรียนการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ประสงค์ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการตามมาตรา 22 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 โดยกล่าวอ้างว่าถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 ซึ่งอยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ต้องพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

โดยในการศึกษาที่ผ่านมา ผู้ศึกษาพบว่า ปัญหาสำคัญที่ทำให้การพิจารณาเรื่องร้องเรียนของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีสาเหตุมาจากเจ้าหน้าที่สอบสวนและนิติกรยังขาด ความรู้ และความเข้าใจในการพิจารณาถึงลักษณะการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อย่างถ่องแท้ว่า กรณีใดเป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง กรณีใดเป็นการใช้อำนาจ โดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินไม่อาจจะรับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาตรวจสอบได้ ซึ่งผู้ศึกษา เห็นว่าในส่วนของการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญที่ไม่ใช่การใช้อำนาจในลักษณะทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่สอบสวนและนิติกรผู้ปฏิบัติงานยังมีความเข้าใจที่สับสนคลาดเคลื่อนอยู่มาก ซึ่งจากศึกษาที่ผ่านมา ผู้ศึกษาได้รวบรวมข้อพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว โดยสรุปได้ว่า การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติถึงเงื่อนไขของการใช้อำนาจและผลทางกฎหมายของการใช้อำนาจในเรื่องนั้นไว้สมบูรณ์ครบถ้วนในตัวเอง มีลักษณะเป็นการชี้ขาดในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามที่ รัฐธรรมนูญกำหนด และมีการกำหนดแนวทางการใช้อำนาจไว้ในลักษณะเดียวกับที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติอื่นที่เป็นการสอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้มีการตรวจสอบโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนั้นที่มีลักษณะเป็นการ ตรวจสอบตนเอง หรือกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว โดยไม่อยู่ในอำนาจการ ตรวจสอบของศาลปกครอง แต่หากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเป็นเพียงการบัญญัติในส่วนของการใช้อำนาจ โดยทั่วไปเท่านั้น ซึ่งในกรณีดังกล่าวจะต้องมีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือ พระราชบัญญัติออกมารองรับอีกชั้นหนึ่ง กรณีเช่นนี้ไม่ถือว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งการ ชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่จะ ถี อ ว า

เข้าลักษณะเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ นั้น เห็นว่าจะต้องเป็นการชี้มูลความผิดฐานร้ายแรง ผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 และมาตรา 235 กำหนดไว้

ในส่วนของการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทาง ปกครองนั้น จากการศึกษาแนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ผ่านมา ผู้ศึกษาเห็นว่า เจ้าหน้าที่ สอบสวนและนิติกรมีความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวเป็นอย่างดี แต่ยังคงมีความเข้าใจคลาดเคลื่อนบางประการ เกี่ยวกับกรณีการใช้อำนาจไต่สวนและมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า อยู่ในหน้าที่

และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับเรื่องร้องเรียนในลักษณะไว้พิจารณาได้หรือไม่ โดยมีข้อสังเกตในส่วนที่เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งสามารถสรุปได้เป็นสองความเห็น ดังนี้

ความเห็นแรก เห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องทั้งในทางวินัยและทางอาญาเฉพาะการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และความผิดที่เกี่ยวข้องกันตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 28 (2) และมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เท่านั้น ส่วนความผิดที่เกี่ยวข้องต้องเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดทางอาญา ทางวินัย แล้วแต่กรณี ตามความผิดหลักทั้งสามฐานดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมมีอำนาจที่จะชี้มูลความผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องนั้น หรือทางวินัยที่เกี่ยวข้องไปในทางเดียวกันได้

ความเห็นที่สอง เห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการชี้มูลความผิดทางอาญาในความผิดในการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และมีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยแม้ความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องจะไม่ใช่ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ก็ตาม

ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับความเห็นแรก โดยเห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจชี้มูลความผิดที่เกี่ยวข้องทั้งในทางวินัยและทางอาญาเฉพาะการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และความผิดที่เกี่ยวข้องกันตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 28 (2) และมาตรา 91 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เท่านั้น ไม่มีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยที่ไม่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งจากการศึกษาจากแนวคำพิพากษาศาลปกครองในคดีหมายเลขแดง ที่ พบ. 13/2562 วันที่ 11 พฤศจิกายน 2562 และคดีหมายเลขแดงที่ พบ. 14/2562 ลงวันที่ 11 พฤศจิกายน 2562 ได้มีการพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจการชี้มูลความผิดวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สรุปสาระสำคัญได้ว่า “กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้ชี้มูลความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมอยู่ก่อนแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิดทางวินัยในความผิดฐานอื่นด้วยในการพิจารณา ดังนั้น การที่

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดวินัยดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม” และยังเป็นการสอดคล้องกับคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญที่ 51/2561 และคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ 41/2563 ที่วินิจฉัยไว้ในทำนองเดียวกันว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยนอกจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม”

อย่างไรก็ตาม กรณีที่มีการร้องเรียนในลักษณะดังกล่าวมายังสำนักงานผู้ตรวจแผ่นดิน ผู้ศึกษาเห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินควรที่จะพิจารณาในส่วนของการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าการชี้มูลความผิดดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจในทางปกครองหรือหรือเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ หากเห็นว่าการเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองก็อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะพิจารณาตรวจสอบได้ ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า การชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น เป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง โดยการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งมีได้มีลักษณะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดที่มีลักษณะเช่นเดียวกับการชี้มูลความผิดตามหน้าที่และอำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มติชี้มูลทางวินัยดังกล่าวจึงไม่ถือเป็นที่สุด อันเป็นการสอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของ ศาลปกครองสูงสุด คดีเลขแดงที่ ผ.24/2561 ที่วินิจฉัยว่า “การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ 3 (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีมติชี้มูลความผิดของผู้ฟ้องคดีว่าเป็นความผิดวินัย จึงเป็นเพียงการชี้มูลความผิดทางวินัยที่จะต้องมีการพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยต่อไป โดยผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นการใช้อำนาจทางปกครอง มิใช่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด”

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้ศึกษาเห็นว่า กรณีที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาโดยอาศัยเหตุว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ จึงไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 37 (3) หาได้ไม่ได้ แต่หากผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่รับไว้พิจารณาก็จะต้องพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขอื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว กล่าวคือ ถือเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น หรือเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่นหรือองค์กรอิสระอื่นรับไว้ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระนั้น หรือถ้ารับไว้พิจารณาแล้วให้ส่งยุติเรื่องตามมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

พ.ศ. 2560 ด้วยเหตุที่เป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารบุคคล หรือการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้หรือไม่ ซึ่งต้องมีการพิจารณาหาข้อยุติกันต่อไป

5.1.1 ปัญหาขอบเขตการพิจารณาเสนอเรื่องและแนวทางการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ศึกษาการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จากการศึกษาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่ผ่านมา ประกอบกับแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และแนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน สามารถเสนอแนวทางการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ดังนี้

5.1.1.1 เรื่องร้องเรียนที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

1) กรณีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจทางปกครอง แบ่งออกเป็นสองกรณี ดังนี้

1.1) กรณีที่มีการร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีการกระทำการอันมีลักษณะเป็นการละเลย ล่าช้า หรือกระทำการโดยไม่เป็นธรรม

กรณีที่มีการร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีที่ผู้ร้องเรียนเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและแจ้งข้อกล่าวหากับผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรม เนื่องจากไม่แสวงหาข้อเท็จจริงให้เป็นไปอย่างรวดเร็วและไม่รับฟังพยานหลักฐานอื่น ซึ่งถือเป็นการขอให้ตรวจสอบว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ละเลย ล่าช้า หรือกระทำการโดยไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นการร้องเรียนการใช้อำนาจทางปกครองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ใช่การขอให้ตรวจสอบการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ผู้ศึกษาเห็นว่า กรณีดังกล่าวข้างต้น เป็นการขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแสวงหาข้อเท็จจริง กรณีเห็นว่าผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ซึ่งเป็นการขอให้ตรวจสอบการกระทำในทางปกครอง จึงอยู่ในอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับไว้พิจารณาตรวจสอบได้ ตามมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

1.2) กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจในการชี้มูลความผิดทางวินัย

กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีมติชี้มูลความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามหน้าที่และอำนาจที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้อำนาจไว้

ผู้ศึกษาเห็นว่า กรณีดังกล่าวข้างต้น เป็นการขอให้ตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและมีมติชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ให้อำนาจไว้ซึ่งมิได้มีลักษณะเป็นการวินิจฉัยชี้ขาดที่มีลักษณะเช่นเดียวกับการชี้มูลความผิดตามหน้าที่และอำนาจที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มติชี้มูลทางวินัยดังกล่าวจึงไม่ถือเป็นที่สุด และเห็นว่าการชี้มูลความผิดทางวินัยดังกล่าวถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินจะไม่รับพิจารณาวินิจฉัยโดยอาศัยเหตุว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญจึงไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 37 (3) หาได้ไม่ ทั้งนี้ ควรกำหนดแนวทางแก่เจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน ซึ่งเป็นชั้นตรวจสอบก่อนกรองเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในการจะพิจารณารับเรื่องร้องเรียนไว้ดำเนินการว่า หากมีเรื่องร้องเรียนในลักษณะดังกล่าวจะต้องพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามมาตรา 36 และมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 เนื่องจากอาจเข้าลักษณะการไม่รับวินิจฉัยในเหตุอื่น ๆ ได้ เช่น เรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่นไว้พิจารณา หรืออาจเป็นกรณีรับไว้พิจารณาแล้วให้ส่งยุติเรื่องโดยอาศัยเหตุที่ว่าเป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารบุคคล หรือการดำเนินการทางวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็เป็นอีกกรณีหนึ่ง โดยไม่อาจนำหลักเกณฑ์และเงื่อนไขว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญซึ่งไม่ใช่การใช้อำนาจทางปกครองมาพิจารณาไม่รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวได้

2) กรณีการร้องเรียนตามมาตรา 22 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

วิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 ถึง มาตรา 48 เนื่องจากถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213

กรณีของผู้ตรวจการแผ่นดินยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า การไต่สวนและมีมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญหรือไม่

ผู้ศึกษาเห็นว่า แม้ว่าการไต่สวนและมีมติของคณะกรรมการ จะเป็นการใช้อำนาจตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่การพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว จะต้องพิจารณาไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 โดยไม่อาจนำเรื่องการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญมาเป็นเหตุที่จะไม่รับพิจารณาเรื่องร้องเรียน โดยเห็นว่าเป็นกรณีไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามมาตรา 37 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาเป็นเหตุผลในการที่จะไม่รับพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวได้ ส่วนการจะไม่รับพิจารณาด้วยเหตุที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการรับเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินประการอื่นก็เป็นอีกกรณีหนึ่ง ดังนั้น เห็นควรกำหนดแนวทางแก่เจ้าหน้าที่ ส อ บ ส ว น ส ำ า น ี้ ก ต ร ว จ ส อ บ เรื่องร้องเรียน ซึ่งเป็นชั้นตรวจสอบกลับกรองเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในการจะพิจารณา รับเรื่องร้องเรียนไว้ดำเนินการว่า หากมีเรื่องร้องเรียนในลักษณะดังกล่าวจะไม่รับพิจารณาโดยอาศัยเหตุว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญหาได้ไม่

5.1.1.2 เรื่องร้องเรียนที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดิน และห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

1) กรณีที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดบุคคลใดบุคคลหนึ่ง อันเป็นกรณีที่มีมติหรือคำสั่งนั้นมีผลโดยตรงต่อผู้ที่ได้รับคำสั่งเป็นการเฉพาะและมีผลใช้บังคับกับข้อเท็จจริง อันเป็นการกระทำความผิดตามหน้าที่และอำนาจที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้ อันเป็นการร้องเรียน

การใช้หน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ผู้ศึกษาเห็นว่า กรณีดังกล่าวเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่เฉพาะการใช้อำนาจที่มีลักษณะเป็นการกระทำในทางปกครองเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อสร้างบรรทัดฐานในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนของผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นไปในแนวทางเดียว จึงเห็นควรกำหนดแนวทางแก่เจ้าหน้าที่สอบสวนสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน ซึ่งเป็นชั้นตรวจสอบก่อนกรองเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินในการจะพิจารณารับเรื่องร้องเรียนไว้ดำเนินการว่า หากมีเรื่องร้องเรียนในลักษณะดังกล่าวจะต้องเสนอไม่รับพิจารณาในชั้นตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเพราะเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินได้ ตามมาตรา 37 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

2) กรณีที่มีการร้องเรียนโดยขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ

กรณีที่ขอให้ตรวจสอบว่าการไต่สวนและมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย อันเป็นการขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นเพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา 23 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

ผู้ศึกษาเห็นว่า กรณีที่ขอให้ตรวจสอบว่าการไต่สวนและมีมติซึ่งมีความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย อันเป็นการขอให้ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นเพื่อให้ศาลปกครองพิจารณาวินิจฉัย ตามมาตรา 23 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 นั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องพิจารณาเสียก่อนว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง หรือเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ เพราะหากไม่ใช่กรณีการใช้อำนาจในทางปกครองแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินก็ไม่อาจรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ แต่จากการศึกษาที่ผ่านได้ข้อสรุปแล้วว่า กรณีดังกล่าวเป็นการร้องเรียนการใช้อำนาจโดยตรงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองจึงไม่ควรรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

เพราะเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดิน ทั้งนี้ เพื่อให้การวินิจฉัยเรื่องร้องเรียนดังกล่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกันและเพื่อสร้างบรรทัดฐานในการพิจารณาวินิจฉัยเรื่องร้องเรียน ผู้ศึกษาเห็นควรเสนอแนะให้สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินกำหนดแนวทางแก่เจ้าหน้าที่สอบสวน (สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน) ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานในการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียนและทำความเข้าใจเพื่อเสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยให้เสนอความเห็นไม่รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณาตั้งแต่ชั้นตรวจสอบเรื่องร้องเรียน

5.1.2 สาเหตุที่ทำให้ผลคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินในเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความแตกต่างกัน

1. ไม่มีการกำหนดแนวทาง รวมถึงหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการรับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชัดเจนว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ตามเงื่อนไขใด และผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถตรวจสอบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้หรือไม่ประการใด ทำให้เจ้าหน้าที่สอบสวนและนิติกร โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน ผู้ปฏิบัติงานในการกลั่นกรองเรื่องร้องเรียน ไม่มีแนวทางในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว ส่งผลให้คำวินิจฉัยเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

2. ไม่มีการกำหนดขอบเขตอำนาจในการตรวจสอบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของผู้ตรวจการแผ่นดินว่า การใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในลักษณะใดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับไว้พิจารณาตรวจสอบได้ หรือเป็นกรณีที่ไม่อาจรับไว้พิจารณาตรวจสอบได้ตั้งแต่ในชั้นตรวจสอบกลั่นกรองเรื่องร้องเรียนของสำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน รวมถึงไม่เคยมีการกำหนดนิยาม และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ามีหลักเกณฑ์ในการพิจารณากรณีดังกล่าวอย่างไร รวมถึงไม่ได้มีการวางแนวทางการพิจารณาว่าเรื่องร้องเรียนลักษณะหรือประเด็นใดถือเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรื่องร้องเรียนในลักษณะใดเป็นเพียงการใช้อำนาจทางปกครองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น ซึ่งที่ผ่านมา มีเรื่องร้องเรียนเข้ามายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หลากหลายรูปแบบ เช่น การร้องเรียนเกี่ยวกับใช้อำนาจไต่สวน และมีมติชี้มูลความผิดเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีมติไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยแก่ผู้ร้องเรียนโดยไม่เป็นธรรม

การร้องเรียนเกี่ยวกับการไต่สวนและมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือการร้องเรียนเกี่ยวกับการไต่สวนและชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล เป็นต้น ดังนั้น เมื่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ได้มีการวางแนวทางในการพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวให้ชัดเจน จึงมีผลทำให้การพิจารณารับเรื่องร้องเรียนในลักษณะดังกล่าวไม่เป็นไปในแนวทางเดียว ซึ่งปรากฏจากข้อเท็จจริงตามแนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินที่แสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่สอบสวน สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนมีความคลาดเคลื่อนในการเสนอความเห็นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณา จะเห็นได้ว่าบางกรณีมีการพิจารณาไม่รับเรื่องร้องเรียนตั้งแต่ในขั้นตรวจสอบเรื่องร้องเรียน แต่บางครั้งได้เสนอเรื่องร้องเรียนให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับไว้พิจารณาวินิจฉัย และส่งไปยังสำนักสอบสวนเพื่อพิจารณาต่อไป

3. เหตุผลในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของเจ้าหน้าที่สอบสวนและนิติกรเพื่อเสนอผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณาวินิจฉัยยุติเรื่องไม่ได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

เนื่องจากในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและตรวจสอบเรื่องร้องเรียน กรณีการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเฉพาะการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ มีเจ้าหน้าที่สอบสวนผู้รับผิดชอบในการทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริง โดยผ่านผู้บังคับบัญชา และทำให้ผู้รับผิดชอบสำนวนเป็นคนละคนกัน ซึ่งการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่สอบสวนแต่ละคนจะมีความรู้ ข้อคิดเห็น คุณพินิจ และประสบการณ์เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวที่แตกต่างกันไป ดังปรากฏข้อเท็จจริงตามแนวคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินที่สะท้อนให้เห็นว่า บางกรณีเจ้าหน้าที่สอบสวนได้พิจารณาวินิจฉัยเรื่องโดยมีการแสวงหาข้อเท็จจริงว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งเป็นการพิจารณาวินิจฉัยในเนื้อหาของคำร้องเรียน บางกรณีเจ้าหน้าที่สอบสวนเห็นว่าการพิจารณาตามหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินแล้ว ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจที่จะรับเรื่องในลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัย เพราะมิใช่การตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองและได้ทำความเห็นเพื่อเสนอต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับ เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาวินิจฉัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 มาตรา 37 (3) ซึ่งทำให้เกิดแนวคำวินิจฉัยที่มีความแตกต่างกัน

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารทางวิชาการ แนวคำวินิจฉัยของศาลปกครอง แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบกับคำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดิน ผู้ศึกษาเห็นว่า

ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริต ในลักษณะที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง เช่น การร้องเรียนการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและมีมติล่าช้า ในส่วนการชี้มูลความผิดทางวินัย แม้จะถือว่าเป็นการกระทำในทางปกครองก็ตาม แต่ก็อาจเข้ากรณีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการไม่ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องร้องเรียนในลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณาตามมาตรา 36 และมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 นอกจากนั้นแล้ว เห็นว่าหากเป็นการร้องเรียนการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับขั้นตอน กระบวนการไต่สวน และมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้เพิกถอนมติดังกล่าวที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันมีลักษณะเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ กรณีดังกล่าวก็ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับไว้พิจารณาตรวจสอบได้

ในส่วนการร้องเรียนคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญนั้น เห็นว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่มีอำนาจรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณา เนื่องจากผู้ตรวจการแผ่นดินในฐานะองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจหรือการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่มีผลกระทบต่อประชาชน ดังนั้น การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญซึ่งไม่ถือเป็นการใช้อำนาจในทางปกครองย่อมไม่อยู่ในขอบเขตอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

ในส่วนการร้องเรียนเกี่ยวกับการไต่สวนและมีมติชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ประสงค์ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการตามมาตรา 22 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 โดยกล่าวอ้างว่าถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2560 มาตรา 213 ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 กำหนด

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาขอบเขตและอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)

:ศึกษาการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเฉพาะกรณีใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะ ดังนี้

5.2.1 ข้อเสนอเชิงนโยบาย

ผู้ศึกษาเห็นว่า สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินควรมีการวางหลักเกณฑ์และแนวทางการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนี้

1. ควรมีการประชุมเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการตรวจสอบองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าอยู่ในขอบเขตหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะตรวจสอบได้หรือไม่ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขใด โดยควรออกเป็นแนวปฏิบัติเพื่อให้เจ้าหน้าที่สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนได้ใช้ในการพิจารณารับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าว

2. ควรมีการจัดประชุมและตั้งคณะทำงานระหว่างเจ้าหน้าที่สอบสวนและนิติกร เพื่อวางกรอบลักษณะเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในทุกมิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ อาจเชิญผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ เพื่อมาให้ความรู้เกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ และอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่น ผู้ทรงคุณวุฒิ สาขากฎหมายมหาชน ผู้ทรงคุณวุฒิจากสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ทรงคุณวุฒิจากสำนักงานศาลปกครอง ผู้ทรงคุณวุฒิจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เป็นต้น และควรสร้างความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่สอบสวนและนิติกรของสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วย

3. ควรเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประกาศผู้ตรวจการแผ่นดิน เรื่อง กำหนดเรื่องให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณาตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 พ.ศ. 2562 ในข้อ 3 ให้เรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นเรื่องและผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับไว้พิจารณา ตามมาตรา 37 (8) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 โดยเพิ่มเติมอีกอนุหนึ่งว่า “เรื่องที่เป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระ” เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นการแก้ไขข้อขัดข้องในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนดังกล่าว

5.2.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

เห็นควรมีการจัดทำคู่มือสำหรับเจ้าหน้าที่สอบสวนและนิติกรในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเฉพาะกรณีการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีแนวทางดังนี้

1. เมื่อมีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียนพิจารณาเบื้องต้นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 หรือไม่เสียก่อน

2. ขั้นตอนต่อมาพิจารณาว่า การใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่อยู่หน้าที่และอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้หรือไม่ มีลักษณะใดบ้าง แบ่งออกได้ดังนี้

2.1 เป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง ซึ่งแบ่งออกเป็น

2.1.1 การร้องเรียนตามมาตรา 22 (1) และมาตรา 22 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 เช่น การร้องเรียนเกี่ยวกับกรณีปฏิบัติ หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า หรือการร้องเรียนว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจกลั่นแกล้ง เป็นต้น

2.1.2 การร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการไต่สวนและมีมติชี้มูลความผิดทางวินัย เช่น การร้องเรียนขอให้ตรวจสอบการชี้มูลความผิดทางวินัยของ ป.ป.ช. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การชี้มูลความผิดทางวินัยของ ป.ป.ช. ว่าเป็นการกลั่นแกล้งไม่เป็นธรรม อย่างไรก็ตาม อาจเข้าลักษณะต้องห้ามมิให้ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่รับเรื่องไว้วินิจฉัยในเหตุอื่น ๆ ได้ เช่น เรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระอื่น หรือเรื่องที่องค์กรอิสระอื่นรับไว้พิจารณาดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจขององค์กรอิสระนั้นแล้ว หรือด้วยเหตุที่เป็นเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ตามมาตรา 36 และมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

2.1.3 การร้องเรียนการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 23 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 ที่มีลักษณะเป็นการร้องเรียนเช่นเดียวกับการร้องเรียนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 22 (1) และ (2) เป็นเรื่องที่อยู่ใน

หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับไว้ตรวจสอบได้ เช่น การกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเจตนาจงใจกลั่นแกล้งผู้ถูกร้องเรียนเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม หากเป็นการร้องเรียนการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับขั้นตอน กระบวนการไต่สวน และมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้เพิกถอนมติดังกล่าวว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันมีลักษณะเป็นการร้องเรียนเกี่ยวเนื่องกับการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ กรณีดังกล่าวไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะรับไว้พิจารณาตรวจสอบได้

2.2 การร้องเรียนการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ประสงค์ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินดำเนินการตามมาตรา 22 (4) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 โดยกล่าวอ้างว่าถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 213 ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 ถึง มาตรา 48 กำหนด

3. การใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ไม่อยู่หน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ได้แก่ การใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญที่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 ถึง มาตรา 236 กำหนด ยกตัวอย่างเช่น

- 1) กรณีร้องเรียนว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีมติชี้มูลความผิดของผู้ร้องเรียน เป็นการกระทำโดยไม่เป็นธรรม
- 2) กรณีร้องเรียนว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีมติชี้มูลความผิดของผู้ร้องเรียนเป็นการกระทำที่ทำให้ผู้ร้องเรียนได้รับความเดือดร้อนเสียหาย
- 3) กรณีร้องเรียนว่าการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่รับคำกล่าวหาของผู้ร้องเรียนไว้พิจารณาดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- 4) กรณีร้องเรียนว่าการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาไม่รับคำร้องโต้แย้งเกี่ยวกับการมีมติชี้มูลความผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้
- 5) กรณีขอให้เสนอเรื่องต่อศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีมติชี้มูลความผิดแก่ผู้ร้องเรียน เป็นการกระทำที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

กรณีดังกล่าวข้างต้นเป็นการร้องเรียนในประเด็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ ผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่มีอำนาจรับเรื่องที่มีลักษณะดังกล่าวไว้พิจารณา เนื่องจากเป็นเรื่องที่ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา 37 (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

4. ขั้นตอนสุดท้าย เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบสำนวน สำนักตรวจสอบเรื่องร้องเรียน จัดทำความเห็นเสนอต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อให้ผู้ตรวจการแผ่นดินมีคำวินิจฉัยรับหรือไม่รับเรื่องร้องเรียนตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

สรุปลักษณะการร้องเรียนเกี่ยวกับ

การใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เข้ามายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

กรณีการร้องเรียนการใช้อำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช.	อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการพิจารณา ตรวจสอบ
1. กรณีขอให้ตรวจสอบตามมาตรา 22 (1) การเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎ คำสั่ง ขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรม แก่ประชาชนหรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ	มีลักษณะเป็นการกระทำในทางปกครอง อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะพิจารณาตรวจสอบได้
2. กรณีขอให้ตรวจสอบตามมาตรา 22 (2) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ	มีลักษณะเป็นการกระทำในทางปกครอง อยู่ในหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะพิจารณาตรวจสอบได้
3. กรณีขอให้ยื่นเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา 22 (4) กล่าวอ้างว่าถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 213	ผู้ตรวจการแผ่นดินจะต้องพิจารณาไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561 มาตรา 46 ถึง มาตรา 48 กำหนด

กรณีการร้องเรียนการใช้อำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช.	อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินในการพิจารณา ตรวจสอบ
4. การร้องเรียนเกี่ยวกับกระบวนการไต่สวนและ มีมติชี้มูลความผิดทางวินัย เช่น การร้องเรียนขอให้ ตรวจสอบการชี้มูลความผิดทางวินัยของ ป.ป.ช	มีลักษณะเป็นการกระทำในทางปกครอง อยู่ในหน้าที่ และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะพิจารณา ตรวจสอบได้
5. ขอให้เสนอเรื่องพร้อมด้วยตามมาตรา 23 (2) กฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐ หรือความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือ กฎหมายหรือศาลปกครอง	5.1 หากเป็นการร้องเรียนที่มีลักษณะเช่นเดียวกับ การร้องเรียนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 22 (1) และ (2) เป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจ ของผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะรับไว้ตรวจสอบได้ 5.2 หากเป็นการร้องเรียนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจ โดยตรงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเป็น การร้องเรียนเกี่ยวกับขั้นตอน กระบวนการไต่สวน และมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้ เพิกถอนมติดังกล่าวว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันมี ลักษณะเป็นการร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจ โดยตรงตามรัฐธรรมนูญ กรณีนี้ไม่อยู่ในหน้าที่และ อำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะพิจารณาตรวจสอบได้
6. การร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยตรงตาม รัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เป็นการใช้ อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 ถึง มาตรา 236	ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจที่ผู้ตรวจการแผ่นดินจะ พิจารณาตรวจสอบได้

แผนภาพแสดงกระบวนการตรวจสอบเรื่องร้องเรียน
เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เรื่องกล่าวหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการตรวจสอบการทุจริตที่อยู่ในอำนาจหน้าที่
ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

กรณีรับเรื่องไว้พิจารณา

1. กรณีขอให้ตรวจสอบ
การกระทำในทางปกครอง

1.1 การร้องเรียนตามมาตรา 22 (1) และมาตรา
22 (2) แห่งพรป. ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ.
2560 เช่น การร้องเรียนเกี่ยวกับกรณีปฏิบัติ
หรือไม่ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
หรือการปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า เป็นต้น

1.2 การร้องเรียนเกี่ยวกับการชี้มูล
ความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

1.3 การขอให้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ
หรือศาลปกครอง ตามมาตรา 23 (2) แห่งพรป.
ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560 โดยมีลักษณะเป็น
การร้องเรียนเช่นเดียวกันกับกรณีตามมาตรา 22 (1)
และมาตรา 22 (2)

2. กรณีขอให้ตรวจสอบตาม
หน้าที่และอำนาจอื่นที่
กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
ผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

กรณีตามมาตรา 22 (4) ประกอบ
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยวิธีพิจารณาของรัฐธรรมนูญ
พ.ศ. 2561 (เกี่ยวกับการละเมิดสิทธิ
และเสรีภาพ มาตรา 213 ของ
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2560)

พิจารณาไปตามหลักเกณฑ์และ
เงื่อนไขตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา
ของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2561

กรณีไม่รับเรื่องไว้พิจารณา

การร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้
อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ
ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เป็น
การใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2560 มาตรา 234 ถึง มาตรา 236
เช่น คณะกรรมการไต่สวนและ
มีมติชี้มูลความผิดโดยไม่เป็นธรรม
คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ
ไม่รับคำโต้แย้งเกี่ยวกับการมีมติ
ชี้มูลความผิดตามรัฐธรรมนูญ
 เป็นต้น

บรรณานุกรม

หนังสือ

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ (2557). รัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2561). องค์การอิสระ : ข้อพิจารณาทางกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

นราธิป พงศ์ประพันธ์. (2512). ศัพท์การเมืองและการทูต. กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด เกษมสุวรรณ.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. (2560). กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บรรเจิด สิงคะเนติ (2563). กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมฝ่ายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 7) กรุงเทพฯ:
วิญญูชน.

บรรเจิด สิงคะเนติ (2558). หลักพื้นฐานเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์
(พิมพ์ครั้งที่ 5) กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บรรเจิด สิงคะเนติ (2547). รวมบทวิเคราะห์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (2562). คู่มือปฏิบัติงานตามระเบียบผู้ตรวจการแผ่นดิน ว่าด้วยการแจ้ง
การร้องเรียน การแสวงหาข้อเท็จจริง และการพิจารณาเรื่องร้องเรียน พ.ศ. 2562 (พิมพ์ครั้งที่ 1)
กรุงเทพฯ: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (2563). คำวินิจฉัยผู้ตรวจการแผ่นดิน พุทธศักราช 2563 : กรณีปัญหา
เกี่ยวด้วยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย และกรณีการกระทำอันเป็นการละเมิด
สิทธิหรือเสรีภาพของประชาชน (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (2563). ผู้ตรวจการแผ่นดิน สองทศวรรษแห่งการพัฒนาและท้าทาย
อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน (พิมพ์ครั้งที่ 1) . กรุงเทพฯ : สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.

สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (2565). คู่มือการร้องเรียนต่อสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (สผผ.)
สำหรับประชาชน (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ: สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2564). ข้อความคิดและหลักฐานบางประการของกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 4).
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

วิษณุ เครืองาม (2530) กฎหมายรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์นิติบรรณการ.

สุรพล นิตไกรพจน์ (2546). ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิบัติตามพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สุรียา ปานแป้น และอนุวัฒน์ บุญนันท์. (2562). คู่มือสอบกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 2).
กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

อมร รักษาสัตย์ (2535). การปรับปรุงระบบด้านการบริหารงานบุคคล. กรุงเทพมหานคร: สถาบัน
บัณฑิตพัฒนาบริหารศาสตร์.

อุดม รัฐอมฤต (2552). ตำราหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสำหรับนักบริหาร
ระดับสูง กลุ่มวิชาที่ 8 : ระบบควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (พิมพ์ครั้งที่ 1).
นนทบุรี: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า.

บทความ

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2540). “ศาลปกครอง” กับหลักการแบ่งแยกอำนาจ. ในข้อความคิดและ
หลักการพื้นฐานทางกฎหมายมหาชน, ในหนังสือรวมบทความบางเรื่องเกี่ยวกับกฎหมาย
ปกครองและกฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งแรก), หน้า 5-7. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ (2539, กันยายน-ตุลาคม). ศาลปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ. วารสาร
นิติศาสตร์, ปีที่ 24, ฉบับที่ 1, หน้า 73.

โชคสุข กรกิตติชัย (2560). คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ
ป.ป.ช.). สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, หน้า 2-3.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (2564). รายงานประจำปี
งบประมาณ 2564. หน้า 31-32.

วิทยานิพนธ์

- สกุลกานต์ หนองหาน. (2560). การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จักริน กระแสเมฆ. (2550). ปัญหาทางกฎหมายของผู้ตรวจการแผ่นดิน. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- กิตติพัฒน์ สุวรรณนัจศิริ (2555) การตรวจสอบการกระทำของคณะกรรมการ ก.ก.ต. วิทยานิพนธ์ ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- สิริมา พรหมราชยศ. (2553). ปัญหาสถานะและอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พงศ์สุข สุขสาคร. (2555). ผู้ตรวจการแผ่นดินกับการตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กร ในกระบวนการยุติธรรม. วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- พงศ์พัศ พงษ์จิตเวชกุล (2561). อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ: ศึกษาเปรียบเทียบบทบัญญัติ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 2550 และ 2560. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์ มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรรณกร บานชื่น (2553). ปัญหาข้อพิพาทที่ไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง: ศึกษากรณี การใช้อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นการใช้อำนาจ โดยตรงตามรัฐธรรมนูญ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

- บรรเจิด สิงคะเนติ. (2547). การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (ออนไลน์) เข้าถึงข้อมูลวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2565 จาก <http://www.publaw.net/publaw/view.aspx?id=241>.

เอกสารอื่นๆ

สถิติเรื่องร้องเรียนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)
ข้อมูลจากสำนักเทคโนโลยีและสารสนเทศ สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อวันที่ 24
สิงหาคม 2564.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล	นางสาวชรมันต์ ศิริฤทัยวัฒนา
ประวัติการศึกษา	- ปริญญานิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อปี พ.ศ. 2549 (เกียรตินิยมอันดับ 2) - ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต เมื่อปี พ.ศ. 2554 - ประกาศนียบัตรเนติบัณฑิตไทย สมัยที่ 62 ของสำนักอบรมศึกษากฎหมาย เนติบัณฑิตยสภา เมื่อปี พ.ศ. 2554 - ประกาศนียบัตรหลักสูตรวิชาว่าความ ของสภาทนายความ เมื่อปี พ.ศ. 2551
ประวัติการทำงาน	เข้าปฏิบัติหน้าที่ที่สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เมื่อปี พ.ศ. 2554 ปัจจุบัน ดำรงตำแหน่งนิติกรชำนาญการ สำนักกฎหมายและคดี