

สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญากรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

กนกวรรณ ภูผาจิตต์*

ศาสตราจารย์ ดร. สุนทร มณีสวัสดิ์**

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ การตรวจสอบการใช้อำนาจองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยศาลในระบบกฎหมายต่างประเทศ และการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญไทย เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงสิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

จากการศึกษาพบว่า สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เป็นสิทธิทั่วไปที่บุคคลชอบที่จะใช้สิทธิทางศาลเพื่อปกป้องคุ้มครองตนเองจากการกระทำที่มิชอบต่างกับสิทธิกับกระบวนการ การยื่นคำร้องกล่าวหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเพื่อเข้าชื่อกันจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้วยื่นคำร้องดังกล่าวไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อให้ส่งคำร้องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษาซึ่งเป็นกระบวนการพิเศษที่บัญญัติไว้เพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยกระบวนการขั้นตอนดังกล่าวเป็นการให้สิทธิแก่บุคคลทั่วไปถึงแม้จะมีใช้บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็สามารถเข้าชื่อกล่าวหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือโดยผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภายื่นคำร้องไปยังประธานรัฐสภาได้เท่านั้น แต่มีใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ที่จะตัดสิทธิของผู้เสียหายในการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยยื่นฟ้องคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามปกติ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแต่อย่างใด

ABSTRACT

This thesis aims to study the concepts and theories of the injured person's rights to prosecute malfeasance cases against the National Anti-Corruption Commission, examining the use of

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะวิชานิติศาสตร์ ปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

independent organizations under the constitution authority by the courts in other countries, including examining the use of the power of the National Anti-Corruption Commission under the Thai Constitution in order to analyze the victim's rights to prosecute a criminal complaint against the National Counter Corruption Commission in malfeasance.

According to studies, the rights of the victims to prosecute a criminal complaint against the National Anti-Corruption Commission in the wrongfully exercises of his function are general rights for persons to use judicial rights for protecting themselves from the wrongful conduct which are different from the right to file a petition against the National Anti-Corruption Commission committed an offence of corruption, malfeasance in office to the House of Representatives, Senators, not less than one-fifth of the total number of the existing members of both Houses to lodge with the President of the Senate to submit a petition to the criminal division for persons holding a political position of the Supreme Court for further adjudication. These procedures, accusing the NACC of the wrongfully exercises of his function or an offence of corruption, should give the right to people even if they are not affected from the NACC's abuse of function or by lodging to the House of Representatives or the President of the Senate. This context should be only an option from Constitution to people, but its intention has not restricted the right of the victims to exercise their rights by using criminal procedures. Under the Criminal Procedure Code, the victims from the NACC's abuse of function can file a lawsuit to the court which has jurisdiction over criminal cases.

1. บทนำ

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) ได้จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นมา เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ได้ส่วนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางเมือง ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) ได้ถูกยกเลิกไป และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) โดยได้บัญญัติเพิ่มเติมในวรรคท้ายของมาตรา 250 ว่า “ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมาย” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 31 ก็ได้บัญญัติไว้ทำนองเดียวกัน ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไป และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ได้ส่วนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางเมือง ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ดังเช่นรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ด้วยเหตุที่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวนั่นเอง เป็นผลให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีเกี่ยวเนื่องจากการปฏิบัติ หน้าที่ดังกล่าวจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มี มติชี้มูลความผิดทางวินัยและทางอาญา แล้วเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่ง ผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต อันเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และผู้เสียหายได้ใช้สิทธิในการฟ้องคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่า กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยยื่น ฟ้องคดีต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามปกติ

2. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญากรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

2.1 สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญา

ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย “ผู้เสียหาย” มีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้ ในส่วนของบุคคลอื่นทั่วไปที่มีใช้ผู้เสียหาย กฎหมายก็ให้อำนาจที่จะบอกกล่าวให้พนักงานของรัฐทราบ เกี่ยวกับความผิดอาญาโดย “คำกล่าวโทษ” ได้ แม้การดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยจะเป็นการ ดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ แต่รัฐก็ได้ผูกขาดการดำเนินคดีอาญาไว้แต่ผู้เดียว

ผู้เสียหาย หมายความว่าบุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่ง นักกฎหมายไทยและศาลฎีกาเห็นพ้องต้องกันว่า มิใช่บุคคลที่เสียหายทุกคนจะเป็นผู้เสียหายตามกฎหมาย เพื่อ จำกัดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้เสียหายตามกฎหมาย ศาลฎีกาจึงได้พยายามวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเรื่อง ผู้เสียหาย โดยวางหลักว่า บุคคลใดจะเป็นผู้เสียหายก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นไม่เป็นผู้ร่วมกระทำความผิดนั้น ด้วยกัน หรือไม่เป็นผู้ที่ยินยอมให้กระทำความผิดนั้นต่อตน หรือการกระทำความผิดนั้นจะต้องมิได้มีมูลมาจากการที่ตนมีเจตนาฝ่าฝืนกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งเรียกผู้เสียหายที่ได้ จากการพิจารณาด้วยเกณฑ์นี้ว่า “ผู้เสียหายโดยนิตินัย”

สิทธิหรืออำนาจหน้าที่ของผู้เสียหายและข้อจำกัด คำว่า “สิทธิของผู้เสียหาย” มิใช่สิทธิใน ความหมายทั่วไป แต่มีความหมายว่าเป็น “อำนาจหน้าที่” ผู้เสียหายไม่มีหน้าที่ติดตามคดีอาญา แต่การดำเนิน คดีอาญาเป็นสิทธิหรืออำนาจหน้าที่ของผู้เสียหายด้วย ซึ่งสิทธิหรืออำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาของผู้เสียหาย ถูกจำกัดในกรณีดังต่อไปนี้ คือ การห้ามฟ้องบุพการีตน การจำกัดอำนาจฟ้องเด็กและเยาวชน การห้ามฟ้อง ขอให้กักกัน การจำกัดอำนาจกระทำในคดีอาญา และการจำกัดอำนาจเมื่อมีการเลิกคดีอาญา

2.2 หลักการตีความกฎหมาย

หลักการตีความ คือ หลักในการค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมาย ซึ่งมีหลักการที่สำคัญ 3 หลัก ดังนี้

2.2.1 หลักการตีความตามตัวอักษร (the literal rule) หมายความว่า ศาลจะต้องหาเจตนารมณ์จากความหมายธรรมดาแห่งถ้อยคำที่ใช้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษร หากปรากฏว่าความหมายธรรมดาแห่งถ้อยคำที่ใช้ในตัวบทกฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้นมีมากกว่าหนึ่งความหมาย หลักการตีความประเภทนี้ยอมใช้ไม่ได้ อย่างไรก็ตาม หากปรากฏว่าความหมายตามตัวอักษรแห่งถ้อยคำที่ใช้นั้นมีเพียงความหมายเดียว แต่ไม่น่าจะเป็นเช่นนั้นก็ตาม ตามหลักการตีความตามตัวอักษรนี้จะต้องใช้ความหมายที่ไม่น่าจะเป็นเช่นนั้น เพราะมีข้อสันนิษฐานตามหลักการตีความประการนี้ว่า รัฐสภามุ่งประสงค์จะใช้ถ้อยคำให้มีความหมายธรรมดาของถ้อยคำนั้น (Parliament intends the ordinary and natural meaning of word it employs)

2.2.2 หลักการตีความโดยเล็งผลเลิศ (the golden rule) มีสาระสำคัญว่า ถ้อยคำในกฎหมายลายลักษณ์อักษรจะต้องตีความไปในทางที่จะละเว้นไม่ให้เกิดผลอันไม่พึงปรารถนา กล่าวคือ ในกรณีที่กฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้นอาจแปลความหมายไปได้เป็นสองนัย หรือมากกว่านั้น ศาลย่อมจะตีความไปในทางที่มีความหมายอันสมควร และมีใช้ไปในทางที่ไม่ควรจะเป็น หรือบังเกิดผลประหลาด (a manifest absurdity) หลักการตีความแบบเล็งผลเลิศนี้ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ว่า เป็นการเปิดโอกาสให้ศาลตีความเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยอาศัยเหตุผลอื่นนอกจากถ้อยคำ และความหมายธรรมดาแห่งถ้อยคำที่ปรากฏในตัวบทกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งศาลไม่สมควรจะมีอำนาจเช่นนั้น

2.2.3 หลักการตีความโดยอาศัยเหตุที่มีการแก้ไขข้อบกพร่องที่มีอยู่ก่อนออกกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับนั้นเป็นเครื่องมือช่วยตีความ (the mischief rule) ในกรณีที่มีข้อบกพร่องอยู่ก่อนแล้วในกฎหมาย และต่อมามีกฎหมายลายลักษณ์อักษรมาแก้ไข ศาลย่อมจะตีความกฎหมายใหม่ไปในทางที่จะแก้ไขข้อบกพร่องที่มีอยู่ก่อนออกกฎหมายใหม่นั้น หลักการนี้เป็นเพียงข้อยกเว้นของหลักการตีความตามตัวอักษรเท่านั้น ในการที่ศาลจะใช้หลักการตีความตามหลักนี้ ศาลจะต้องอ้างอิงถึงเหตุผลที่ฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้นมาใช้บังคับจากคำปรารภในกฎหมายลายลักษณ์อักษรฉบับนั้นเอง หรือจากรายงานของคณะกรรมการพิจารณาคว่ำปรับปรุงแก้ไขกฎหมายฉบับนั้นโดยตรง

2.3 แนวความคิดทางทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองโดยกฎหมาย

2.3.1 หลักนิติธรรม

A.V Dicey นักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษ เห็นว่า หลักนิติธรรมนั้นย่อมมีเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือ บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าจะในชนชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดินซึ่งบรรดาศาลธรรมดาทั้งหลายจะเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว

โจเซฟ เรซ (Joseph Rez) ในปี ค.ศ. 1977 เสนอว่า หลักนิติธรรม หากเป็นเพียงการปกครองโดยกฎหมายก็ไม่มี ความหมาย แต่ต้องมีหลักทั่วไปเกี่ยวกับแนวคิดพื้นฐานบางอย่าง และเห็นว่าหลักนิติธรรมอย่างน้อยต้องประกอบด้วยหลักบุคคลต้องสามารถนำคดีสู่ศาลได้โดยง่าย โดยไม่ควรมีพิธีการยุ่งยากเกินควร ตลอดจนค่าใช้จ่ายไม่มากเกินไป และระยะเวลาพิจารณาคดีไม่นานเกินไป

ไฮน์ริช ซีเดนทอปฟ์ (Heinrich Siedentopf) ใน ค.ศ. 1993 สรุปว่า หลักนิติธรรมประกอบด้วยหลักการสำคัญ คือ 1. หลักการแบ่งแยกอำนาจ 2. หลักความชอบด้วยกฎหมายของการปกครอง 3. ลิทธิขั้น

พื้นฐานจะต้องได้รับความคุ้มครอง 4. สิทธิฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ทบทุนการกระทำของฝ่ายปกครองในแ่งกฎหมาย 5. หลักสัดส่วน 6. ความแน่นอนของกฎหมาย และ 7. ความรับผิดชอบของรัฐและความรับผิดชอบเจ้าหน้าที่

2.3.2 หลักนิติรัฐ

หลักนิติรัฐเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด กฎหมายที่จำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจะต้องมีเจตนารมณ์เพื่อจัดระเบียบแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพ ป้องกันไม่ให้เกิดการใช้สิทธิหรือเสรีภาพของราษฎรคนหนึ่งกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของราษฎรคนอื่น ๆ หรือต่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งจะต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จะต้องมีความแน่นอนชัดเจน จะต้องไม่มีผลบังคับย้อนหลังไปเป็นผลร้ายแก่บุคคล จะต้องไม่จำกัดหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นแก่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพหรือประโยชน์สาธารณะ จะต้องไม่ให้อำนาจฝ่ายบริหารกระทำการที่อาจมีผลกระทบกระเทือนต่อสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพด้านต่าง ๆ ของราษฎร นอกจากนี้หลักนิติรัฐไม่มีความหมายแค่เพียงการบังคับให้รัฐต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลเท่านั้น แต่เรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการในด้านต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นอย่างแท้จริงในสังคม โดยการสร้างระบบการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่มีประสิทธิภาพและการยอมรับให้มีองค์กรตุลาการขึ้นมาโดยเฉพาะ

2.4 ทฤษฎีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

2.4.1 หลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตย อธิบายได้ว่า ในรัฐหนึ่งจะมีการแบ่งองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็นหลายฝ่าย แต่ละฝ่ายมีอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่การแบ่งแยกนั้นมีได้ปราศจากความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยด้วยกัน กล่าวคือ แต่ละองค์กรย่อมต้องถูกตรวจสอบและถ่วงดุลได้โดยองค์กรอื่นเสมอ

2.4.2 หลักนิติรัฐ หมายความว่า รัฐอยู่ภายใต้กฎหมาย การกระทำของรัฐต้องเคารพและเป็นไปตามกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระทำที่เป็นผลกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และการกระทำนั้นต้องเป็นไปตามวิธีการ รูปแบบ และวัตถุประสงค์ที่กฎหมายกำหนดไว้ หากรัฐกระทำการโดยฝ่าฝืนหรือไม่เป็นไปตามกฎหมายแล้วจะต้องมีกลไกและกระบวนการที่จะให้มีองค์กรของรัฐเข้าไปควบคุมหรือตรวจสอบการกระทำนั้นได้ เรียกว่า การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ ซึ่งในทุกระบบกฎหมายทั่วโลกก็มอบหน้าที่ในการควบคุมนี้ให้แก่องค์กรตุลาการหรือศาล ซึ่งอาจเป็นศาลยุติธรรมอย่างในอังกฤษ หรือศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลปกครองอย่างในฝรั่งเศสหรือเยอรมัน และการกำหนดให้มีองค์กรควบคุมความชอบด้วยกฎหมายที่ทำให้หลักนิติรัฐมีประสิทธิภาพผลบังคับได้จริง ดังนั้น การกระทำขององค์กรของรัฐทุกองค์กรสามารถถูกควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายโดยองค์กรตุลาการได้ทั้งสิ้น

การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการเป็นการควบคุมและตรวจสอบที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นระบบการควบคุมและตรวจสอบที่ให้หลักประกันภัยประชาชนมากที่สุด จึงมีการ

กล่าวกันว่ารัฐใดรัฐหนึ่งไม่อาจถือได้ว่าเป็น “นิติรัฐ” หากรัฐนั้นปราศจากการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ ทั้งนี้ เพราะองค์กรตุลาการเป็นองค์กรอิสระที่มีการประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา นอกจากนี้องค์กรตุลาการยังมีวิธีพิจารณาเพื่อเป็นการคุ้มครองความเป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ

หลักการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการในเยอรมัน ถือว่าเป็นหลักการที่เป็นหัวใจของหลักนิติรัฐ หรือมงกุฎของหลักนิติรัฐ เพราะเป็นการที่รัฐได้แสดงว่ารัฐยอมที่จะให้ความเป็นอิสระแก่อำนาจศาลในการเข้ามาควบคุมตรวจสอบการกระทำต่าง ๆ ของรัฐว่าเป็นการละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพประชาชนหรือไม่ ดังนั้น ความเป็นนิติรัฐของรัฐใดรัฐหนึ่งจะปรากฏขึ้นก็ต่อเมื่อรัฐนั้นยอมอยู่ภายใต้กฎหมายและยอมอยู่ภายใต้การตรวจสอบขององค์กรตุลาการ

2.5 แนวคิดระหว่างประเทศ

2.5.1 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

ข้อบทที่ 2 วรรค 1 “รัฐภาคีแห่งกติกาฉบับนี้แต่ละรัฐรับที่จะเคารพและให้ความมั่นใจบรรดาบุคคลทั้งปวงภายในอาณาเขตของตนและภายใต้อาณาเขตอำนาจของตนในสิทธิทั้งหลายที่ยอมรับแล้วในกติกาฉบับนี้ โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติไม่ว่า ชนิดใด ๆ เช่น เชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง หรืออื่นใด เผ่าพันธุ์แห่งชาติ หรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่นใด”

ข้อบทที่ 26 “บุคคลทั้งปวงย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะรับความคุ้มครองเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ในการนี้พึงมีกฎหมายห้ามการเลือกปฏิบัติใด ๆ และให้หลักประกันคุ้มครองบุคคลทุกคนอย่างเสมอภาคและมีผลจริงจัง เพื่อให้ปลอดจากการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ความคิดเห็นทางการเมืองหรืออื่น ๆ เผ่าพันธุ์ชาติหรือสังคมทรัพย์สิน กำเนิดหรือสถานะอื่นใด”

2.5.2 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

ข้อ 1 “มุ่งประสงค์ส่งเสริมและเสริมสร้างมาตรการในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตให้มีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากขึ้น ส่งเสริม อำนาจความสะอาด และสนับสนุนความร่วมมือระหว่างประเทศและช่วยเหลือทางวิชาการในการป้องกันและต่อต้านการทุจริต รวมทั้งติดตามทรัพย์สินจากการกระทำผิดกลับคืน และส่งเสริมความมีคุณธรรม ตรวจสอบได้ และการบริหารกิจการบ้านเมือง และทรัพย์สินของรัฐอย่างเหมาะสม”

ข้อ 30 “รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการที่อาจจำเป็นในการกำหนดหรือคงไว้ซึ่งความสมดุลอย่างเหมาะสมระหว่างความคุ้มกันหรือเอกสิทธิทางเขตอำนาจที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ของตน และหากจำเป็น ความเป็นไปได้ของประสิทธิผลในการสืบสวนสอบสวน การฟ้องคดี และการพิจารณาพิพากษาคดีในความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ ทั้งนี้ โดยเป็นไปตามระบบกฎหมายและหลักการในรัฐธรรมนูญของตน”

3. การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยศาลในระบบกฎหมายต่างประเทศ และการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

3.1 การตรวจสอบองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยศาลในระบบกฎหมายต่างประเทศ

ในส่วนนี้จะศึกษาการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยศาลในระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกา และการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยศาลในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

3.1.1 การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระโดยศาล ในระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกา

องค์กรควบคุมตรวจสอบการประพฤติมิชอบในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการแยกองค์กรที่มีบทบาททำหน้าที่รับผิดชอบควบคุมตรวจสอบการประพฤติมิชอบในหน้าที่ราชการออกเป็น 2 ระดับ โดยแบ่งขอบเขตของงานและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) องค์กรระดับประเทศหน่วยงานกลางแห่งสหรัฐอเมริกา USOGE (The Office of Government Ethics) จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายในปี ค.ศ. 1978 ตาม Ethics Government Act of 1978 เดิมเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานส่งเสริมควบคุมการประพฤติปฏิบัติที่ดีของข้าราชการ ทำหน้าที่คล้ายสำนักงาน ก.พ. เป็นองค์กรฝ่ายบริหาร มีอำนาจครอบคลุมเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับ ต่อมาได้มีการแยกตัวออกมาเป็นองค์กรอิสระ เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1989 เป็นส่วนหนึ่งของ The Office of Government Ethics ตามกฎหมาย ค.ศ. 1988 มีอำนาจหน้าที่เว้นเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับท้องถิ่นซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ตรวจสอบของสำนักงานส่งเสริมควบคุมการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการส่วนท้องถิ่น

2) องค์กรระดับท้องถิ่น สำนักงานส่งเสริมควบคุมการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการส่วนท้องถิ่น (Local Government Ethics) มีลักษณะคล้ายสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่มีศักยภาพและมีอำนาจในการปฏิบัติงานจริงมากกว่า มีฐานะเป็นองค์กรอิสระ ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการประพฤติปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของข้าราชการโดยเฉพาะ ไม่ขึ้นอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ มีความอิสระจากการแทรกแซงจากอัยการรัฐ และคำชี้ขาดตัดสินขององค์กรเป็นเด็ดขาดไม่มีองค์กรอื่นใดมาโต้แย้งได้อีก

3.1.2 การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐที่เป็นอิสระโดยศาลในระบบกฎหมายฝรั่งเศส

การควบคุมองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระของฝรั่งเศส โดยที่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระไม่มีลักษณะเป็นองค์กรตุลาการ คำวินิจฉัยสั่งการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระจึงยังคงเป็นนิติกรรมทางปกครอง (Acte administrative) ดังนั้น องค์กรเหล่านี้จึงอยู่ในข่ายที่จะถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการอื่นได้ (Controle juridictionnel) การควบคุมตรวจสอบองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนี้จะใช้ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ขึ้นอยู่กับระบบศาลและลักษณะการใช้อำนาจของรัฐอิสระ

3.2 การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญไทย

3.2.1 หลักการและเหตุผลในการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ด้วยเหตุที่องค์กรของรัฐมีอำนาจมากและเป็นการใช้อำนาจเหนือประชาชนในทุกเรื่อง การที่มีองค์กรตรวจสอบที่ไม่ครบถ้วนก็ดี หรือไม่มีอิสระที่แท้จริงก็ดี ย่อมไม่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่กว้างขวางหมดได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540) จึงพยายามเพิ่มระบบตรวจสอบให้ครบถ้วน มีอิสระอย่างแท้จริง และไม่ซ้ำซ้อนกันแต่เสริมซึ่งกันและกัน โดยการเพิ่มองค์กรอิสระในการตรวจสอบทุกระดับ ได้แก่ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในขณะที่เดียวกันก็ให้องค์กรทุกคนองค์กรถูกตรวจสอบได้เสมอ องค์กรใดไม่ถูกตรวจสอบ แต่มีอำนาจมากก็อาจใช้อำนาจโดยไม่ชอบ ดังนั้น ทุกองค์กรจึงต้องถูกตรวจสอบ ต่อมาเมื่อรัฐธรรมนูญ 2540 ถูกยกเลิกไป ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้พิจารณากำหนดกรอบแนวทางหลักในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่ถือว่าเป็นเจตนารมณ์ทั่วไปของรัฐธรรมนูญ 2550 ไว้ในแนวทางกรอบที่ 3 ว่าด้วยองค์กรตรวจสอบอิสระและศาล ดังนี้

1. ควรคงองค์กรอิสระและศาลไว้ทั้งหมด โดยปรับปรุงอำนาจหน้าที่ให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. ปรับปรุงระบบสรรหาองค์กรตรวจสอบอิสระให้มีอิสระและเป็นกลางอย่างแท้จริง 3. ไม่ควรให้วุฒิสภาเป็นองค์กรทำหน้าที่แต่งตั้งองค์กรตรวจสอบอิสระเพียงองค์กรเดียว 4. ควรมีระบบตรวจสอบการทำงานขององค์กรตรวจสอบอิสระตามรัฐธรรมนูญ 5. ควรให้ประชาชนเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมของศาลและองค์กรตรวจสอบอิสระโดยตรงได้ง่ายขึ้น และ 6. ระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไม่ชอบด้วยกฎหมายควรใช้ระบบไต่สวนโดยเร็ว

3.2.2 การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญไทย

3.2.2.1 การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2540)

รัฐธรรมนูญ 2540 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ ดังนี้

1. กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา และให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสอง มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยยื่นคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภา ก่อน ประธานวุฒิสภาจึงจะส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษา และในคำร้องต้องเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำ

การขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง

2. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ได้รั่วรายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยคำร้องขอต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำการเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน และให้ยื่นต่อประธานวุฒิสภา เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องแล้ว จึงจะส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษา

3.2.2.2 การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) บัญญัติกระบวนการตรวจสอบกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้ในทำนองเดิม โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 248 และมาตรา 249 ดังนี้

1. มาตรา 248 มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดขั้นตอนการตรวจสอบกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและประชาชน โดยเพิ่มสิทธิให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 20,000 คน มีส่วนร่วมในการเข้าชื่อขอตรวจสอบเพื่อถอดถอนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่กระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรงเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่ง เป็นการเพิ่มบทบาทในการมีส่วนร่วมของประชาชน

2. มาตรา 249 มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดขั้นตอนการเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาตรวจสอบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่ากรรมการกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ได้รั่วรายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งลดสัดส่วนการเข้าชื่อลงจากหนึ่งในสี่เหลือหนึ่งในห้าในการขอตรวจสอบเพื่อถอดถอนกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเท่านั้น

3.2.2.3 การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2560) บัญญัติไว้ในมาตรา 236 โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการ

ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงตามมาตรา 234 (1) โดยยื่นต่อประธานรัฐสภา พร้อมด้วยหลักฐานพอสมควร หากประธานรัฐสภาเห็นว่ามีความผิดอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดที่ถูกล่ามทา ให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อแต่งตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ เพื่อไต่สวนหาข้อเท็จจริง และมาตรา 237 ได้บัญญัติว่า เมื่อคณะผู้ไต่สวนอิสระดำเนินการไต่สวนแล้วเสร็จ แล้วเห็นว่า ผู้ถูกล่ามทาผิดพฤติการณ์ตามที่ถูกล่ามทา และคณะผู้ไต่สวนอิสระเห็นว่ามิใช่กรณีผู้ถูกล่ามทาฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ก็จะส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่หากคณะผู้ไต่สวนอิสระเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้สั่งยุติเรื่อง และให้คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สิ้นสุด และถ้าหากเห็นว่าผู้ถูกล่ามทาฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย

4. บทวิเคราะห์

จากการศึกษาวิเคราะห์แนวคำพิพากษาศาลฎีกา กรณีการดำเนินคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยแบ่งออกเป็น 3 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ 1 กรณีศาลฎีกาได้วางแนวคำพิพากษาไว้ว่า “การดำเนินคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กฎหมายรัฐธรรมนูญได้กำหนดกระบวนการขั้นตอนไว้เป็นการเฉพาะแล้ว โดยมุ่งหมายคุ้มครองกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมิให้ผู้ที่ถูกตรวจสอบและไต่สวนหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกลับแก่งฟ้องร้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้โดยง่าย”

ผู้วิจัยเห็นว่า ความเห็นของศาลฎีกาในประเด็นนี้ ศาลฎีกาได้ตีความในคำพิพากษาดำเนินการตีความโดยเล็งผลเลิศ คือ ตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรไปในทางที่จะละเว้นไม่ให้เกิดผลอันไม่พึงปรารถนา หรือไม่ให้เกิดผลประหลาด(a manifest absurdity) แต่อย่างไรก็ดี หลักการตีความแบบเล็งผลเลิศนี้ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลตีความเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยอาศัยเหตุผลอื่นนอกจากถ้อยคำ และความหมายธรรมดาแห่งถ้อยคำที่ปรากฏในตัวกฎหมายลายลักษณ์อักษร ซึ่งศาลไม่ควรจะมีอำนาจเช่นนี้ ด้วยความเคารพต่อคำพิพากษาของศาลฎีกา ผู้วิจัยไม่เห็นพ้องด้วยในประเด็นนี้ เนื่องจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา 249 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช 2550) หรือแม้แต่ในการพิจารณาร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ก็ไม่พบว่า มีการพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายในประเด็นดังกล่าว คงมีเพียงเจตนารมณ์เพื่อกำหนดขั้นตอนการเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาตรวจสอบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น หากได้มีเจตนาารมณ์เพื่อคุ้มครองกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมิให้ผู้ที่ถูกตรวจสอบและไต่สวนหรือบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกลับแก้งฟ้องร้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้โดยง่าย ตามความเห็นของศาลฎีกาดังกล่าวแต่ประการใด

ประเด็นที่ 2 กรณีศาลฎีกาได้มีความเห็นว่า “การที่สภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าชื่อกันยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มิใช่หลักเกณฑ์พิเศษเพิ่มเติมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาในเรื่องทางการเมือง นอกเหนือจากหลักเกณฑ์การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานของรัฐตามปกติในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา”

ด้วยความเคารพต่อคำพิพากษาศาลฎีกา ผู้วิจัยไม่เห็นพ้องด้วย เนื่องจากเป็นขั้นตอนกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญไทย ซึ่งมีความมุ่งหมายที่สำคัญ 3 ประการ คือ มุ่งส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน มุ่งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น และมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ด้วย จึงอาจกล่าวได้ว่า บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 249 เป็นการให้อำนาจหรือสิทธิแก่สภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาสามารถเข้าสู่กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้เท่านั้น ถึงแม้ว่าบุคคลดังกล่าวจะไม่ใช่ผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็สามารถร้องเรียนกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเพื่อเข้าชื่อกันแล้วยื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภาได้อีกช่องทางหนึ่งเท่านั้น อันเป็นการใช้สิทธิในการดำเนินคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นคนละกรณีกับสิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญา ตามมาตรา 28 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อีกทั้งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็ได้บัญญัติตัดสิทธิผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญาหรือห้ามมิให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไว้แต่ประการใด และผู้วิจัยเห็นว่า กระบวนการขั้นตอนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกระบวนการที่สร้างขั้นตอนให้แก่ผู้เสียหายในการใช้สิทธิฟ้องคดีอาญาเกินความจำเป็น ซึ่งหากสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไม่เข้าชื่อกันหรือเข้าชื่อกันแต่ไม่ถึงเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ก็เป็นการตัดโอกาสหรือสิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญาทั้ง ๆ ที่ผู้เสียหายเป็นบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยตรง หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “ผู้เสียหายโดยนิตินัย” ใช้สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญาเป็นไปได้อย่าง ดังนั้น แนวคำพิพากษาศาลฎีกาในการกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนดังกล่าว จึงเป็นการจำกัดสิทธิในการใช้สิทธิในทางศาลของผู้เสียหายซึ่งตามหลักประกันการใช้สิทธิ

ในทางศาล “บุคคลต้องสามารถนำคดีสู่ศาลได้โดยง่าย โดยไม่ควรมีพิธีการยุ่งยากเกินควร และสิทธินี้เป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่จะต้องได้รับความคุ้มครอง”

ประเด็นที่ 3 กรณีศาลฎีกาได้วางแนวคำพิพากษาไว้ว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 17 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 หมวด 4 มาตรา 36 ถึงมาตรา 44 ถือว่าเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายซึ่งมีผลเป็นการตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะยื่นฟ้องกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามปกติ”

ผู้วิจัยเห็นว่า ความเห็นของศาลฎีกาในประเด็นนี้เป็นการตีความกฎหมายโดยเล็งผลเลิศ (the golden rule) อันเป็นการตีความโดยนำเหตุผลอื่นมาประกอบนอกเหนือจากถ้อยคำ และความหมายธรรมดาแห่งถ้อยคำที่ปรากฏในตัวบทกฎหมายลายลักษณ์อักษร เพื่อมิให้เกิดผลอันไม่สมควร หรือเกิดผลอันประหลาด (a manifest absurdity) ซึ่งหลักการตีความกฎหมายในลักษณะนี้ ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้ศาลตีความเจตนารมณ์ของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งศาลไม่สมควรจะมีอำนาจเช่นนี้ ด้วยความเคารพต่อคำพิพากษาศาลฎีกา ผู้วิจัยเห็นว่า การที่ศาลฎีกาได้ตีความกฎหมายโดยมุ่งประสงค์จะคุ้มครองกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมิให้ถูกฟ้องร้องคดีอาญาได้ง่าย เป็นกรณีที่ศาลฎีกาตีความบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยให้เอกสิทธิ์หรือความคุ้มกันแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมากเกินไปจนเกินความจำเป็น ซึ่งในแง่ของหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐแล้ว กฎหมายให้อำนาจฝ่ายบริหารจำกัดสิทธิและเสรีภาพเพื่อจัดระเบียบแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพ และไม่ให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็น และต้องคงไว้ซึ่งความสมดุลอย่างเหมาะสมระหว่างการคุ้มกันหรือเอกสิทธิ์ทางเขตอำนาจที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเท่านั้น และการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลหนึ่งอันมีผลกระทบต่อบุคคลอีกกลุ่ม ต้องไม่ใช่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่เกินขอบเขตแห่งความจำเป็น หรือเป็นการให้ความคุ้มกันหรือเอกสิทธิ์แก่ฝ่ายบริหารมากเกินไปจนเกินความจำเป็น อีกทั้งในการดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 ได้บัญญัติให้ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้ โดยในการดำเนินคดีอาญาเป็นสิทธิหรืออำนาจหน้าที่ของผู้เสียหายด้วย ซึ่งสิทธิหรืออำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาของผู้เสียหายจะถูกจำกัดในกรณีการห้ามฟ้องบุพการีตน การจำกัดอำนาจฟ้องเด็กและเยาวชน การห้ามฟ้องขอให้กักกัน การจำกัดอำนาจกระทำในคดีอาญา และการจำกัดอำนาจเมื่อมีการเลิกคดีอาญาเท่านั้น

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้ศึกษาการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระโดยศาลในระบบกฎหมายสหรัฐอเมริกา ซึ่งพบว่า สหรัฐอเมริกามีสำนักงานส่งเสริมควบคุมการประพฤติปฏิบัติของข้าราชการส่วนท้องถิ่น (Local Government Ethics) มีลักษณะคล้ายสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการประพฤติปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของข้าราชการโดยเฉพาะ ซึ่งคำชี้ขาดตัดสินขององค์กรนี้ถือว่าเป็นเด็ดขาดไม่มีองค์กรอื่นใดมาโต้แย้งได้อีก แตกต่างจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่วนการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระโดยศาลในระบบกฎหมายฝรั่งเศส มีลักษณะคล้ายกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เนื่องจากองค์การอิสระในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ไม่มีลักษณะเป็นองค์กรตุลาการ คำวินิจฉัยสั่งการของ องค์การอิสระจึงยังคงเป็นนิติกรรมทางปกครอง องค์การอิสระจึงอยู่ในข่ายที่จะถูกตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการอื่นได้ การควบคุมตรวจสอบองค์การอิสระนี้จะใช้ศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ขึ้นอยู่กับระบบศาล และลักษณะการใช้อำนาจของรัฐอิสระนั้น ๆ

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ด้วยความเคารพต่อคำพิพากษาศาลฎีกา ผู้วิจัยไม่เห็นพ้องด้วยตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทวิเคราะห์ ผู้วิจัยจึงเสนอความเห็น ว่า สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เป็นคนละสิทธิกับการยื่นคำร้องกล่าวหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเพื่อเข้าชื่อกันจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาแล้วยื่นคำร้องดังกล่าวไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อให้ส่งคำร้องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษาต่อไป โดยกระบวนการขั้นตอนดังกล่าวเป็นเพียงการให้สิทธิแก่บุคคลทั่วไปถึงแม้จะมีใช้บุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็สามารถเข้าชื่อกล่าวหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือโดยผ่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเพื่อเข้าชื่อกันยื่นคำร้องไปยังประธานรัฐสภาได้เท่านั้น แต่มีข้อบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ที่จะตัดสิทธิผู้เสียหายในการใช้สิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยยื่นฟ้องคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาตามปกติทั่วไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแต่อย่างใด ดังนั้น เมื่อผู้เสียหายซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า ผู้เสียหายโดยนิตินัย ย่อมมีสิทธิในการฟ้องคดีอาญาแก่กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยยื่นฟ้องคดีโดยตรงต่อศาลยุติธรรมซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาคดีอาญาตามปกติได้ ตามมาตรา 28 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

บรรณานุกรม

- คณิต ฒ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2549.
- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์ศานต์. กฎหมายปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร: จีรัชการพิมพ์, 2540
- ธานินทร์ กรัยวิเชียร และวิชา มหาคุณ. การตีความกฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 3. ม.ป.ท: ม.ป.พ, 2539.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. “การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.” ในรวมบทความกฎหมายมหาชน.
กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ พี . เพลส, 2545.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. หลักพื้นฐานของสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ
พ.ศ. 2540. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2543.
- บวรศักดิ์ อวรรณโณ. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ. “4 ปีรัฐธรรมนูญ: ปัญหาและอุปสรรคต่อ
การปฏิรูปการเมือง.” สถาบันพระปกเกล้า, 2544.
- มานิตย์ จุมปา. “วิเคราะห์คำวินิจฉัยที่ 20 /2554 กรณีพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร จงใจยื่นบัญชีแสดง
รายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่
ควรแจ้งให้ทราบ.” รวมบทความเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2549.
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์. “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม.” บทความวิชาการ. จุฬินิติ. (ม.ค. – ก.พ. 2555).
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.
กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2553.
- สโรช สันตะพันธ์. “การควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ: ข้อเสนอสำหรับรัฐธรรมนูญ
ฉบับใหม่.” ในรวมบทความกฎหมายมหาชน. [http:// www.pub-law.net](http://www.pub-law.net), 30 พฤศจิกายน
2559.
- สุเทพ พรหมวาส. “การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการ: ศึกษา
กรณีคณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.”
วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. “ความเป็นมาและเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2550.” วารสารสถาบันพระปกเกล้า ฉบับที่ 3. www.wiki.kpi.ac.th, 2550.
- คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 16781/2557.
- คณะกรรมการการวิสามัญบันทึกเจตนารมณ์ จดหมายเหตุและตรวจรายงานการประชุม สภาร่าง
รัฐธรรมนูญ. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. สำนัก
กรรมการ 3 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
และที่แก้ไขเพิ่มเติม.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พุทธศักราช 2550 และพุทธศักราช 2560.