

บทที่ 2

แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการสั่งพักราชการหรือพักงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2.1 คำนิยามและความหมายของทุจริตและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.1.1 คำนิยามและความหมายของทุจริต

คำว่า “ทุจริต” มีการให้ความหมายไว้หลายความหมาย ดังนี้¹

- (1) พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 และพจนานุกรมฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ. 2530 ให้ความหมายไว้เช่นเดียวกันว่า ประพฤติชั่ว คดโกง โกง ไม่ซื่อตรง เป็นต้น
- (2) ประมวลกฎหมายอาญา ให้คำนิยามไว้ในมาตรา 1(1) “โดยทุจริต” หมายความว่า เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับตนเองหรือผู้อื่น
- (3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559² ให้คำนิยามไว้ในมาตรา 4 ว่า “ทุจริตต่อ

¹ชาลินี ถนัดงาน. (2541). สัมฤทธิ์ผลในการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ในกรณีร้ายแรง ผิดปกติกับการนำเอากฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 10.

²พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542. มีผลใช้บังคับในวันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน 3 ครั้ง คือ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) เมื่อปี พ.ศ. 2554 เพื่อให้รายละเอียดสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) เมื่อปี พ.ศ. 2558 เพื่อให้รายละเอียดสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) เมื่อปี พ.ศ. 2559 เกี่ยวกับสถานะและอำนาจหน้าที่ของพนักงานไต่สวนและหัวหน้าพนักงานไต่สวน เพื่อดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานอันเป็นการช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

หน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งเหนือหน้าที่นั้นหรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

ส่วนคำในภาษาอังกฤษที่มีความหมายใกล้เคียงหรือพ้องจะเทียบเคียงกับคำว่าทุจริตคือคำว่า “คอร์รัปชัน” (Corruption) ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายกว้างมาก หมายถึง “การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำที่ชั่วช้าและฉ้อ โกงโดยเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น นอกจากนี้ยังหมายถึงการที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งประชาชนไว้วางใจกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยการรับหรือยอมรับประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น” (Black’s Law Dictionary)

ซึ่งคำว่าทุจริต ประมวลกฎหมายอาญา ได้ให้คำนิยามว่า การกระทำเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่มีควรชอบได้ด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นด้วยคำนิยามดังกล่าว ทุจริตจึงย่อมถือเป็นความหมายหนึ่งของคอร์รัปชัน

นอกจากความหมายที่กล่าวมาแล้ว ยังมีผู้ให้คำนิยามของคำว่า “ทุจริต” หรือ “คอร์รัปชัน” เอาไว้อีกโดยเป็นการให้ความหมายในทัศนะสากลต่างๆ ไป เช่นการคอร์รัปชันเป็นสถาบันนอกเหนือกฎหมาย (Extra – Legal Institution) หรือนอกเหนือข้อตกลงโดยชอบธรรมทางสังคมในตอนนั้น ซึ่งบุคคลหรือคณะบุคคลที่อยู่ในระบบราชการหรือระบบเอกชนหรือทั้งสองระบบใช้ปฏิบัติกันเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์แห่งตนโดยทำให้บุคคลอื่นที่ไม่มีส่วนร่วมด้วยโดยตรงต้องเสียประโยชน์ทั้งทางตรงหรือทางอ้อม ทั้งนี้ สุดแล้วแต่ผลของการต่อรองหรือการยินยอมของบุคคลที่มีส่วนร่วม โดยตรงในการกระทำนั้นๆ พฤติกรรมใดซึ่งผิดแผกไปจากหน้าที่ที่เป็นทางการของผู้มีบทบาทต่อสาธารณะด้วยเหตุผลส่วนตัว ไม่ว่าจะ เป็นเพื่อผลตอบแทนทางการเงินหรือสถานภาพ หรือพฤติกรรมใดซึ่งใช้อิทธิพลไป

โดยเพื่อความเข้าใจมากยิ่งขึ้น จึงจะขออธิบายคำว่า คอร์รัปชัน โดยมีผู้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

มีร์ดาล (Gunnar Myrdal) ให้ความหมายไว้ใน วารสารเอเชียเนแม็กกาซีน (Asian Magazine) ว่า คอร์รัปชัน เป็นคำที่มีความหมายกว้างขวาง หมายถึงการกระทำทุกอย่างที่เป็นไปโดยมิชอบ หรือเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนตัว โดยใช้อำนาจและอิทธิพลที่มีอยู่ในตำแหน่งหน้าที่หรืออาศัปรูานะตำแหน่งพิเศษที่ตนมีอยู่ในกิจสาธารณะ รวมทั้งการกินสินบนด้วย¹

¹Myrdal, Gunnar. (1968). The Folklore of Corruption. The Asian Magazine, 8(24).

ส่วนพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถานให้ความหมายของคำว่า "ฉ้อราษฎร์บังหลวง" หมายถึง การที่พนักงานเจ้าหน้าที่เก็บเงินจากรายกรแล้วไม่ส่งหลวง หรือเบียดบังเงินหลวง⁴ ซึ่งนับเป็นพจนานุกรมฉบับแรกที่ทำให้ความหมายเรื่องนี้ไว้แต่คำว่าคอร์รัปชันนั้นไม่มีบัญญัติไว้ในพจนานุกรมฉบับนี้ ส่วนพจนานุกรมของบริษัทแพร์พิทยา⁵ ได้ให้ความหมายของคำว่า "คอร์รัปชัน" ไว้ว่า หมายถึง การฉ้อราษฎร์บังหลวง การเบียดบังเอา โดยใช้อำนาจหน้าที่ราชการ⁶ โดยได้ให้ความหมายคำว่า "ฉ้อราษฎร์บังหลวง" ว่าหมายถึง การริดนาทาเร้นประชาชน และการเบียดบังทรัพย์สินของหลวงเป็นของตน เพราะฉะนั้น คอร์รัปชันตามความหมายในพจนานุกรมไทยก็มีความหมายกว้างขวางมากเช่นเดียวกัน คือหมายถึงการฉ้อราษฎร์บังหลวง ตลอดจนการริดไถ ดังนั้น การที่เจ้าพนักงานเรียกและรับสินบนจากรายกร ก็จัดเป็นการฉ้อราษฎร์ คือเป็นการเรียกเอาเงินหรืออามิสสินจ้างอย่างอื่นจากรายกรเพื่อปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่อันเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้ให้สินบน สำหรับการบังหลวง คือการที่เจ้าพนักงานกระทำการทุจริตต่อหน้าที่อันทำให้เกิดความเสียหายแก่ผลประโยชน์ของแผ่นดิน ทั้งนี้ จะเป็นไปได้โดยสมคบกับรายกรเบียดบังผลประโยชน์นั้นหรือไม่ก็ตามเช่น รายกรต้องเสียภาษีมาก เจ้าพนักงานก็สมคบกับรายกร เพื่อให้เสียภาษีน้อย โดยได้รับค่าตอบแทนเป็นสินบนหรืออาจหมายถึงการที่เจ้าพนักงานเบียดบังยกผลประโยชน์ของแผ่นดินโดยไม่มีรายกรเข้ามาเกี่ยวข้องก็ได้ในทางที่ขัดต่อกฎเกณฑ์ ระเบียบข้อบังคับซึ่งกำหนดไว้เพื่อประโยชน์ส่วนตน "การใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ซื่อตรงหน้าที่ โดยเฉพาะการกินสินบน"⁷ "การกระทำที่เสื่อมความซื่อตรง โดยรับสินบนเพื่อช่วยเหลือกัน การใช้วิธีปฏิบัติมิชอบหรือมีการปฏิบัติมิชอบ"⁸ "คอร์รัปชัน เป็นคำที่มีความหมายกว้างขวาง มีความหมายรวมถึงการกระทำทุกลักษณะที่เป็นไปโดยมิชอบ หรือเป็นการกระทำที่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว โดยใช้อำนาจและอิทธิพลที่มีอยู่ตามตำแหน่งหน้าที่ หรืออาศัยฐานะตำแหน่งพิเศษที่ตนมีอยู่ในวิถีชีวิตที่เกี่ยวข้องอยู่กับกิจสาธารณะ และคำนี้ยังมีความหมายครอบคลุมถึงการกินสินบนด้วย"

จากความหมายคำว่าทุจริตและคอร์รัปชัน ทำให้สามารถแยกพฤติกรรมของการกระทำทุจริต⁹ ได้ออกเป็น 6 ประเภท คือ⁶

ประเภทที่ 1 ฝ่าฝืน หลีกเลียง หรือบิดเบือนระเบียบแบบแผน หรือกฎข้อบังคับ

⁴ราชบัณฑิตยสถาน, พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 หน้า 46.

⁵มานิต มานิตเจริญ. (2507). พจนานุกรมของบริษัทแพร์พิทยา. หน้า 306.

⁶ณัฐวิ ดิมา. (2545). การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาคเอกชนโดยองค์กรอิสระของรัฐ ศึกษาเฉพาะกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 7.

ประเภทที่ 2 จูงใจ เรียบร้อย ช่มชู้ หน่วงเหนี่ยว หรือกลั่นแกล้งเพื่อหาประโยชน์ใส่ตน หรือพวกพ้อง

ประเภทที่ 3 สมยอม รู้เห็นเป็นใจ เพิกเฉย หรือละเว้นการกระทำในการที่ต้องปฏิบัติ หรือรับผิดชอบตามหน้าที่

ประเภทที่ 4 ยักยอก เบียดบัง ซึ่งทรัพย์สินของหน่วยงาน

ประเภทที่ 5 ปลอมแปลงหรือกระทำการใดๆ อันเป็นเท็จ

ประเภทที่ 6 มีผลประโยชน์ร่วมในกิจการบางประเภทที่สามารถใช้อำนาจหน้าที่ของตน บันดาลประโยชน์ได้

โดยสรุป คอรัปชั่นในความหมายตามทัศนะของคนไทยนั้นมีลักษณะเช่นเดียวกับคำว่า คอรัปชั่นซึ่งได้ให้ความหมายไว้เช่นเดียวกันกับทัศนะของสากล อันรวมถึงการคอรัปชั่น การทุจริต ในหน้าที่ราชการ การรีดนาทาเร้นประชาชน การกินสินบน ตลอดจนความยุติธรรมอื่นๆ ที่ข้าราชการ หรือบุคคลอื่นใดใช้เป็นเครื่องมือในการฉ้อโกงความเป็นธรรมและความถูกต้องตามกฎหมายของสังคม หรือหากจะกล่าวอย่างสั้นที่สุดคอรัปชั่นคือ การทุจริต และการประพฤติมิชอบของข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่ใช้อำนาจของรัฐ เอาเปรียบหรือหาประโยชน์จากประชาชน หรือหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2530 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

2.1.2 คำนิยามและความหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำพนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่และให้หมายความรวมถึงกรรมการอนุกรรมการลูกจ้างของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐและบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการเมืองปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 ได้

แบ่งกระบวนการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ออกเป็น 2 กรณีดังนี้⁷

2.1.2.1 เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา 66 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559

บุคคลตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการการเมืองที่บัญญัติตำแหน่งและกระบวนการไว้เป็นการเฉพาะอันได้แก่

- (ก) นายกรัฐมนตรี
- (ข) รัฐมนตรี
- (ค) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (ง) สมาชิกวุฒิสภา
- (จ) ข้าราชการการเมืองอื่น

ซึ่งมีการให้ความหมายโดยสังเขปของ ข้าราชการการเมืองอื่นไว้ว่าเป็นบุคคลที่ดำรงตำแหน่งอันมีสถานะในระดับเดียวกันกับตำแหน่งทางการเมืองในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาคังเช่น ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ไปจนถึงผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีอันเป็นไปตามความหมายที่ได้อธิบายไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535

(ฉ) บุคคลซึ่งเป็นตัวการผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนรวมทั้งผู้ให้ข้อขอให้หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการหรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่

⁷สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2555). สารัตถะเกี่ยวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต. หน้า 138.

2.1.2.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559

โดยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 ได้บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่บุคคลตามมาตรา 66 โดยให้มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มิใช่บุคคลตามมาตรา 66 ซึ่งหมายถึง เจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

โดยนัยความหมายของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มิใช่บุคคลตามมาตรา 66 ย่อมหมายถึงผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วย ซึ่งมีการให้นิยามความหมายดังต่อไปนี้

ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึงบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปกติแล้วผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนมากมีที่มาจาก การเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรงของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น ก็คือ ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีผู้บริหารคือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเทศบาลมีผู้บริหารคือนายกเทศมนตรีในองค์การบริหารส่วนตำบลมีผู้บริหารคือนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในกรุงเทพมหานครมีผู้บริหารคือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและในเมืองพัทยา มีผู้บริหารคือนายกเมืองพัทยา เป็นต้น

โดยกฎหมายได้กำหนดให้คณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ ในการกำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ โดยยึดโยงกับกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนา ข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ รวมถึงการสั่งการ อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทำหน้าที่ในการควบคุม

*กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. (2556). สรุปข้อมูล อปท. ทั่วประเทศ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก :<http://www.dla.go.th/work/abt/index.jsp> [2557, 21 ตุลาคม].

และรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างของ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น⁹

โดยผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำงานภายใต้การตรวจสอบและถ่วงดุลโดยสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สภาท้องถิ่น) ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่บริหารงานภายในขอบเขตตามที่กฎหมายกำหนด และรับผิดชอบต่อสภาท้องถิ่นและประชาชนในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

ส่วนสมาชิกสภาท้องถิ่น คือบุคคลที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นๆ ซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นโดยตรงเสมือนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นมีหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการของผู้บริหารท้องถิ่นอันเป็นการตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติ นั้นเอง

ด้วยเหตุที่ ในอดีตการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาล ถูกควบคุมกำกับดูแลโดยราชการส่วนกลาง เสมือนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็คือราชการส่วนภูมิภาค แต่ต่อมาเมื่อเจตณารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีเจตณารมณ์ ให้รัฐกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น จึงได้มีการออกแบบโครงสร้างการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีอิสระในการใช้อำนาจ และมีการพัฒนาจนถึงปัจจุบัน โดยมีเป้าประสงค์ ที่สำคัญ อาทิเช่น ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะ ได้อย่างทั่วถึง ตรงกับความต้องการของราษฎร และเหมาะสมกับสภาพของแต่ละท้องถิ่น ต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ได้มีส่วนร่วมอย่างเต็มที่ เสริมสร้างกระบวนการให้การเรียนรู้ในระบบประชาธิปไตย แก่ประชาชนในระดับท้องถิ่นต้องการให้ท้องถิ่นต้องมีอิสระในการตัดสินใจ กำหนดทิศทาง นโยบาย และการบริหารจัดการ เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองได้ เป็นต้น

จากเหตุที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน มีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจรัฐ โดยการใช้อำนาจรัฐ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะใช้อำนาจผ่านผู้แทนของคนในท้องถิ่น ซึ่งก็คือ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น นั้นเอง

⁹ มาตรา 59 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ดังนั้น ทั้งผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น จึงมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน โดยได้ถูกออกแบบการใช้อำนาจให้ตรวจสอบและถ่วงดุลในการใช้อำนาจ ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่น ก็ใช้อำนาจด้านการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นๆ เสมือนว่าเป็นนายกรัฐมนตรี และมีคณะผู้บริหารเป็นคณะรัฐมนตรี ส่วนสมาชิกสภาท้องถิ่น ก็จะใช้อำนาจในการออกข้อบังคับ กฎ ระเบียบ ในทางนิติบัญญัติ และยังทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของคณะผู้บริหาร เสมือนทำหน้าที่เป็นรัฐสภาในการเมืองระดับชาติ โดยความแตกต่างกันของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ก็คือการทำหน้าที่ โดยเจตนารมณ์ของกฎหมาย คือต้องการใช้ทั้ง 2 ตำแหน่ง มีการถ่วงดุลการใช้อำนาจ และตรวจสอบซึ่งกันและกัน

2.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง

2.2.1 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 โดยมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยสรุป ดังนี้¹⁰

- (1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือ กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่

¹⁰ มาตรา 234 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนด

(3) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด

(4) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(5) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี ทั้งนี้ ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

(6) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

2.2.1.1 แนวคิดเกี่ยวกับภารกิจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559

ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้วางหลักแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทย ซึ่งต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้มีการบัญญัติให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อันเป็นการบัญญัติที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อนๆ ซึ่งได้กำหนดภารกิจหลัก 3 ประการให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อันประกอบด้วย

ประการแรก เกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินที่คณะรัฐมนตรีและบุคคลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต้องแสดงก่อนและหลังการเข้ารับตำแหน่ง และการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีคณะรัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีพฤติการณ์ร้ายวผิดปกติ

ประการที่สอง เกี่ยวกับการไต่สวนเรื่องทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ประการที่สามเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งรวมถึง การเสนอมาตรการ หรือข้อเสนอแนะเพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการเพื่อลดการทุจริต คอร์รัปชัน และการเสริมสร้างค่านิยมเรื่องมาตรฐานการดำเนินชีวิตของบุคคลที่มีตำแหน่งสาธารณะ¹¹

ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 ซึ่งอาศัยอำนาจตามมาตรา 234 แห่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการจึงได้มีการบัญญัติให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวขึ้น ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญครอบคลุมการกระทำอันเป็นการร่ำรวยผิดปกติการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำอันเป็นการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและกระบวนการในการได้สวนข้อเท็จจริง ตลอดจนกำหนดโทษที่ประชานกรรมการหรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะได้รับในกรณีที่กระทำการโดยขาดความเที่ยงธรรม และกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และยังกำหนดให้มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นหน่วยงานธุรการที่มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินการอื่น ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

จากเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในหลายครั้งซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีภารกิจที่สำคัญ 3 ด้านคือ ภารกิจด้านป้องกันการทุจริต ภารกิจด้านปราบปรามการทุจริต และภารกิจด้านตรวจสอบความมีอยู่จริงของทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ซึ่งในภารกิจที่ 2 คือ ภารกิจด้านปราบปรามการทุจริต ถือได้ว่าเป็นภารกิจที่สำคัญที่สุด โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ

¹¹ มาตรา 234 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ทุจริตแห่งชาติมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง คือผู้บริหารส่วนราชการซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริต และไต่สวนวินิจฉัยผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าร่ำรวยผิดปกติ เพื่อดำเนินการทางวินัย อาญา และให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ดังนั้น ภารกิจด้านการปราบปรามการทุจริตจึงเป็นบทบาทและอำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยอำนาจหน้าที่ด้านการปราบปรามการทุจริตซึ่งได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมซึ่งได้บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจเกี่ยวกับการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานหรือการไต่สวนข้อเท็จจริงไว้หลายประการเพื่อให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยึดถือปฏิบัติ เมื่อมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริต ต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม¹²

ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ภารกิจด้านการปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นหน้าที่หลักของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และวางโครงสร้างอำนาจให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นหน่วยงานหลักด้านการปราบทุจริต จึงจะขอกกล่าวถึงขั้นตอนวิธีการในการแสวงหาข้อเท็จจริง และการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อให้ทราบขั้นตอนในการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยสังเขป ดังนี้

2.2.1.2 อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงในข้อกล่าวหาที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง

การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการที่จะทำการไต่สวนข้อเท็จจริง นั้น โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีมีข้อกล่าวหาว่า เจ้าหน้าที่รัฐกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ การกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งจะได้อธิบายใน

¹²สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 7. หน้า 138.

รายละเอียดต่อไป โดยในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมักจะใช้คำเรียกพฤติการณ์ที่มีการกล่าวอ้างว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิด ว่าข้อกล่าวหา

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิดในข้อกล่าวหาดังต่อไปนี้¹³

1. ประมวลกฎหมายอาญาในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามมาตรา 147 ถึงมาตรา 166 และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามมาตรา 200 ถึงมาตรา 205

2. พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502

3. พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

4. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 ซึ่งได้แก่ความผิดดังต่อไปนี้

ก. ความผิดต่างๆที่บัญญัติเกี่ยวกับการขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมซึ่งถือเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

ข. ความผิดตามมาตรา 122 ที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา 100 มาตรา 101 หรือมาตรา 103 แต่ในกรณีความผิดตามมาตรา 100 วรรคสามหากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้รู้เห็นยินยอมด้วยในการที่คู่สมรสของตนดำเนินกิจการตามมาตรา 100 วรรคหนึ่งให้ถือว่าผู้นั้นไม่มีความผิด

ค. ความผิดตามมาตรา 123 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้นเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

ง. ความผิดตามมาตรา 123/1 เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต

¹³ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 7. หน้า 156

จ. ความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเรื่องกำหนดลักษณะความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าผู้อำนวยการกองที่ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการพ.ศ. 2554 ลงวันที่ 20 ธันวาคมพ.ศ. 2554 กำหนดให้การกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าผู้อำนวยการกองดังต่อไปนี้เป็นการกระทำในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นสมควรดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยกล่าวคือ

1) การกระทำความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติ

2) การกระทำความผิดตามหมวด 9 การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวมในมาตรา 100 มาตรา 101 มาตรา 102 มาตรา 103 และมาตรา 103/1 ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

3) การกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

2.3 ขั้นตอนในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจหน้าที่โดยตรงที่จะดำเนินคดีอาญา กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงบุคคลอื่นซึ่งเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยสามารถแบ่งการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงรวบรวมพยานหลักฐานและขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง กล่าวคือ เมื่อได้มีการแสวงหาข้อเท็จจริงและทำการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็จะทำการพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติต่อมา สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในฐานะหน่วยงานธุรการของ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็จะดำเนินการต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามมติ
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อไป

2.3.1 ขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริง

2.3.1.1 ความหมายของ “การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน” คือ การ
ตรวจรับเรื่องและการดำเนินการใดๆ ให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในเรื่องกล่าวหาเพียงพอ
ต่อการได้สวนข้อเท็จจริงต่อไป¹⁴

การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเปรียบเสมือนเป็นขั้นตอนการ
ตรวจสอบคำกล่าวหาในเบื้องต้นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำการอันมีมูลเพียงพอที่จะดำเนินการได้
สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้หรือไม่ ซึ่งในขั้นตอนนี้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะ
ดำเนินการ โดยมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ
ทุจริตแห่งชาติ เป็นผู้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน

2.3.1.2 วัตถุประสงค์ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐาน

วัตถุประสงค์ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐาน ก็เพื่อให้
พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเพื่อขอทราบรายละเอียดตามคำกล่าวหาหรือรายละเอียดของเหตุอันควร
สงสัยว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นใครมีตำแหน่งหน้าที่ใดพ้นจากตำแหน่งแล้วหรือไม่มีข้อกล่าวหาประการใด
พฤติการณ์การกระทำความผิดเป็นอย่างไรมีพยานหลักฐานใดหรือบุคคลใดร่วมกระทำความผิดบ้าง

แต่ทั้งนี้ขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานอาจไม่
จำเป็นต้องดำเนินการในทุกกรณีขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
แห่งชาติเห็นสมควร และความสมบูรณ์ของคำกล่าวหา

2.3.1.3 วิธีการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน

ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องกล่าวหาเลขาธิการ
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เลขาธิการฯ
มอบหมายดำเนินการได้ดังต่อไปนี้¹⁵

1. ขอทราบรายละเอียดเพิ่มเติมตามคำกล่าวหาจากผู้กล่าวหา

¹⁴ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวม
พยานหลักฐาน พ.ศ.2554 ข้อ 3.

¹⁵สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 7. หน้า 161

2. บันทึกถ้อยคำบุคคลใดๆที่เกี่ยวข้อง
 3. ขอรบายข้อเท็จจริงหรือขอเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานของรัฐส่วนราชการรัฐวิสาหกิจสถาบันการเงินหรือจากบุคคลใดๆมาประกอบการพิจารณา
 4. ตรวจสอบสถานที่หรือท้องที่ที่เกิดเหตุหรือที่เกี่ยวข้องกับประเด็นตามคำกล่าวหา
 5. เข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานหรือสถาบันการเงินตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขการเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานหรือสถาบันการเงิน
 6. ปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ในการจับกุมขังและการปล่อยชั่วคราวสำหรับการจัดการให้ได้ตัวผู้ถูกกล่าวหามาดำเนินคดีให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในส่วนที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับโดยอนุโลม
 7. ดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 25 (1) (2) และ (3) หรือดำเนินการอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมาย
- เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานจนแล้วเสร็จ ต้องดำเนินการจัดทำรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อเสนอคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณา¹⁶ โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาแล้วมีมติดังนี้¹⁷
- (1) เรื่องกล่าวหาใดมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอ ต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะมีมติรับไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาจไต่สวนข้อเท็จจริงด้วยตนเอง หรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน หรือมอบหมายพนักงานไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทน

¹⁶ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554 ข้อ 12.

¹⁷ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554 ข้อ 13.

เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รับเรื่องกล่าวหาไว้ไต่สวนข้อเท็จจริง บรรดาสิ่งของหรือบันทึกถ้อยคำ รวมถึงพยานเอกสารหลักฐานที่ได้มาในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานจะนำมาใช้เป็นพยานหลักฐานประกอบสำนวนคดีในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริง¹⁸

(2) เรื่องกล่าวหาใดไม่ระบุพยานหลักฐานหรือไม่ปรากฏพฤติการณ์แห่งการกระทำชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะมีมติไม่รับเรื่องกล่าวหาที่ไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

(3) เรื่องกล่าวหาใดควรส่งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัย หรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แล้วแต่กรณี หรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือควรจำหน่ายคดีออกจากสารบบความเนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาถึงแก่ความตาย หรือควรดำเนินการเป็นประการอื่นให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติ ตามที่เห็นควร

2.3.2. ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง

2.3.2.1 ความหมายของคำว่า “การไต่สวนข้อเท็จจริง” คือ การดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานหรือการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิด หรือเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความร้ายวผิดปกติ¹⁹ โดยเมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่า การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีความเป็นเฉพาะ โดยมีการให้นิยามความหมายของการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยมีถ้อยคำที่ปรากฏในระเบียบกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อยู่เสมอ คือคำว่า พยานบุคคล โดยจะขอกกล่าวถึงความหมายโดยสังเขป ดังนี้

“พยานบุคคล” หมายรวมถึง ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ การร้ายวผิดปกติ การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน หรือข้อมูลอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวม

¹⁸พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 44/2.

¹⁹ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 4.

พยานหลักฐาน และการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งได้มาให้อภัยคำต่อเลขาธิการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย หรือคณะกรรมการไต่สวน หรือองค์คณะพนักงานไต่สวน และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยอาจได้รับความคุ้มครองช่วยเหลือหรืออาจถูกกักไว้เป็นพยานในคดี

การไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจไต่สวนข้อเท็จจริงด้วยตนเอง หรือแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน หรือมอบหมายพนักงานไต่สวน ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทน แต่ทั้งนี้ห้ามมิให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีดังต่อไปนี้²⁰

(1) เรื่องที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้วและไม่มีพยานหลักฐานใหม่อันเป็นสาระสำคัญแก่การไต่สวน

(2) ผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลคนเดียวกับผู้ถูกกล่าวหาในเรื่องที่อยู่ระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงและมูลกรณีแห่งการกล่าวหาเป็นเรื่องเดียวกัน

โดยคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงจะประกอบด้วยประธานอนุกรรมการและอนุกรรมการ โดยมีพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ อนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ แต่ถ้าเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อไต่สวนกรณีกล่าวหาบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ประธานอนุกรรมการต้องเป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเท่านั้น²¹

การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวนจะกำหนดประเด็นและแนวทางการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยพิจารณาคำร้องหรือคำร้องขอ คำกล่าวหา หรือรายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริง แล้วแต่กรณี รวมทั้งเอกสารหลักฐานต้นเรื่องข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องในการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา เพื่อกำหนดประเด็นที่จะทำ

²⁰พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 44.

²¹ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 12.

การไต่สวนและ วิธีการรวบรวมพยานหลักฐานหรือกำหนดกรอบระยะเวลาในการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อให้การรวบรวมพยานหลักฐานแล้วเสร็จโดยเร็วและเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่าย²²

2.3.2.2 การแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน

ในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยอนุกรรมการไต่สวน หรืออาจมีการมอบหมายพนักงานไต่สวนทำการไต่สวนข้อเท็จจริง และเพื่อให้การไต่สวนเป็นไปด้วยความยุติธรรม จึงเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้สามารถคัดค้านอนุกรรมการไต่สวน หรือพนักงานไต่สวนได้

โดยเมื่อมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ประธานอนุกรรมการหรืออนุกรรมการและเลขานุการจะแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ²³ โดยให้ส่งสำเนาคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหา ในกรณีนี้เมื่อได้ล่วงพ้นกำหนดระยะเวลา 15 วันนับแต่วันที่ได้ส่งสำเนาคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบคำสั่งดังกล่าวแล้ว

2.3.2.3 การคัดค้านคณะอนุกรรมการไต่สวน²⁴

ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการไต่สวน ถ้าผู้นั้นมีเหตุ ใดๆ อย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) รู้เห็นเหตุการณ์หรือเคยสอบสวนหรือพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหาในฐานะอื่นที่มีใช้ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานไต่สวนมาก่อน
- (2) มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหา
- (3) มีสาเหตุ โกรธเคืองกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา
- (4) เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา
- (5) มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติหรือเป็นหุ้นส่วนหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

²²ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ.2555 ข้อ 21.

²³ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 13.

²⁴ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 15.

โดยจะต้องแสดงข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านไว้ให้ปรากฏในคำคัดค้านด้วยว่าการไต่สวนข้อเท็จจริงจะไม่ได้ความจริงหรือจะทำให้เสียประโยชน์แห่งความยุติธรรมในการนี้ ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งสำเนาคำคัดค้านให้ประธานอนุกรรมการทราบและรวบรวมไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เสนอคำคัดค้านดังกล่าวให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พิจารณา

ห้ามมิให้อนุกรรมการผู้ถูกคัดค้านยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการไต่สวนในระหว่างที่ถูกคัดค้านจนกว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะมีมติให้ยกคำคัดค้านนั้น แต่ทั้งนี้ ย่อมไม่ตัดสิทธิของผู้ถูกคัดค้านในการจัดทำคำชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วยก็ได้

ถ้าอนุกรรมการผู้ใดเห็นว่าตนมีเหตุอันอาจถูกคัดค้านได้ หรือเห็นว่า มีเหตุอื่นอันอาจกล่าวอ้างในภายหลังได้ว่าตนไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยเที่ยงธรรม อนุกรรมการผู้นั้นต้องแจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทราบ ถึงเหตุดังกล่าวโดยเร็ว โดยในระหว่างนั้นอนุกรรมการผู้ที่มีเหตุอันอาจถูกคัดค้านนั้น จะยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะอนุกรรมการไต่สวนไม่ได้²⁵

2.3.2.4 อำนาจหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน²⁶

(1) มีคำสั่งให้ข้าราชการพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติภารกิจทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลหรือเรียกบุคคล มาให้ถ้อยคำหรือให้ให้ถ้อยคำ

(2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่น รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการ เพื่อตรวจสอบค้นยึดหรืออายัดเอกสารทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานอื่นใด ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าว สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

²⁵ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 18.

²⁶ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 23.

(3) มีหนังสือขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชน ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่การไต่สวนข้อเท็จจริงหรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2.3.2.5 การรายงานผลประกอบความเห็นของคณะอนุกรรมการไต่สวน

เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเสร็จจะประชุมปรึกษาเพื่อพิจารณาชี้แจงนำพยานหลักฐานทั้งปวงจากข้อกล่าวหา คำแก้ข้อกล่าวหา ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง แล้วมีมติว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำการอันเป็นมูลความผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร พร้อมด้วยเหตุผลในการพิจารณาและพยานหลักฐานประกอบคำวินิจฉัย รวมทั้งบทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิงพร้อมจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อ ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ²⁷

2.3.2.6 การไต่สวนข้อเท็จจริงโดยมอบหมายพนักงานไต่สวน

พนักงานไต่สวน หมายถึง ผู้ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงแทน โดยแต่งตั้งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การไต่สวนข้อเท็จจริงให้ดำเนินการไต่สวนในลักษณะเช่นเดียวกับการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน²⁸ ซึ่งในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีที่ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อคำนึงถึงความเหมาะสมกับฐานะแล้วคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะดำเนินการไต่สวนโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนในการไต่สวนข้อเท็จจริง

2.3.2.7 การแจ้งข้อกล่าวหาและสิทธิการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

(1) จากทางไต่สวนข้อเท็จจริงหากมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันมีมูลความผิด ให้คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือองค์คณะพนักงานไต่สวน มีหนังสือเรียกผู้ถูกกล่าวหาพบและแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาภายในเวลาอันสมควร แต่อย่างช้าไม่เกินสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับทราบข้อกล่าวหา โดยในการแจ้งข้อกล่าวหา นั้นคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือองค์คณะ

²⁷ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 42.

²⁸ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 52.

พนักงานไต่สวนจะจัดทำเป็นบันทึกการแจ้ง ข้อกล่าวหาละเมิดการกระทำและพฤติกรรมทั้งหลายที่อ้างว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิด ข้อเท็จจริงและรายละเอียดเกี่ยวกับเวลาและสถานที่ซึ่งเกิดการกระทำนั้นๆ อีกทั้งบุคคลหรือสิ่งของที่เกี่ยวข้องด้วยพอสมควรเท่าที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจข้อกล่าวหาได้ดี แต่สำหรับการแจ้งข้อกล่าวหาคดีร้ายแรงผิดปกติ จะมีการระบุข้อเท็จจริงและรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบหรือพฤติกรรมที่เป็นเหตุแห่งการร้ายแรงผิดปกติให้ ชัดแจ้งด้วยเพื่อที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจข้อกล่าวหาได้ดี

(2) การชี้แจงแก่ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาอาจแก้ข้อกล่าวหาโดยทำเป็นหนังสือ หรือชี้แจงด้วยวาจาก็ได้ และผู้ถูกกล่าวหามีสิทธินำทนายความหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้และในการนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจะอ้างพยานบุคคลหรือนำพยานหลักฐานมาเองหรือจะอ้างพยานหลักฐานโดยขอให้คณะอนุกรรมการไต่สวนเรียกหรือไต่สวนพยานหลักฐานนั้นก็ได้ ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาร้องขอขยายระยะเวลาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาโดยอ้างเหตุผลและความจำเป็นหากคณะอนุกรรมการไต่สวนเห็นว่าเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรมจะขยายระยะเวลาการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือนำสืบ แก้ข้อกล่าวหาออกไปตามที่เห็นสมควรก็ได้ แต่ในกรณีที่คณะอนุกรรมการไต่สวนเห็นว่าพยานหลักฐานใดที่ ผู้ถูกกล่าวหาอ้างไม่เกี่ยวกับประเด็นที่กล่าวหาหรือเป็นการประวิงคดีให้ชักช้า คณะอนุกรรมการไต่สวนจะไม่ทำการไต่สวนพยานหลักฐานนั้นก็ได้

(3) ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน หรือการไต่สวนข้อเท็จจริง ให้อนุกรรมการมีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และมีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนด้วย โดยในการจับและคุมขังบุคคล อนุกรรมการผู้ที่ได้รับมอบหมายอาจร่วมกับเจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานอื่น หรือแจ้งให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานอื่นดำเนินการก็ได้และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 ในการจับ คุมขัง และการปล่อยชั่วคราว สำหรับการจัดการให้สัตว์ผู้ถูกกล่าวหา มาดำเนินคดีให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและระเบียบข้อบังคับในส่วนที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับ โดยอนุ โลม และในกรณีที่มีเหตุที่จะออกหมายจับหรือเมื่อปรากฏพยานหลักฐานระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำความผิดหรือเมื่อมีหลักฐานตามสมควร โดยมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ถูกกล่าวหาจะหลบหนีหรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น หรือเมื่อมีเหตุที่จะออกหมายจับได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ

อาญา และคณะกรรมการไต่สวนเห็นว่าจำเป็นจะต้องมีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ ก็จะเสนอคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อพิจารณาอนุญาตให้อนุกรรมการคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนดำเนินการเพื่อขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายจับผู้ถูกกล่าวหาเพื่อดำเนินคดี ตามกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ การดำเนินการดังกล่าวให้ใช้บังคับกับกรณีที่ถูกกล่าวหาซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล และไม่มารายงานตัวตามกำหนดนัดเพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดหรือต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจโดยอนุโลม และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อาจมอบหมายให้อนุกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งหรือหลายคนร่วมกับเจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานอื่น หรือแจ้งให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนหรือ เจ้าพนักงานอื่น จัดการให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ หรือให้ดำเนินการตามที่เห็นสมควรเพื่อ การนำตัวผู้ถูกกล่าวหามาฟ้องลงโทษก็ได้

2.3.3 ผลของการแสวงหาข้อเท็จจริงและไต่สวนข้อเท็จจริง

ในการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือการไต่สวนข้อเท็จจริงอันเป็นขั้นตอน ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้ทำการสืบเสาะหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามกรณีกล่าวหา ว่าผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือไม่

หลังจากนั้นก็ทำการหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติการณ์การกระทำความผิดของผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดตามที่ถูกล่ามำหา เพื่อนำเสนอข้อเท็จจริงพร้อมทั้งความเห็นนำเสนอต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามเรื่องกล่าวหา โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็จะพิจารณาข้อเท็จจริงแล้ว มีมติ ดังต่อไปนี้

2.3.3.1 การมีมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

เมื่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ให้จัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวัน โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะร่วมกันพิจารณา และมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะมีมติได้ 2 แบบ คือ มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล หรือมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล

ก. กรณีมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล

กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติว่าข้อกล่าวหาเรื่องใด ไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป และให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจัดให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าตรวจสอบเหตุผลที่มีมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้²⁹ และแจ้งมติไปยังผู้เสียหาย³⁰

ข. กรณีมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล

กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติว่าข้อกล่าวหาเรื่องใดมีมูลว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป³¹

2.3.4 สรุปอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการไต่สวนข้อเท็จจริง

โดยสรุปเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับเรื่องกล่าวหา ร้องเรียนที่อยู่ในอำนาจไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะต้องกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ไม่กระทบถึงสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรม และจะต้องไม่ทำให้สิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหาลดน้อยลงกว่าที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ซึ่งโดยสรุปคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ในกรณีดังต่อไปนี้

1. ไต่สวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีมีผู้กล่าวหา ร้องเรียนให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือ

²⁹พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่2) พ.ศ. 2554 มาตรา 53.

³⁰พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่2) พ.ศ. 2554 มาตรา 54 วรรคสอง.

³¹พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 70

ข้าราชการเมืองอื่นร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น และให้ใช้บังคับกับกรณีที่ บุคคลดังกล่าวหรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนด้วย

2. ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

3. ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและรายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อ คณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา

4. กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและชั้นหรือระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

5. ดำเนินการให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษา ให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ออมนุ้ติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์ หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

2.4. ระบบวิธีพิจารณาคดีในระบบใต้สวน ซึ่งนำมาปรับใช้กับการใต้สวนข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การดำเนินการใต้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 กำหนดวิธีการในการดำเนินการเกี่ยวกับกรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตไว้ 2 ขั้นตอน กล่าวคือ ขั้นตอนการแสวงหาข้อเท็จจริง และขั้นตอนการใต้สวนข้อเท็จจริง ตามลำดับ ซึ่งในการดำเนินการทั้ง 2 ขั้นตอนดังกล่าว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะใช้วิธีการตามระบบใต้สวนเป็นระบบในการค้นหาข้อเท็จจริง เนื่องด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 มาตรา 98/1 บัญญัติให้ศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณารายงานการ

สอบสวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมตามที่เห็นสมควรได้

การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นวิธีการพิจารณาคดีโดยใช้ระบบไต่สวนประกอบกับกฎหมายวิธีพิจารณาความในคดีทุจริตได้บัญญัติถึงวิธีพิจารณาคดีทุจริต อาทิเช่น กำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดีของศาล อีกทั้งตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ.ศ. 2543 กำหนดให้ใช้ระบบไต่สวนมาใช้ในการพิจารณาคดีของศาล โดยให้ใช้สำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นสำนวนของศาล

ซึ่งแสดงให้เห็นว่าสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติย่อมต้องทำการรวบรวมข้อเท็จจริงจากระบบการสืบเสาะหาพยานหลักฐานโดยใช้วิธีการตามระบบไต่สวนด้วยดังนี้แล้วจึงขอกกล่าวถึงระบบการพิจารณาคดีระบบไต่สวนพอสังเขป ดังนี้

2.4.1 ลักษณะและความหมายของระบบไต่สวน (Inquisitorial System)

ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) นั้น โดยทั่วไปจะใช้กับกฎหมายในระบบ Civil law

ในทางทฤษฎียอมรับกันว่าระบบไต่สวนมีที่มาจากศาลทางศาสนาของคริสต์ศาสนานิกายโรมันคาทอลิกในสมัยกลางซึ่งทางศาสนจักร โดยเฉพาะอย่างยิ่งสันตปาปาแห่งกรุง โรมมีอิทธิพลเหนือฝ่ายอาณาจักรเป็นอย่างมาก กล่าวคือ กษัตริย์หรือเจ้าผู้ครองนครต่างๆ ในสมัยกลางศาลศาสนาของภาคพื้นยุโรปมีวิธีการพิจารณาคดีของผู้กระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายของทางศาสนาด้วยวิธีการซักพอกพยานในรูปของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับคดีโดยตรง โดยพระจะเป็นผู้ทำหน้าที่เป็นผู้ทำการไต่สวนกับผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ถูกไต่สวน โดยไม่ต้องมีผู้พิพากษาเป็นคนกลาง ดังนั้น ในศาลศาสนาผู้ไต่สวนจึงต้องทำหน้าที่แสวงหาพยานหลักฐานซักถามพยานและชำระความโดยไต่สวนคดีด้วยตนเองตลอดและด้วยที่ศาสนจักรมีอิทธิพลเหนือฝ่ายอาณาจักรระบบศาลของฝ่ายอาณาจักรจึงได้รับอิทธิพลและได้วิวัฒนาการมาเป็นระบบไต่สวนที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

ในระบบไต่สวนศาลไม่ได้ทำหน้าที่วางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัดเหมือนระบบกล่าวหาแต่ศาลจะทำหน้าที่ค้นหาความจริงด้วยตนเอง ศาลจึงมีบทบาทในการดำเนินคดีในระบบวิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวนอย่างสูง ซึ่งผิดกับในระบบกล่าวหาที่ศาลมีบทบาทน้อยมากเพราะต้องวางตัวเป็นกลางโดยที่

ระบบไต่สวนจะเน้นในเรื่องการค้นหาคำความจริงเป็นหลัก ดังนั้นกฎเกณฑ์ในการดำเนินคดี เช่น การสืบพยาน การดำเนินการต่างๆ ในชั้นศาลจึงยืดหยุ่นกว่าระบบกล่าวหา³²

จากที่มาของระบบไต่สวนที่กล่าวมาข้างต้นศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ได้อธิบายให้เห็นหลักการสำคัญเกี่ยวกับระบบไต่สวนกับระบบกล่าวหา ว่า “เมื่อใดที่คู่ความหรือคู่กรณีมีสถานะเท่าเทียมกันแล้วการใช้ระบบกล่าวหาจะเกิดความเป็นธรรมแก่ทั้งสองฝ่ายเพราะเป็นเรื่องที่ต่างฝ่ายต่างต้องปกป้องรักษาสิทธิของตนเองแต่ถ้าเมื่อใดที่คู่กรณีหรือคู่ความมีสถานะไม่เท่าเทียมกันแล้วการใช้ระบบไต่สวนย่อมจะเหมาะสมและเป็นธรรมแก่คู่กรณีซึ่งฝ่ายหนึ่งอยู่ในสถานะเสียเปรียบ เช่นกรณีพิพาทระหว่างราษฎรหรือเอกชนกับรัฐในคดีปกครองเป็นต้นเพราะพยานหลักฐานต่างๆ มักจะอยู่ในการครอบครองของฝ่ายรัฐเสียเป็นส่วนใหญ่จึงเป็นการยากที่ฝ่ายราษฎรจะนำสืบหรืออ้างพยานหลักฐานตามระบบกล่าวหาที่มีหลักว่า “ผู้ใดกล่าวอ้าง ผู้นั้นนำสืบ” โอกาสที่จะชนะคดีสำหรับราษฎรหรือเอกชนจึงเป็นไปได้ยาก” และสำหรับประเทศไทยเรานั้นได้มีการใช้ระบบกล่าวหาสำหรับคดีแพ่งและคดีอาญา ยกเว้นในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดี และยังมีการใช้วิธีพิจารณาคดีโดยระบบไต่สวนในคดีที่ใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนในศาลรัฐธรรมนูญ และในศาลปกครอง อีกด้วย

โดยวิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวนได้ยกเลิกวิธีการให้ผู้เสียหายเป็นผู้กล่าวหา แต่กลับให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่แทนผู้พิพากษา และเปลี่ยนสถานะจากการเป็นคนกลางที่ทำหน้าที่เพียงเป็นกรรมการผู้รักษากฎหมาย มาเป็นผู้ทำการไต่สวน ซึ่งมีอำนาจสืบพยานและควบคุมการไต่สวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้เอง การพิจารณาคดีในระบบไต่สวนจึงมิใช่เป็นการต่อสู้คดีระหว่างผู้กล่าวหากับผู้ถูกกล่าวหาเท่านั้น แต่เป็นการต่อสู้ระหว่างจำเลยกับรัฐด้วย และยังเป็น การพิจารณาที่มีได้ทำด้วยวาจา แต่เป็นการพิจารณาด้วยเอกสารมากกว่าการเบิกความระบบไต่สวนเป็นระบบการพิจารณาคดีของประเทศในภาคพื้นยุโรป ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายโรมัน และเป็นระบบการพิจารณาคดีของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) ซึ่งให้ศาลเข้าไปมีส่วนในการไต่สวนหาความจริงในการพิจารณาคดีด้วย ผู้เกี่ยวข้องในการพิจารณาคดีจึงมีเพียง 2 ฝ่าย คือ ผู้ไต่สวนและผู้ถูกไต่สวน ในระบบไต่สวนไม่จำเป็นต้องมีคนกลาง ผู้ไต่สวนหรือผู้ทำการชำระความเป็นผู้ซักถามพยานและเป็นผู้ค้นหาคำความจริงด้วยตนเอง เดิมวิธีการไต่สวนนี้ใช้อยู่ในศาลของคริสตจักร โรมัน

³² หยุต แสงอุทัย. ระบบกล่าวหา กับ ไต่สวนต่างกันอย่างไร. บทบัญญัติ, 12. หน้า 339. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก : <http://lawheal.cipher.co.th>

การอลิก และพระสันตะปาปาในสมัยนั้นมีอำนาจเหนือกษัตริย์ต่างๆ ในยุโรปจึงทำให้วิธีพิจารณาระบบไต่สวนนี้แพร่หลายไปในประเทศต่างๆ ในยุโรปด้วย³³

โดยในระบบไต่สวน ผู้พิพากษามีอำนาจไต่สวนทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และไม่จำกัดเฉพาะพยานหลักฐานที่เสนอ โดยคู่กรณีเท่านั้น ในทางปฏิบัติจะมีขั้นตอนที่เป็นการไต่สวนหรือสอบสวนเพื่อนำข้อเท็จจริงมาสู่ศาลดังนั้น ผู้พิพากษาในประเทศภาคพื้นยุโรปจึงมีบทบาทมากกว่าผู้พิพากษาในประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกาในเรื่องต่างๆ เช่น การปรับข้อเรียกร้องหรือข้อต่อสู้ การจำหน่ายคดีสำหรับคู่ความบางฝ่าย การเรียกให้บางฝ่ายเข้ามาในคดีตลอดจนการดำเนินคดี ผู้พิพากษามักจะให้พยานเบิกความโดยเล่าเรื่องได้อย่างกว้างขวาง เสร็จแล้วผู้พิพากษาจึงถามเพิ่มเติมในตอนหลัง ทนายความอาจเสนอแนะหัวข้อให้ศาลถามพยาน และในบางประเทศทนายความอาจเสนอคำถามให้ศาลช่วยถามพยานให้ ผู้พิพากษาจะมีบทบาทในคดีอาญามากกว่าคดีแพ่ง

โดยในระบบศาลปกครองนั้น ในขั้นตอนแรกจะมีผู้ทำการสอบสวนและทำรายงานซึ่งเรียกว่า “Reporter” ซึ่งจะดำเนินการตรวจพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อที่จะพิจารณาว่าพยานหลักฐานนั้นเพียงพอที่จะเสนอความเห็นว่าจะสมควรดำเนินคดีอย่างไรหรือไม่ นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการดำเนินการเพื่อแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติม และสืบหาพยานหลักฐาน ที่เกี่ยวข้องเมื่อเห็นสมควร และสามารถดำเนินการสืบสวนสอบสวนใดๆ ในทางคดีเพื่อวัตถุประสงค์นี้ด้วย เช่น สอบถามไปยังผู้ร้องเรียนขอทราบข้อเท็จจริงหรือรายละเอียดเพิ่มเติม หรือติดต่อไปยังหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ผู้สอบสวนและทำรายงานจึงมีบทบาทอย่างมากในระบบไต่สวนของศาลปกครอง³⁴

เนื่องจากระบบไต่สวนมุ่งจะค้นหาความจริงเป็นสำคัญ และเพื่อให้ศาลสามารถทำงานได้คล่องตัว กฎเกณฑ์ต่างๆ ในการพิจารณาคดีและสืบพยานจึงไม่เคร่งครัดกับวิธีพิจารณาตามบทบัญญัติอย่างในระบบกล่าวหา และด้วยเหตุที่ คู่กรณีในคดีปกครองเป็นรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายหนึ่ง กับเอกชนอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งทั้งสองฝ่ายอยู่ในสถานะที่ไม่เสมอภาคกัน โดยรัฐเป็นฝ่ายที่มีเอกสิทธิ์ทางปกครองเหนือกว่าเอกชน ดังนั้น ในระบบไต่สวน ศาลจึงไม่ได้เน้นวิธีพิจารณาคดีที่ความเท่าเทียมกันของคู่กรณีอย่างในระบบกล่าวหา แต่ศาลจะใช้อำนาจของศาลเองในการดำเนินการตามวิธีพิจารณาคดีปกครองเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงที่เป็นความจริง

³³ สมยศ ไขประพาส. บทบาทอำนาจของศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดีในระบบไต่สวน. รายงานการอบรม หลักสูตรผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น รุ่นที่ 10 สถาบันพัฒนาข้าราชการตุลาการ สำนักงานศาลยุติธรรม. หน้า 4

³⁴ ระบบศาลและระบบพิจารณาคดี. (ออนไลน์). เข้าได้ถึงจาก: www.bpp.go.th/bpp_st6/revolve

2.4.2 การพิจารณาคดีทจริตของศาลที่ใช้ระบบไต่สวนในคดีทจริต

ในการพิจารณาคดีของศาลในประเทศไทยส่วนใหญ่จะใช้ระบบกล่าวหาในการพิจารณาคดี อาทิเช่น ศาลยุติธรรมซึ่งพิจารณาคดีที่มีข้อพิพาทขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชนเป็นส่วนใหญ่เหตุที่ต้องใช้ระบบกล่าวหาในการพิจารณาคดี ก็เนื่องมาจากการที่ศาลต้องสร้างความเสมอภาคในการต่อสู้คดีในชั้นศาล โดยในระบบกล่าวหาจะมีองค์กรที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น ศาลองค์กรอัยการทนายความ และจำเลย ส่วนศาลที่ใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดี ได้แก่ ศาลปกครองศาลรัฐธรรมนูญศาลยุติธรรมแผนกคดีคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเป็นคดีที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับมหาชนหรือระหว่างมหาชนกับมหาชนด้วยตัวเอง ซึ่งคู่พิพาทมีความแตกต่างในสถานะ ซึ่งระบบวิธีพิจารณาคดีโดยไต่สวนเป็นระบบที่ต้องให้ศาลเป็นผู้สร้างความเท่าเทียมกันในการพิจารณาคดี โดยในระบบไต่สวนนี้จะมีองค์กรที่เกี่ยวข้องเช่น ศาล คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือผู้ไต่สวนอิสระ เป็นต้น

2.4.2.1 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

วิธีพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในคดีทจริต กฎหมายกำหนดวิธีพิจารณาคดีแตกต่างจากการพิจารณาคดีอาญาทั่วไป กล่าวคือ กำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองชี้รายงานสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร¹⁵ซึ่งเป็นการบัญญัติให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 มาตรา 98/1 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วจากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นว่า การพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีกลไกที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 อาทิเช่น การที่ผู้เสียหายจะไม่สามารถทำการฟ้องร้องคดีได้ด้วยตนเองเหมือนกระบวนการยุติธรรมทั่วไป ซึ่งยึดหลักการร้องทุกข์ของผู้เสียหาย แต่กำหนดให้ผู้เสียหายต้องร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก่อน เพื่อให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ และสรุปสำนวนพร้อมความเห็นเพื่อการดำเนินคดียื่นและต่ออัยการสูงสุด

¹⁵พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 5

เพื่อยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเนื่องจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เป็นความผิดอาญาแผ่นดิน ซึ่งในกระบวนการสืบหาข้อเท็จจริงจะใช้วิธีการตามระบบไต่สวนเป็นหลักแต่ก็ไม่ทิ้งระบบกล่าวหาเสียทีเดียว เช่น การอนุญาตให้ผู้เสียหายกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ การไต่สวนคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงเริ่มต้นจากคณะกรรมการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจนถึงกระบวนการในชั้นศาล

โดยในขั้นตอนการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกกล่าวหาจะสามารถชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบคำชี้แจงได้ และหลังจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสรุปสำนวนคดีเพื่อยื่นต่ออัยการสูงสุดเพื่อฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วการพิจารณาคดีจะเป็นไปตามกระบวนการพิจารณาของศาล โดยองค์คณะผู้พิพากษาจะตรวจสอบพยานหลักฐาน พยานวัตถุ และไต่สวนพยานบุคคลเมื่อไต่สวนพยานหลักฐานเสร็จสิ้นศาลจะนัดฟังคำพิพากษาหากจำเลยไม่มาฟังคำพิพากษาศาลจะเลื่อนการอ่าน ไปและออกหมายจับจำเลยให้มาฟังคำพิพากษาเมื่อพ้นกำหนดศาลจะอ่านคำพิพากษาหลังจำเลยก็ได้และให้ถือว่าจำเลยได้ฟังคำพิพากษานั้นแล้วการบังคับคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเมื่อมีคำพิพากษาลงโทษจำเลย ศาลฎีกาก็ต้องดำเนินการบังคับตามคำพิพากษาตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้เมื่อศาลอ่านคำพิพากษาแล้ว สามารถบังคับได้ทันทีเพราะคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นที่สุดไม่มีการอุทธรณ์หรือฎีกาอีกต่อไป

สำหรับศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นมีลักษณะการพิพากษาโดยวินิจฉัยตามข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือผู้ไต่สวนอิสระที่ส่งให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ยื่นฟ้องต่อศาลเป็นหลักรวมถึงวินิจฉัยตามข้อเท็จจริงที่ศาลไต่สวนเองด้วยกระบวนการพิจารณาคดีในศาลนี้จึงมีการไต่สวนขณะที่ศาลเองก็วางตัวเป็นกลางในการพิจารณาคดีตามมูลฟ้องตั้งนั้นคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงเป็นคดีที่มีลักษณะที่เกิดขึ้นระหว่างมหาชนกับมหาชนหรือประชาชนผู้เสียหายเห็นว่ามหาชนอาจเสียประโยชน์จากพฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนนั้นจึงยื่นเรื่องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อพิจารณาว่าควรไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นๆหรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้

ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้ฟ้องถ่ายหน้าที่การไต่สวน ไปให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ ผู้ไต่สวนอิสระ

สรุปว่าระบบวิธีพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นระบบไต่สวน โดยที่โจทก์ยื่นฟ้องอาจจะมาจากอัยการสูงสุดคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นโจทก์ฟ้องเองก็ได้ ส่วนศาลผู้บริ โภคหรือศาลแผนกคดีผู้บริ โภคซึ่งอยู่ในกระบวนการทางศาลยุติธรรม ใช้ระบบไต่สวนเฉพาะทางฝ่ายจำเลย เพียงเท่านั้น

ลักษณะวิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวนที่ใช้ในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้ เป็นระบบไต่สวนเต็มรูปแบบ ไม่ใช่ระบบผสมดังเช่นในคดีอาญาทั่วไปจึงมีความแตกต่างจากระบบกล่าวหาอย่างมากจึงได้แยกวิเคราะห์ลักษณะสำคัญบางประการของระบบไต่สวนเต็มรูปแบบในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาเสนอดังนี้¹⁶

1) จำเลยเป็นกรรมของคดีตามระบบกล่าวหาในคดีอาญาทั่วไป จำเลยได้รับการยกย่องให้เป็น “ประธานแห่งคดี” การเป็นประธานแห่งคดี ก็คือ การที่จำเลยเป็นผู้กระทำในทางคดีและจำเลยเป็นผู้มีสิทธิต่างๆ ในทางคดีที่จะได้รับการเคารพและยกเว้นเป็นกรณีพิเศษ เช่นการนำเสนอพยานหลักฐานมาหักล้างพยานโจทก์โดยไม่จำเป็นต้องยื่นบัญชีระบุพยานไว้ล่วงหน้าก่อนสืบไม่น้อยกว่า 7 วัน เป็นต้น แต่ในระบบไต่สวนของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง “จำเลยตกเป็นกรรมของคดี” หมายถึง การที่จำเลยถูกพิพากษาเบื้องต้นว่าตนเองมีความผิดและจำเลยมีภาระหน้าที่พิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเองจำเลยต้องต่อสู้คดีกับศาล โดยจำเลยกับศาลเป็นคู่ความกันโดยตรงและไม่มีการนำหลักการยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้กับจำเลย ข้อเท็จจริงที่ได้จากพยานที่จำเลยอ้างสามารถนำมาลงโทษจำเลยได้จำเลยจึงตกเป็นฝ่ายถูกกระทำในทางคดีจากข้อสังเกตดังกล่าวข้างต้นระบบไต่สวนที่ให้จำเลยเป็นกรรมของคดีจึงอาจสุ่มเสี่ยงที่จะขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน หรือเป็นการสร้างภาระในการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของจำเลยเกินสมควร ก็เป็นไปได้

2) จำเลยถูกพิพากษาเบื้องต้นว่า “มีความผิด” การที่ว่า จำเลยถูกพิพากษาเบื้องต้นว่ามีความผิด นั้นสืบเนื่องจากการฟ้องร้องคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในสำนวนของ

¹⁶ณรงค์ฤทธิ์ เพชรฤทธิ์.(2550). วิธีพิจารณาคดีอาญาตามระบบไต่สวนของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก:<http://www.p-ub-law.net>. [2550,24 มิถุนายน]

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น จะต้องผ่านการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลความผิด โดยคณะกรรมการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก่อน เสมือนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นศาลชั้นต้นทำการพิจารณาพิพากษา ก่อนแล้ว กล่าวคือ การที่ให้อำนาจพิเศษในการวินิจฉัยความผิดของผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งได้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ชี้มูลความผิดแล้ว ก็ให้ส่งสำนวนคดีให้อัยการสูงสุดฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อให้พิจารณาพิพากษาในชั้นสุดท้ายกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นศาลไต่สวนหรือศาลชั้นต้น ซึ่งจะเห็นว่าเป็นการส่งสำนวนโดยตรงต่อศาลฎีกา ไม่ต้องทำการไต่สวนมูลฟ้อง และเป็นการส่งสำนวนผ่านอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณา ซึ่งในการพิจารณาหาข้อเท็จจริงส่วนศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทำหน้าที่เป็นศาลตัดสินดังนั้น ในคดีที่องค์กรไต่สวนชี้มูลความผิดจึงเป็นการพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดไว้ก่อนในเบื้องต้นเสมือนหนึ่งศาลชั้นต้นได้พิพากษาว่าจำเลยได้กระทำความผิดตามฟ้องและเมื่อ โจทก์ (อัยการสูงสุด) ได้ยื่นฟ้องและสำนวนการสอบสวนอยู่ในการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วจำเลยก็อยู่ในฐานะถูกพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิดจำเลยจึงมีภาระหน้าที่ที่จะต้องนำสืบพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเอง ซึ่งเมื่อวิเคราะห์จะเห็นได้ว่าเมื่อมีการออกแบบระบบให้ภาระการพิสูจน์ตกแก่จำเลย และกระบวนการได้สร้างควมยากในการพิสูจน์ของจำเลยในคดีทุจริต จึงอาจเป็นปัญหาสำคัญที่อาจเกิดความไม่เท่าเทียมกันในการต่อสู้คดีในชั้นศาลของคดีทุจริตก็เป็นได้

3) ศาลต้องทำหน้าที่เป็นทั้งโจทก์และเป็นฝ่ายทนายความจำเลยในวิธีพิจารณาคดีอาญาตามระบบไต่สวนอย่างเต็มรูปแบบของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคู่ความที่ต่อสู้ในคดีคือระหว่างศาลกับจำเลย กล่าวคือศาลกับจำเลยจะต้องเป็นคู่ความในคดีกันโดยตรงโดยศาลจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงโดยการซักถามพยานและแสวงหาพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของจำเลยการที่ให้ศาลหรือองค์กรคณะผู้พิพากษาเป็นผู้ซักถามพยานเองนี้เห็นว่า ตามระบบการสรรหาคัดเลือกและการอบรมตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาของศาลยุติธรรมไทยไม่ได้ฝึกให้ผู้พิพากษามาทำหน้าที่เป็นผู้ซักความถาพยานมาตั้งแต่ต้นการที่จะให้ผู้พิพากษาศาลฎีกาทำหน้าที่เป็นทนายความเสียเองบางครั้งในการซักถามพยานอาจจะทำหน้าที่ได้ไม่สมบูรณ์แบบดังเช่นทนายความอาชีพในการที่พยานเบิกความเท็จหรือพยายามบายเบี่ยงการเบิกความใน

ข้อเท็จจริงใดหรือกลับทำให้การในการชักความของผู้พิพากษาที่อาจขาดเทคนิคในการค้นหาความจริงจากพยานก็ได้

4) ศาลมีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการสืบพยานและรับฟังข้อเท็จจริงตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ.ศ. 2542 บัญญัติให้อำนาจแก่ศาลเรียกพยานหลักฐานเข้าสืบนอกเหนือจากที่ปรากฏในสำนวนของคณะกรรมการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควรหรือนอกเหนือจากที่คู่ความได้นำมาสืบ จะเห็นได้ว่าศาลมีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการสืบพยานและศาลก็มีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการรับฟังข้อเท็จจริง ดังนั้นการพิจารณาซึ่งนำพยานหลักฐานของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงสามารถฟังพยานหลักฐานฝ่ายจำเลยที่จำเลยนำเข้ามาสืบเพื่อลงโทษจำเลยได้นอกจากนี้การรับฟังพยานหลักฐานของศาลไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับชั้นของพยานหลักฐานว่าเป็นพยานหลักฐานชั้นหนึ่งหรือพยานหลักฐานชั้นสองหรือจะเป็นประจักษ์พยานหรือพยานบอกเล่าแม้กระทั่งพยานบอกเล่าหรือพยานที่นำสืบโดยฝ่าฝืนวิธีพิจารณาความ ดังนี้คู่ความ โดยเฉพาะจำเลยจึงต้องระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำพยานหลักฐานของตนเองเข้าสืบซึ่งอาจจะกลายเป็นผลร้ายแก่จำเลยเองรวมทั้งจะต้องมิให้พยานหลักฐานของตนยังมีข้อสงสัยจนเป็นเหตุให้ศาลเรียกพยานหลักฐานอื่นเข้าสืบเองด้วย

5) ไม่มีการยกประโยชน์แห่งข้อสงสัยให้แก่จำเลยในระบบกล่าวหาในคดีอาญาทั่วไป หากพยานหลักฐานฝ่ายที่นำสืบนำสงสัยจะต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 วรรคสอง “หลักยกประโยชน์แห่งความสงสัย (in dubio pro reo)” นี้เป็นหลักนิติธรรมที่สำคัญหลักหนึ่งและได้รับการยอมรับมายาวนานจนถือเป็นสุภาษิตกฎหมายในคดีอาญาต้องมีการพิสูจน์ความผิดของจำเลยจนสิ้นสงสัยเสมอเพราะเมื่อมีความสงสัยจะต้องยกผลประโยชน์แห่งความสงสัย โดยความสงสัยที่จะต้องยกประโยชน์ให้ผู้ถูกกล่าวหา นั้นต้องเป็นเรื่องความสงสัยในข้อเท็จจริงเท่านั้น ความสงสัยในข้อกฎหมายจะใช้หลักนี้ไม่ได้ ความสงสัยนี้จะต้องเป็นความสงสัยตามสมควร มิใช่เพียงแต่ความสงสัยแล้วจะยกฟ้องหรือเป็นเพียงความสงสัยในผลความเท่านั้น³⁷ แต่ในวิธีพิจารณาคดีอาญาตามระบบไต่สวนเต็มรูปแบบของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง

³⁷ จิตติ ดิงศภัทย์. (2549). ข้อสังเกตในการซึ่งนำพยานหลักฐานและการเขียนคำพิพากษา. กรุงเทพฯ: วิทยุชน. หน้า 26-31.

ตำแหน่งทางการเมืองเมื่อจำเป็นกรณีของคดี จะนำ “หลักยกประโยชน์แห่งความสงสัย (in dubio pro reo)” ให้แก่จำเลยมาใช้ไม่ได้ ศาลต้องค้นหาความจริงให้ได้ว่าจำเลยกระทำความผิดจริงหรือไม่ คำวินิจฉัยของศาลตั้งอยู่บนพื้นฐานของความจริงที่เชื่อถือได้คือได้ความจริงทำให้เชื่อได้หรือไม่ว่า จำเลยทำผิดถ้าไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอว่าจำเลยทำผิดก็พิพากษายกฟ้องถ้ามีพยานหลักฐานฟังได้ว่าจำเลยกระทำความผิดก็ลงโทษการสงสัยไม่แน่ใจว่าจำเลยทำผิดตามคำฟ้องหรือไม่ นั้น ไม่มีในระบบไต่สวนและศาลมีอำนาจรับฟังพยานหลักฐานได้อย่างกว้างขวางแม้คู่ความจะมีได้นำพยานหลักฐานเข้าสู่สำนวนของศาล ศาลย่อมรับฟังได้เมื่อได้ความจริงอย่างไรก็พิพากษาตามนั้น ซึ่งอาจพิพากษายกฟ้องหรือลงโทษได้ ไม่มีการยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย⁸

6) โจทก์ไม่มีภาระการพิสูจน์ความผิดของจำเลยตามระบบกล่าวหาในคดีอาญาทั่วไป มีหลักว่า “ผู้ใดกล่าวอ้างผู้หนึ่งมีหน้าที่นำสืบ” หากโจทก์ไม่สามารถนำสืบได้ตามที่กล่าวหา ศาลต้องยกฟ้อง ดังนั้นภาระการพิสูจน์ความผิดของจำเลยจึงตกเป็นหน้าที่ของโจทก์แต่วิธีพิจารณาคดีอาญาตามระบบไต่สวนของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคู่ความในการต่อสู้คดีจะเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาระหว่างศาลกับจำเลยเป็นหลัก ในระบบไต่สวนจะไม่คำนึงผู้ใดจะกล่าวหาหรือผู้ใดมีจะหน้าที่นำสืบเพราะศาลถือตามข้อเท็จจริงที่มีการสืบพยานไม่ว่าจะเป็นพยานฝ่ายใดนำมาพิจารณาพิพากษาได้เพราะถือว่าพยานทั้งหมดที่คู่ความนำมาสืบถือว่าเป็นพยานศาลทั้งสิ้น โจทก์ (อัยการสูงสุด) แทบไม่มีบทบาทใดๆ เลยในการนำเสนอพยานหลักฐานต่อศาล

7) จำเลยมีหน้าที่พิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเองในระบบกล่าวหาคดีอาญาทั่วไป โจทก์มีภาระหน้าที่นำสืบพิสูจน์ความผิดของจำเลยการต่อสู้ของจำเลยในระบบกล่าวหาคดีอาญาทั่วไป จำเลยมีหน้าที่หลักสำคัญคือการทำลายน้ำหนักพยานฝ่ายโจทก์ เพื่อให้พยานโจทก์มีข้อสงสัยหรือมีพิรุธก็เพียงพอชนะคดีได้แล้วแต่ในระบบไต่สวนของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โจทก์ไม่มีหน้าที่นำสืบเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยดังที่กล่าวมาแล้วแต่กลับเป็นภาระการพิสูจน์ตกเป็นหน้าที่ของจำเลยที่จำเลยจะต้องนำสืบความบริสุทธิ์ของตนเองให้ชัดเจนส่วนวิธีการที่จำเลยต้องนำสืบความบริสุทธิ์ของตนเองให้ชัดเจนจะต้องทำอย่างไรและนำสืบแค่ไหนจึงจะรับฟังว่าจำเลยบริสุทธิ์

⁸ระพันธ์ ทรัพย์แสง. (2548). การค้นหาความจริงของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง : แนวทางปัญหาสู่ความเป็นระบบไต่สวนเต็มรูปแบบ. งานวิจัยตามหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.)วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม. หน้า 1.

จำเลยจะทำลายน้ำหนักพยานโจทก์ได้หรือไม่แล้วแต่ยังไม่มี ความชัดเจนในทางปฏิบัติ และไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน

8) พยานหลักฐานของฝ่ายจำเลย สามารถนำมาลงโทษจำเลยได้วิธีพิจารณาความอาญาตามระบบไต่สวนของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นั้น“พยานหลักฐานฝ่ายจำเลยสามารถนำมาลงโทษจำเลยได้”หลักนี้สืบเนื่องจากหลักโจทก์ไม่มีหน้าที่นำสืบ ดังที่กล่าวมานั้นเองในระบบไต่สวนจะไม่มี การคำนึงพยานหลักฐานว่าเป็นของฝ่ายใดพยานหลักฐานที่นำสืบถือว่าเป็น“พยานศาล”ทั้งหมดโดยศาลจะทำหน้าที่เป็นผู้ไต่สวนและค้นหาความจริง ดังนั้นข้อเท็จจริงหรือความจริงที่ปรากฏในสำนวนหรือจากไต่สวนของศาลแม้เป็นพยานฝ่ายที่จำเลยนำเสนออีกตามหากเป็นผลร้ายแก่จำเลยศาลก็สามารถนำมาลงโทษจำเลยได้นอกจากนี้ศาลรับฟังพยานบอกเล่าหรือพยานชั้นสองได้เพราะศาลไม่มีข้อจำกัดในการรับฟังพยานนั่นเองและคำจำกัดของจำเลยคนอื่นในคดีเดียวกันสามารถนำมาลงโทษจำเลยได้เพราะระบบไต่สวนไม่มีบทตัดพยาน (Exclusionary Rule)

จากลักษณะวิธีพิจารณาความอาญาตามระบบไต่สวนของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นลักษณะที่สำคัญหลายประการที่ทำให้จำเลยถูกจำกัดสิทธิในลักษณะ เป็นกรรมแห่งคดีโดยไม่นำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทั่วไปมาใช้ในหลายกรณีที่สำคัญได้แก่ โจทก์ไม่มีหน้าที่นำสืบแต่จำเลยกลับมีหน้าที่นำสืบความบริสุทธิ์ของตนเอง จำเลยถูกพิพากษาเบื้องต้นว่ามีความผิดการไม่นำหลักยกผลประโยชน์แห่งข้อสงสัยให้กับจำเลย พยานหลักฐานของฝ่ายจำเลยศาลสามารถนำมาลงโทษจำเลยได้จำเลยเป็นคู่ความกับศาลโดยตรง จำเลยจะต้องต่อสู้คดีกับศาลเองและการจำเลยถูกมองว่ากระทำผิดมาตั้งแต่ต้นด้วยวิธีพิจารณาความอาญาตามระบบไต่สวนของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังที่กล่าวมาแล้ว ด้วยเหตุที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นศาลพิเศษ โดยเฉพาะที่เกิดขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนับตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จวบจนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ด้วยเจตนารมณ์ที่ต้องการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอย่างจริงจังและต้องการให้ปรากฏเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนการถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นประเด็นที่ดูให้ความสำคัญอย่างมากเพื่อให้บังเกิดผลในการป้องปรามและมีวิธีปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพมากกว่าในอดีตนอกจากนี้ยังกำหนดกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาคดีให้แตกต่างจากศาลยุติธรรมทั่วไป ซึ่งมีขั้นตอนการพิจารณาคดีที่เป็นไปโดยเปิดเผย รวดเร็ว และเป็นที่สุดทันทีแต่การพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้กล่าวมาข้างต้น เป็น

การวางหลักที่มีความเสี่ยงในการพิจารณาคดี อันเนื่องมาจากความไม่เท่าเทียมกันของคู่ความ และเสี่ยงต่อการละเมิดและรุกรอนสิทธิของจำเลยมากเกินไป ก็เป็นไปได้

2.4.2.2 ศาลยุติธรรมในคดีอาญาทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

ในคดีทุจริตที่จำเลยซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง³⁹ ซึ่งไม่ใช่บุคคลตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 จึงไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหาที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ต้องถูกพิจารณาคดีที่ศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจ โดยเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีมติให้ชี้มูลความผิดในทางอาญาแล้ว และได้ส่งรายงานและสำนวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณา โดยเมื่ออัยการสูงสุดมีความเห็นสั่งฟ้องแล้ว จะต้องฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ ตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 ซึ่งก็คือศาลชั้นต้นที่มีเขตอำนาจ แต่เมื่อศาลที่มีเขตอำนาจเป็นศาลยุติธรรมที่ตั้งอยู่ตามเขตพื้นที่ต่างๆ ทั้งในเขตกรุงเทพและปริมณฑล หรือในส่วนภูมิภาค ซึ่งมีความชำนาญในวิธีพิจารณาในระบบกล่าวหาเสียเป็นส่วนใหญ่แต่การพิจารณาคดีในสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กฎหมายกำหนดให้ทำการพิจารณาในระบบไต่สวน ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา จึงได้ออกระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2556 ซึ่งมีผลบังคับใช้แล้วเมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2556 และเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางในการพิจารณาคดีทุจริตในศาลยุติธรรม นอกเหนือจากศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยกำหนดให้ศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดีและในการพิจารณาพิพากษาคดีให้ศาลยื่นรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณาคดีการชั่งถ้ามพยาน

³⁹ตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

สามารถใช้คำถามนำได้ คู่ความมีสิทธิแสดงปิตคติของตนภายในเวลาที่ศาลกำหนดแล้วให้ผู้พิพากษามี คำพิพากษาหรือคำสั่งภายในเจ็ดวันนับแต่วันเสร็จการพิจารณา โดยให้ใช้หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นหลักใน การพิจารณาคดีเพื่อไม่ให้เกิดข้อแตกต่างในการพิจารณาคดี โดยในการพิจารณาคดีมีการดำเนินกระบวน พิจารณาคดีคล้ายคลึงกับการดำเนินคดีอาญาประเภทอื่นๆ ไม่ใช่การพิจารณาคดีในระบบไต่สวนเต็ม รูปแบบเหมือนอย่างศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าระบบวิธีพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมในคดีทุจริต เป็นระบบผสม ระหว่างระบบกล่าวหาที่ระบบไต่สวน อันเนื่องมาจากความเชี่ยวชาญของผู้พิพากษา พนักงานอัยการ และคู่ความ ซึ่งมีความเข้าใจและเคยชินกับระบบกล่าวหาเป็นอย่างดีมากกว่า และเคยชินกับการพิจารณา ที่ให้เกิดการต่อสู้ทางคดีระหว่างคู่ความอย่างเท่าเทียมกัน ซึ่งจะไม่สามารถนำมาปรับใช้กับการพิจารณา คดีในระบบไต่สวนได้ดีเท่าที่ควร เพราะสถานะของคู่ความที่ฝ่ายหนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ การต่อสู้คดี อย่างเท่าเทียมกันจึงเป็นไปได้ยาก

ต่อมาจึงได้มีการร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้น เพื่อ กำหนดวิธีพิจารณาคดีเกี่ยวข้องกับการทุจริตโดยเฉพาะ โดยกำหนดสาระสำคัญให้วิธีพิจารณาคดีทุจริต และประพฤติมิชอบเป็นระบบไต่สวน และในกรณี ที่ไม่มีบทบัญญัติใดใช้ได้กับวิธีพิจารณาคดีทุจริต และประพฤติมิชอบให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความแพ่ง หรือกฎหมายว่าด้วย การจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง มา ใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับวิธีพิจารณาความตามพระราชบัญญัตินี้ ส่วนคดีทุจริตและประพฤติมิ ชอบใดมีข้อหาความผิดเกี่ยวกับบาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีบาเสพติดหรือข้อหา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์รวมอยู่ด้วยให้นำบทบัญญัติตาม กฎหมายดังกล่าว มาใช้บังคับแก่ข้อหาความผิดนั้นเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติตาม พระราชบัญญัตินี้⁴⁰

โดยมีการกำหนดรูปแบบการทำคำฟ้องตามที่บัญญัติในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และต้องมีข้อความเป็นการกล่าวหาเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นความผิดคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่ากระทำความผิด พร้อมทั้งชี้ช่องพยานหลักฐานให้ชัดเจน เพียง พอที่จะดำเนินกระบวนพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป และในคดีที่อัยการสูงสุด พนักงานอัยการ

⁴⁰สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (2559). ร่างสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วเรื่องเสร็จที่ 359/2559 บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบพ.ศ.

ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นโจทก์ ในวันยื่นฟ้อง ให้จำเลยมาหรือคุมตัวมาศาล และให้โจทก์ส่งรายงานและสำนวนการสอบสวนหรือสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงพร้อม สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ต่อศาลเพื่อใช้เป็นหลักในการพิจารณาและรวมไว้ในสำนวน

ในคดีที่อัยการสูงสุด พนักงานอัยการ ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือคณะกรรมการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นโจทก์ ให้ศาลนำรายงานและสำนวนการสอบสวนหรือสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของโจทก์มาเป็นแนวทางในการแสวงหาความจริง และอาจไต่สวนเพิ่มเติมเพื่อหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้ตามที่เห็นสมควรและกำหนดให้ศาลพิจารณาและไต่สวนพยานหลักฐานต่อเนื่องติดต่อกันไปจนกว่าจะเสร็จการพิจารณา เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอันมีอาจก้าวล่วงได้

กำหนดวิธีพิจารณาและการดำเนินคดีในการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะเหตุร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติและกำหนดให้ภาระการพิสูจน์ตกกับผู้กล่าวอ้างโต้แย้งถึงกรณีที่ทรัพย์สินที่ร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดินมิได้ เกิดจากการร่ำรวยผิดปกติ หรือมิได้เป็นทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

กำหนดให้จัดตั้งแผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้นในศาลอุทธรณ์ โดยให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นและตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกำหนดให้การอุทธรณ์ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นให้อุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยยื่นต่อศาลชั้นต้นภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันอ่านหรือถือว่าได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

กำหนดบทบัญญัติในเรื่องการริบทรัพย์สินและการบังคับตามคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลไว้เป็นการเฉพาะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพย์สินที่บุคคลได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิดทรัพย์สินหรือประโยชน์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ที่บุคคลได้มาจากการกระทำความผิดหรือจากการเป็นผู้ใช้ ผู้สนับสนุน หรือผู้โฆษณาหรือประกาศให้ผู้อื่นกระทำความผิด และทรัพย์สินหรือประโยชน์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ที่บุคคลได้มาจากการจำหน่าย จ่าย โอน ด้วยประการใด ๆ ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์ที่ได้มาจากการกระทำความผิด รวมตลอดทั้งดอกผลหรือประโยชน์อื่นใดอันเกิดจากทรัพย์สินหรือประโยชน์นั้นส่วนการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลในส่วนอาญาให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และในส่วนแพ่งให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

จะเห็นได้ว่าร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ได้กำหนดรายละเอียดในการพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบให้แก่ศาลยุติธรรมให้มีความชัดเจนในการใช้ระบบไต่สวนมากยิ่งขึ้น รวมถึงกล่าวถึงวิธีการในการรับทรัพย์สินที่ได้มาจากมูลการทุจริต อันเป็นเรื่องเฉพาะที่เกิดขึ้นในคดีทุจริต และทำให้ศาลยุติธรรมสามารถใช้เป็นหลักหรือแนวทางในการพิจารณาคดีทุจริตได้ดีมากยิ่งขึ้น

2.4.2.3 ศาลปกครองในคดีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติให้ชี้มูลความผิดทางวินัยของเจ้าหน้าที่รัฐ

ลักษณะทั่วไปของระบบวิธีพิจารณาความคดีปกครอง เป็นวิธีพิจารณาความคดีปกครอง นั้นเป็นที่ยอมรับกันตามจารีตประเพณีว่าเป็นวิธีพิจารณาคดีที่มีลักษณะพิเศษบางประการที่ตรงกันข้ามกับวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยความแตกต่างกันที่ทำให้ทราบว่าวิธีพิจารณาคดีปกครองมีลักษณะที่พิเศษ อันแสดงความเป็นเอกเทศของวิธีพิจารณาคดีปกครองจึงขออธิบายถึงลักษณะของวิธีพิจารณาคดีปกครองพอสังเขป ดังนี้⁴¹

1) วิธีพิจารณาคดีมีลักษณะโต้แย้งกันลักษณะการโต้แย้งกันนี้ จะเหมือนกับวิธีพิจารณาคดีทั่วไป กล่าวคือศาลต้องฟังคู่กรณีทุกฝ่าย และต้องแจ้งให้คู่กรณีทราบถึงความเป็นไปของคดี ตลอดจนให้โอกาสคู่กรณีในการชี้แจงและแสดงหลักฐานประกอบข้ออ้างของตนตลอดจนแก้ข้ออ้างของอีกฝ่ายหนึ่งหลักนี้ใช้แม้กับคดีขอให้เพิกถอนเพราะเกินอำนาจซึ่งโดยปกติตามทฤษฎีถือว่าไม่มีผู้ถูกฟ้องคดีเพราะฟ้องให้เพิกถอนนิติกรรมทางปกครองได้โดยไม่ได้ฟ้องคนทำนิติกรรมแต่ก็ต้องให้ผู้ทำนิติกรรมทางปกครองชี้แจงแสดงพยานหลักฐานหักล้างข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีขอให้เพิกถอน

2) วิธีพิจารณาคดีใช้ระบบไต่สวนเนื่องจากศาลปกครองไม่เพียงแต่จะมีบทบาทในการคุ้มครองเอกชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองเท่านั้นหากแต่ยังมีบทบาทในการพิทักษ์ประโยชน์สาธารณะ (Trustee of Public Interest) อีกด้วย ดังนั้น กฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครองของประเทศต่างๆจึงใช้ระบบไต่สวนเพื่อให้ศาลปกครองสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีและพยานหลักฐานที่จำเป็นแก่การพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้ได้มากที่สุดและอย่างรอบด้านที่สุดกล่าวคือก่อให้เกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะและประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน

⁴¹ณรงค์ฤทธิ์ เพชรฤทธิ์. (2550). ปัญหาการแสวงหาข้อเท็จจริงแห่งคดีในกระบวนการวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก:<http://www.pub-law.net>. [2550, 5 สิงหาคม]

ในกระบวนการพิจารณาระบบไต่สวน ศาลจะเป็นผู้ดำเนินการเองดังจะเห็นได้จากการกำหนดระยะเวลาในการแสวงหาข้อเท็จจริง ในการจัดทำคำให้การ คำคัดค้านคำให้การ คำแถลง เป็นต้น การสั่งให้ฝ่ายปกครองส่งพยานหลักฐานต่างๆ ให้ศาล การซักถามคู่กรณีและพยาน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม แม้ว่าโดยหลักแล้วระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองจะเป็นแบบไต่สวนแต่ก็มีการนำลักษณะในกระบวนการพิจารณาแบบกล่าวหามาใช้เช่น การฟ้องคดีต้องริเริ่มของคู่กรณี มิใช่โดยศาลเพราะศาลเห็นความไม่ชอบด้วยกฎหมายของการออกกฎหรือคำสั่งแล้วนำมาดำเนินการเสียเองศาลจะต้องพิจารณาพิพากษาไปตามกรอบของคำฟ้องและคำขอท้ายฟ้องเว้นแต่จะเป็นปัญหาเรื่องความสงบเรียบร้อย การใช้หลักกว่าด้วยการโต้แย้งการคัดค้านตุลาการ เป็นต้น

3) วิธีพิจารณาคดีเป็นลายลักษณ์อักษรระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองเป็นระบบที่กระบวนการพิจารณาจะกระทำเป็นลายลักษณ์อักษรเกือบทั้งหมดตั้งแต่คำฟ้อง คำให้การ คำคัดค้าน คำให้การ คำแถลง ฯลฯ ดังนั้นการแถลงด้วยวาจาในวันนั่งพิจารณาคู่กรณีจะนำเสนอประเด็นหรือพยานหลักฐานซึ่งมิได้ปรากฏอยู่ในเอกสารต่างๆ ที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่เคยเสนอต่อศาลไว้แล้วไม่ได้ศาลไม่ยอมให้การแถลงด้วยวาจามาหักล้างหรือแทนเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่เป็นลายลักษณ์อักษรคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลก็อาศัยเอกสารหลักฐานที่เป็นลายลักษณ์อักษรในสำนวนเป็นสำคัญ

4) วิธีพิจารณาคดีเสียค่าใช้จ่ายน้อยค่าใช้จ่ายในกระบวนการพิจารณาคดีปกครองจะถูกกว่ากระบวนการพิจารณาทางแพ่งเพราะในคดีที่ฟ้องว่าฝ่ายปกครองกระทำเกินอำนาจซึ่งเป็นคดีที่เกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยกฎหมายทั้งหลายของการกระทำฝ่ายปกครองและเป็นคดีส่วนใหญ่ของศาลปกครอง ไม่จำเป็นต้องมีทนายความ เอกสารต่างๆ ไม่ต้องผ่านการรับรองของเจ้าหน้าที่ศาล เช่น ในกระบวนการพิจารณาทางแพ่งซึ่งต้องเสียค่าธรรมเนียม เอกสารต่างๆ สามารถส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนหรือส่งตามระบบราชการปกติได้ค่าธรรมเนียมจะถูกกว่าในคดีแพ่ง วิธีพิจารณาคดีปกครองอีกรูปแบบน้อยและง่ายกว่าวิธีพิจารณาในศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง เป็นการพิจารณาคดีที่ไม่ซับซ้อน ไม่จำเป็นต้องมีบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวพันเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาหลายฝ่ายเหมือนดังเช่นคดีของศาลยุติธรรมทั่วไป ไม่มีความจำเป็นต้องมีทนายความ พนักงานอัยการ หรือไม่ต้องมีกระบวนการยื่นบัญชีระบุพยานหลักฐานที่ซับซ้อน เพราะศาลสามารถเพิ่ม ลด หรืออ้างพยานหลักฐานได้ตลอดเวลา ผู้ฟ้องคดี หรือผู้ถูกฟ้องคดี สามารถชี้แจงแถลงต่อศาลได้เอง ไม่จำเป็นต้องผ่านทนายความ วิธีพิจารณาคดีปกครองอีกรูปแบบน้อย และง่ายกว่าวิธีพิจารณาในศาลยุติธรรม

5) วิธีพิจารณาคดีเป็นแบบกึ่งลับโดยปกติประเพณี ฝ่ายปกครองจะทำงานในลักษณะปิดลับกระบวนการขั้นตอนภายในก่อนมีการกระทำทางปกครองจะไม่เปิดเผยต่อสาธารณะการเปิดเผยจะเป็นกรณีของการออกกฎหมายนั้นส่วนคำสั่งจะเป็นการแจ้งไปยังผู้รับคำสั่งโดยตรงระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองได้รับอิทธิพลมาจากประเพณีการปฏิบัติราชการในลักษณะปิดลับกล่าวคือการพิจารณาจะไม่กระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้กระทำโดยเปิดเผยเพราะฉะนั้นในกระบวนการพิจารณาคดีคู่ความเท่านั้นที่มีสิทธิรับทราบคำคู่ความและเอกสารหลักฐานต่างๆเกี่ยวกับคดีของตน เนื่องจากลักษณะของระบบวิธีพิจารณาคดีปกครองจะต้องเปิดโอกาสให้คู่ความโต้แย้งกัน ตามหลักว่าด้วยการโต้แย้ง กล่าวคือศาลจะต้องให้คู่กรณีรับทราบการดำเนินการทั้งปวงในการพิจารณาคู่กรณีจึงมีสิทธิที่จะตรวจสอบสำนวนหรือขอคัดถ่ายเอกสารไปจากศาลได้แต่เอกสารบางประการเช่นรายงานกระบวนการพิจารณาภายในของศาลคู่กรณีไม่มีสิทธิที่จะตรวจสอบคัดถ่ายได้

6) การฟ้องคดีต่อศาลปกครองไม่เป็นการทุเลาการบังคับตามกฎหมายหรือคำสั่งทางปกครอง นิติสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชนนั้นเป็นนิติสัมพันธ์ที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความไม่เสมอภาค เพราะฝ่ายปกครองมีอำนาจที่กระทำการฝ่ายเดียวเพื่อประโยชน์สาธารณะไม่ว่าด้วยการออกกฎหมายหรือคำสั่งอันส่งผลกระทบต่อสถานภาพทางกฎหมายของบุคคลตั้งนั้นการใช้อำนาจลักษณะของการกระทำฝ่ายเดียวดังกล่าวจึงต้องเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายอย่างไรก็ดีในประเทศฝรั่งเศสถือหลักสันนิษฐานว่าการกระทำทางปกครองนั้นชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการบริหารราชการแผ่นดิน

การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีทางปกครองมีความแตกต่างจากกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งในศาลยุติธรรมโดยทั่วไปกล่าวคือในคดีปกครองศาลปกครองจะดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงในระบบไต่สวนโดยตุลาการทำหน้าที่เป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยตนเองไม่ว่าจะเป็นการจัดให้มีกระบวนการโต้ตอบเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างคู่กรณีในรูปของคำฟ้องคำให้การ คำคัดค้าน และคำให้การเพิ่มเติมซึ่งตุลาการอาจกำหนดประเด็นในการโต้ตอบให้แก่คู่กรณีด้วยก็ได้จากนั้นตุลาการจะแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมด้วยการนัดไต่สวนคู่กรณีและพยานหลักฐานของแต่ละฝ่ายโดยตุลาการจะเป็นผู้ซักถามด้วยตนเองและไม่ผูกพันอยู่เฉพาะพยานหลักฐานที่คู่กรณีนำมาในคดีเท่านั้นตุลาการสามารถแสวงหาข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานอื่นๆ ที่จำเป็นด้วยตนเองเช่น การเรียกพยานบุคคล พยานเอกสาร พยานผู้เชี่ยวชาญ การตรวจสอบบุคคลหรือสถานที่ เป็นต้นจึงมีความแตกต่างจากกระบวนการพิจารณาคดีแพ่งในศาลยุติธรรมโดยทั่วไปที่ใช้ระบบกล่าวหาซึ่งผู้พิพากษาเป็นเพียงผู้กำกับดูแลให้คู่ความปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยกระบวนการพิจารณาและจัดบันทึกการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยปล่อยให้กระบวนการพิจารณาคดีดำเนินไปตามที่คู่ความจะกล่าวอ้าง นำสืบ หักล้างต่อสู้ด้วย

พยานหลักฐาน ของแต่ละฝ่ายที่นำเข้ามาสู่คดีเท่านั้นผู้พิพากษาไม่มีหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงด้วยตนเอง ดังนั้นการดำเนินคดีในศาลยุติธรรม จึงขึ้นอยู่กับเทคนิค ความเชี่ยวชาญของกลุ่มความหรือทนายความของกลุ่มความเป็นสำคัญซึ่งหากใช้วิธีการเดียวกันนี้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองก็จะเห็นได้ว่า เอกชนผู้ฟ้องคดีจะอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบฝ่ายผู้ถูกฟ้องคดีอย่างมาก เพราะคดีปกครองโดยทั่วไปเป็นข้อพิพาทระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งฝ่ายรัฐย่อมมีเครื่องมือ เครื่องมือต่างๆ มีกลไกระบบงานและบุคลากรที่พร้อมเพียงในการต่อสู้คดีมากกว่าประชาชนรวมทั้งพยานหลักฐาน ส่วนใหญ่ก็จะอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐเพราะฉะนั้นตุลาการในศาลปกครองจึงจำเป็นต้องเข้ามาแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยตนเองตามระบบไต่สวนเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี

2.4.3. เหตุที่สำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องใช้ระบบไต่สวนข้อเท็จจริง

2.4.3.1 สำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นทั้งสำนวนทางอาญาและทางวินัย

เมื่อพิจารณาสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้วจะเห็นว่ากระบวนการในการแสวงหาข้อเท็จจริง และการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ใช้ระบบไต่สวนเข้ามาเป็นหลักในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เนื่องจากสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นทั้งสำนวนทางอาญาและทางวินัยควบคู่กันไปโดยเป็นสำนวนที่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อผู้ถูกกล่าวหาที่ดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง ทั้งที่มีสถานะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง ซึ่งเมื่อมีการไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จโดยสมบูรณ์แล้ว และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดทางอาญาฐานทุจริตต่อหน้าที่จริง นอกจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องชี้มูลความผิดทางอาญาแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ยังคงต้องชี้มูลความผิดทางวินัยควบคู่กันไปด้วย เพราะตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 บัญญัติว่า “ในกรณีมีมูลความผิดทางวินัยเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูก

กล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ แล้วแต่กรณี”

ซึ่งจะเห็นได้ว่าการดำเนินการทางวินัยของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนมาพิจารณามูลความผิดทางวินัย เนื่องจากการดำเนินการทางวินัยเป็นการดำเนินการทางปกครองต่อเจ้าหน้าที่ผู้ถูกออกคำสั่ง เนื่องจากภายหลังจากที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยแล้ว หน่วยงานต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะต้องออกคำสั่งลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแจ้งมา ตามมาตรา 92 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจึงต้องโต้แย้งการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยต่อผู้บังคับบัญชา และนำสู่การร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งต่อศาลปกครองกลาง หรือศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณี จากข้อเท็จจริงดังกล่าวทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องใช้ระบบไต่สวนในการสืบเสาะหาข้อเท็จจริง เพื่อให้มีความสอดคล้องกับการดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2539 ที่ใช้บังคับอยู่ในศาลปกครอง

2.4.4 วิธีพิจารณาคดีทุจริตในสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นทั้งสำนวนทางอาญาและทางวินัย ใช้ระบบไต่สวน

การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลในสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นั้น ซึ่งเป็นมูลฐานความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือที่เรียกว่าเป็นคดีทุจริตองค์กรวินัยซึ่งขาดข้อพิพาท หรือศาล ที่มีเขตอำนาจ ทั้งในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจ หรือแม้กระทั่งศาลปกครองที่เกี่ยวกับคดีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในเรื่องทางวินัย และการออกคำสั่งทางปกครอง ได้กำหนดให้ศาลใช้ระบบวิธีพิจารณาความโดยวิธีการตามระบบไต่สวนเป็นหลักในการพิจารณาคดี อันเป็นไปตามร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยการดำเนินกระบวนการโดยใช้ระบบไต่สวนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2556และพระราชบัญญัติจัดตั้ง

ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ซึ่งล้วนแต่กำหนดให้ใช้วิธีการในระบบไต่สวนมาใช้ในการพิจารณาคดี

ดังนั้นแล้วในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงจำเป็นต้องใช้ระบบไต่สวนในการสืบเสาะหาความจริง เพื่อให้สำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีความสมบูรณ์ เมื่อต้องใช้เป็นสำนวนของศาล

อีกทั้ง เจตนารมณ์ในการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็มีเจตจำนงต้องการให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรกึ่งตุลาการที่ทำหน้าที่โดยเฉพาะ ที่จะต้องใช้อำนาจกึ่งตุลาการ แต่เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ได้ถูกรัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นศาล แต่มีสถานะเป็นองค์กรอิสระ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงต้องใช้อำนาจทางปกครอง และขั้นตอนในการใช้อำนาจก็ต้องถูกกำกับด้วยกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เพื่อให้สามารถทำหน้าที่ภายใต้กรอบของรัฐธรรมนูญได้

2.5 มาตรการทางปกครองซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินำมาใช้ในระหว่างไต่สวนข้อเท็จจริง

ในการดำเนินการสั่งพักงานหรือพักราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นั้น การดำเนินการออกคำสั่งดังกล่าว ซึ่งเป็นการออกคำสั่งทางปกครอง โดยเมื่อมีการออกคำสั่งทางปกครองแล้ว ก็มักจะตามมาด้วยการออกมาตรการทางปกครอง เพื่อทำการบังคับทางปกครอง อันเป็นขั้นตอนการดำเนินการทางปกครองต่อไป ตามลำดับ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าควรนำเสนอความหมายและลักษณะของมาตรการทางปกครองดังต่อไปนี้

2.5.1 ความหมายและลักษณะของมาตรการทางปกครอง

ในการออกคำสั่งพักงานหรือพักราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นั้น ถือเป็น การออกคำสั่งทางปกครอง ซึ่งมีการให้นิยาม ของคำสั่งทางปกครอง ไว้ว่า คำสั่งทางปกครอง คือคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาศัย

อำนาจตามกฎหมายสั่งให้ทำการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหยุดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือเป็นคำสั่งที่ให้สิทธิหรือตัดสิทธิซึ่งคำสั่งเหล่านั้นมีผลกระทบต่อตัวผู้ถูกออกคำสั่ง สำหรับคำสั่งทางปกครองมีอยู่หลายลักษณะ เช่น การสั่งการการอนุญาตหรือไม่อนุญาตการอนุมัติหรือไม่อนุมัติ เป็นต้น⁴²

เมื่อมีการออกคำสั่งทางปกครองแล้ว โดยเฉพาะกรณีคำสั่งทางปกครองที่กระทบต่อสิทธิหน้าที่ของผู้ถูกออกคำสั่ง ก็จะมีมาตรการบังคับทางปกครองเพื่อเป็นเครื่องมือให้การออกคำสั่งทางปกครองบรรลุความประสงค์ โดยมีการให้นิยามของมาตรการบังคับทางปกครองว่าเป็นกระบวนการในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ เพื่อให้คำสั่งทางปกครองนั้นเกิดผลตามวัตถุประสงค์ของคำสั่งนั้น วัตถุประสงค์ของการบังคับทางปกครองจึงเป็นไปเพื่อให้คำสั่งทางปกครองบรรลุผลตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนดโดยปกติคำสั่งทางปกครองไม่จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครองเนื่องจากลักษณะของคำสั่งทางปกครองบางประเภทไม่จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครอง เพราะคำสั่งทางปกครองบางคำสั่งเป็นคำสั่งที่ทำให้เกิดผลอยู่ในตัว อาทิเช่น การประกาศเขตพื้นที่ การเปิดกรอบตำแหน่งข้าราชการ เป็นต้น อีกทั้งหากผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือผู้ที่อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองได้ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองนั้นก็ไม่จำเป็นต้องมีการบังคับทางปกครองกล่าวให้แคบลงไปอีกการบังคับทางปกครองใช้เฉพาะกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขในคำสั่งทางปกครองนั้นเท่านั้นและเงื่อนไขดังกล่าวนี้จะต้องเป็นการบังคับให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองหรือผู้อยู่ในบังคับคำสั่งทางปกครองนั้นกระทำการงดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือเป็นการบังคับในลักษณะการเพิกถอนสิทธิตามกฎหมายที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ออกคำสั่งทางปกครองไปกรณีคำสั่งทางปกครองใดที่จะมีเงื่อนไขในการบังคับดังกล่าวข้างต้นหรือไม่ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายให้อำนาจในการสั่งการไว้ หากมิได้กำหนดไว้เฉพาะแล้วก็ต้องพิจารณาจาก พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองและการบังคับทางปกครองไว้เป็นการทั่วไป

2.5.1.1 การบังคับทางปกครองเป็นมาตรการที่เกิดจากคำสั่งทางปกครองและเป็นเครื่องมือสำคัญของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการตามกฎหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะรวมทั้งประโยชน์ของเอกชน เจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจออกคำสั่ง สั่งการต่างๆอัน

⁴²ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ได้ให้นิยามว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผล กระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว

กระทบต่อสิทธิของเอกชนได้การใช้อำนาจดังกล่าวนี้มีได้เกิดขึ้นโดยอำเภอใจหากแต่มาจากกฎหมายการใช้อำนาจตามกฎหมายเป็นการบังคับตามกฎหมายและกฎหมายที่ให้อำนาจนี้มีได้เกิดขึ้นลอยๆ หากแต่มาจากฝ่ายนิติบัญญัติและศาลย่อมเป็นองค์กรที่เข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวได้ส่วนข้อที่ว่าการบังคับทางปกครองไม่ผ่านกระบวนการทางศาลนั้น เห็นว่าการบังคับทางปกครองเป็นการดำเนินการเพื่อบังคับตามคำสั่งทางปกครองอันเป็นมาตรการสืบเนื่องมาจากการใช้อำนาจตามกฎหมายในการสั่งการเรื่องต่างๆที่เรียกว่าคำสั่งทางปกครอง ดังนั้นในคำถามดังกล่าวมานี้จึงอาจให้คำตอบโดยคำถามกลับว่าในเรื่องคำสั่งทางปกครองมิได้ผ่านกระบวนการทางศาลแต่เหตุใดฝ่ายปกครองจึงมีอำนาจในการกระทำการต่างๆที่กระทบสิทธิของเอกชนได้รวมทั้งสิทธิของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยตนเอง

ทั้งนี้ การกระทำของฝ่ายปกครองย่อมถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการหรือศาลตามหลักการใช้อำนาจอธิปไตยนั่นเองเมื่อการบังคับทางปกครองเป็นมาตรการส่วนหนึ่งของฝ่ายปกครองที่บังคับเพื่อให้คำสั่งทางปกครองบรรลุผลตามเจตนารมณ์ที่กฎหมายกำหนดโดยหลักก็ย่อมอยู่ในการควบคุมตรวจสอบขององค์กรตุลาการหรือศาลได้เช่นเดียวกัน⁴³

2.5.2 มูลเหตุที่ต้องนำมาตรการทางปกครองมาใช้ในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

จากที่ได้เคยกล่าวมาแล้วว่าในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือการแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นการดำเนินการสืบสวนสอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้า หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม จริงหรือไม่ ดังนี้แล้ว บุคคลผู้ถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสั่งไต่สวนข้อเท็จจริง จึงย่อมมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อให้ได้ความจริงจึงย่อมต้องมีการใช้มาตรการที่มีผลผูกพัน บังคับ เจ้าหน้าที่รัฐผู้นั้นวิธีการในการดำเนินการต่อเจ้าหน้าที่รัฐ ย่อมต้องใช้นิติกรรมทางปกครอง ไม่ว่าจะเป็นคำสั่งทางปกครองซึ่งมีผลเป็นการเฉพาะกับบุคคลเป็นรายๆ ไป หรือกฎอันใช้บังคับเป็นการทั่วไป ซึ่งถือเป็นมาตรการทางปกครอง หรือที่เรียกว่าการบังคับทางปกครอง อาทิเช่น การใช้คำสั่งเรียกมาให้ถ้อยคำ

⁴³ชำนาญ จันทร์เรือง. (2549). ข้อสงสัยในมาตรการบังคับทางปกครอง. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.pub-law.nct/publaw/view.aspx?id=8589> [2549, มกราคม]

คำสั่งเรียกเอกสารในความครอบครอง หรือการออกคำสั่งเปิดเผยข้อมูลทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐ และเหตุที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องใช้มาตรการทางปกครองเข้ามาเป็นเครื่องมือเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็เนื่องมาจากมาตรการทางปกครองมีสภาพบังคับต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีความคล่องตัวในการใช้และสามารถตอบสนองความต้องการของผู้ออกคำสั่งได้ อีกทั้งยังทำให้ผู้ถูกออกคำสั่งยึดถือปฏิบัติตาม จนทำให้สามารถได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้อง อีกทั้งในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะมีกระบวนการทางวินัยควบคู่ไปโดยตลอด เพราะเจ้าหน้าที่รัฐที่ดำรงตำแหน่งข้าราชการ หากถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดในทางอาญานทุจริต ก็จะต้องมีการชี้มูลความผิดในทางวินัย ควบคู่กัน ด้วยเหตุนี้แล้ว มาตรการทางปกครองจึงเป็นเครื่องมือสำคัญของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง อีกทั้งมาตรการทางปกครองสามารถยกเลิกเพิกถอนได้โดยง่าย และมีความยืดหยุ่นกว่าการใช้มาตรการทางอาญา ซึ่งมีกระบวนการที่ยุ่งยากซับซ้อน และแก้ไขได้ยาก

จากรายละเอียดข้างต้น ในการดำเนินการสั่งพักงานหรือพักราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐในระหว่างการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็เป็นมาตรการทางปกครอง ที่มีความประสงค์จะให้การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงบรรลุวัตถุประสงค์ และได้ข้อมูลข้อเท็จจริง มาวินิจฉัยชี้ข้งน้ำหนักพยานหลักฐานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต่อไป ซึ่งเมื่อเป็นมาตรการทางปกครองที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในฐานะผู้ถูกออกคำสั่งแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ย่อมต้องใช้มาตรการทางกฎหมายดังกล่าว อย่างระมัดระวัง ด้วย

2.5.3 ช่วงระยะเวลาที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสามารถใช้มาตรการทางปกครองได้

ช่วงเวลาที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสามารถใช้มาตรการทางปกครองช่วยในการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ ย่อมต้องเป็นช่วงเวลาที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง กล่าวคือ เป็นช่วงระยะเวลาที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับเรื่องกล่าวหาหรือเรียนเข้ามาในสารบบคดี ไม่ว่าจะเป็นการกล่าวหาหรือเรียนจากประชาชน หน่วยงานราชการอาทิเช่นสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐหรือจากการที่

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นเองเพื่อประสงค์ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำการแสวงหาข้อเท็จจริง หรือทำการไต่สวนข้อเท็จจริงจนถึงช่วงเวลาก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ หรือจนถึง ณ วันที่ผู้บังคับบัญชาได้รับเรื่อง เพื่อดำเนินการทางวินัยตามควรแก่กรณี เพราะหากศาลได้ประทับรับฟ้องคดีตามรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้ดำเนินการพิจารณาแล้ว หรือผู้บังคับบัญชาได้รับเรื่องเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือเพื่อดำเนินการทางวินัยตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แล้ว ก็จะเป็นขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลที่มีเขตอำนาจ นั้นๆ หรือเป็นอำนาจในการดำเนินการทางวินัย ตามกรณีนั้นๆ ซึ่งจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับแทนการออกคำสั่งทางปกครอง เช่น ในชั้นศาลก็จะใช้มาตรการในการดำเนินกระบวนการพิจารณาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความและในเรื่องของการดำเนินการวินัยก็จะมีวิธีการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2551 หรือกฎหมายเกี่ยวกับวินัยกำหนดวิธีการไว้อยู่แล้ว

แต่ทั้งนี้ก็มีข้อสังเกตว่า ในการกำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่ได้มีระเบียบ กฎหมายใด ที่กำหนดกรอบระยะเวลาของการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือการไต่สวนข้อเท็จจริงไว้ ซึ่งในทางหนึ่งการไม่มีการกำหนดกรอบระยะเวลาไว้ อาจทำให้เกิดความล่าช้า จนเสียความยุติธรรมก็เป็นได้ หรือหากมีการกำหนดกรอบระยะเวลาไว้ แต่ไม่สอดคล้องหรือเหมาะสมกับข้อเท็จจริงในเรื่องดังกล่าว ก็อาจเป็นการเร่งรัดให้ดำเนินคดี จนทำให้เกิดการรวบรวมพยานหลักฐานที่หละหลวมและเสียความยุติธรรม ก็เป็นได้

ซึ่งในมุมมองของการให้ความยุติธรรม และการประกันสิทธิให้แก่ตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกออกคำสั่ง พักราชการอาจสร้างความเสียหายแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐจนไม่สามารถเยียวยาความเสียหายได้ อาทิเช่น หากเกิดกรณีถูกดำเนินการสั่งพักราชการจนเกษียณอายุราชการและผลการสอบสวนก็ยังไม่ปรากฏ ซึ่งย่อมกระทบกระเทือนสิทธิ และต้องได้รับมลทินมัวหมองที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ไม่ได้รับสิทธิประโยชน์จากรัฐ อาทิเช่น การได้รับบำเหน็จ บำนาญ การรับพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ รวมถึงการดำเนินการติดตาม ทวงถาม ไล่เบี้ย ย่อมกระทำได้ยาก อีกทั้งอายุความฟ้องร้องคดีเกี่ยวเนื่องด้วยสิทธิประโยชน์ ดังกล่าว ก็อาจจะขาดอายุความได้ ดังนั้น คำสั่ง การออกคำสั่งพักราชการเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากจะเป็นมาตรการทางปกครองที่กระทบกระเทือน สิทธิหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างรุนแรงในขณะดำรงตำแหน่งแล้ว ยังอาจสร้างความเสียหายต่อตัวสิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ในอนาคตเป็นได้

ซึ่งในมุมมองของผู้วิจัย เห็นว่า เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจขาดไว้ ประโยชน์ เนื่องจากถูกสั่งพักราชการ นั้น อาจมีมาตรการด้านอื่นที่ช่วยแก้ไขปัญหาด้านสิทธิประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหลังจากพ้นจากราชการ อาทิเช่น การสร้างมาตรการในเชิงกฎหมายที่ช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับการเยียวยาที่เหมาะสม หากภายหลังปรากฏข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ไม่ได้กระทำความผิดตามที่กล่าวหา โดยการใช้วิธีการไกล่เกลี่ย หรือการสร้างหน่วยงานย่อย หรือกองทุน ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น หากระยะเวลาในการออกคำสั่งได้ กระทำนานเกินไป

2.5.4 มาตรการทางปกครองที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นำมาใช้ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง

นอกจากนี้ในส่วนของการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 ในการปราบปรามการทุจริต บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจดังต่อไปนี้

1. สั่งให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

2. ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆ ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าว ให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

3. มีหนังสือให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การไต่สวนข้อเท็จจริง หรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

4. วางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงค่าเดินทางและค่าตอบแทนของพยานบุคคล และเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเรื่องอื่นใดเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และวางระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนตามมาตรา 28

5. ในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจ

ก. แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริง หรือพิสูจน์ความคิด และเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

ข. ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับ และควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่า เป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติขอกล่าวหาว่ามีมูล เพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

ค. ปลดปล่อยตัวผู้ถูกจับชั่วคราว

6. ฟ้องคดีหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน

7. ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการหรือพักงาน เพื่อรอฟังผลการพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ทางราชการ หรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนข้อเท็จจริง

2.6 การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในฐานะเป็นมาตรการหนึ่งในการทำให้เกิดการบริหารราชการแผ่นดินที่ดี

ตามหลักการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นหลักการเพื่อจัดองค์กรของรัฐให้สอดคล้องกับการดำเนินกิจกรรมทางปกครอง ในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้รัฐทำการจัดสรรอำนาจรัฐให้แก่ส่วนราชการที่ได้มีการจัดตั้งไว้ โดยมีเป้าประสงค์ให้ส่วนราชการที่ได้รับการจัดสรรอำนาจตามหลักการบริหารราชการแผ่นดินใช้อำนาจที่ได้รับการจัดสรรให้มีความเหมาะสมกับปัจจัยและสถานการณ์ และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ดี องค์กรของรัฐจะต้องใช้อำนาจรัฐด้วยความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ อันเป็นการใช้อำนาจโดยปราศจากการทุจริตและประพฤติมิชอบด้วยเหตุดังกล่าวหน่วยงานของรัฐรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งที่ปฏิบัติราชการในส่วนกลาง ในส่วนภูมิภาค และในส่วนท้องถิ่น ที่ได้รับการจัดสรรอำนาจตามหลักการบริหารราชการแผ่นดิน ก็จะต้องใช้อำนาจทางปกครองที่ได้รับมอบจากรัฐ ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เป็นไปตามความต้องการของประชาชน

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในฐานะองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีภารกิจด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ว่าได้ใช้อำนาจเกินขอบเขตที่ได้รับมอบอำนาจตามกฎหมาย หรือไม่ และการใช้อำนาจเกินขอบเขตจนสร้างความเสียหายแก่ราชการมากน้อยเพียงใด โดยงานวิจัยชิ้นนี้ได้จัดทำขึ้นเพื่อศึกษามาตรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการสั่งพักราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในขณะที่อยู่ระหว่างดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐรายใด เจ้าหน้าที่ของรัฐรายนั้นต้องมีหน้าที่ตามกฎหมายก่อน ซึ่งจะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้อำนาจทางปกครองในทางที่มีขอบ อันจะทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง เจ้าหน้าที่ของรัฐรายนั้น

หลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็นหลักการที่กำหนดกรอบอำนาจ และโครงสร้างการใช้อำนาจ เพื่อให้การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นการใช้อำนาจ มีประสิทธิภาพและประสพผลสำเร็จรัฐจึงจำเป็นต้องจัดองค์กรของรัฐเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินกิจกรรมดังกล่าวการจัดองค์กรของรัฐนี้เรียกกันว่า การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหลักของการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่างๆมีอยู่ 2 หลักคือ หลักการรวมอำนาจปกครอง (Centralisation) และหลักการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralisation)

2.6.1 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีสถานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ดังนี้ เพื่อให้เกิดความเข้าใจในหลักการในการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้วิจัยจะขอกล่าวถึงหลักการสำคัญเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อจะแสดงข้อเท็จจริงว่าการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ วิธีหนึ่ง กล่าวคือ

ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้สร้างมาตรการทางกฎหมาย เพื่อใช้เป็นเครื่องมือช่วยในการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งมาตรการเหล่านี้ย่อมมีเจตนารมณ์ในการใช้บังคับต่อตัวผู้ถูกกล่าวหา หรือพยาน ซึ่งมีสถานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

หรือบุคคลผู้ให้ข้อมูลข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นหลัก ดังนั้น การใช้มาตรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงต้องมีความสอดคล้องและอิงแอบกับหลักการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจปกครอง ทั้งต่อตัวคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใช้อำนาจ หรือต่อตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งตกเป็นผู้ถูกกล่าวหา หรือเป็นผู้ถูกผลกระทบจากการบังคับใช้มาตรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2.6.2 การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครอง

ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ สามารถแบ่งประเภทของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐออกได้เป็น 2 ประเภทคือ การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร และการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

2.6.2.1. การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองภายในองค์กร

การตรวจสอบการใช้อำนาจภายในขององค์กรรัฐ โดยหลักไม่ต้องมีองค์กรภายนอกอื่นๆ ซึ่งเป็นลักษณะของการบังคับบัญชาและการกำกับดูแล โดยที่การบังคับบัญชาเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรนั้นๆ ในรูปแบบของการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น โดยให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจของตนในการตรวจสอบการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา เมื่อเกิดกรณีที่มีการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาดำเนินการได้ รวมถึงมีอำนาจเพิกถอน แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือใช้อำนาจแทนผู้ใต้บังคับบัญชาได้ ส่วนการกำกับดูแลเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในด้วยกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมในเรื่องของความชอบด้วยกฎหมาย⁴⁴

การควบคุมภายในองค์กร โดยปกติจะเกิดเฉพาะองค์กรฝ่ายปกครองเท่านั้น โดยมีการควบคุม 2 ลักษณะ กล่าวคือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและความชอบด้วยวัตถุประสงค์ ซึ่งเป็น การควบคุมในแง่ของการทุจริตหรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ส่วนใหญ่การควบคุมภายใน องค์กรนั้นจะควบคุมเฉพาะในแง่ของการทุจริตหรือการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ เป็นสำคัญ

⁴⁴ไพรัช โทสวัสดิ์. (2547). การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของปฏิบัติการทางปกครอง. สารนิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัยมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 13 - 15.

มาตรการสำคัญในการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐภายในฝ่ายบริหาร ก็คือ การมีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาขององค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหาร หรืออาจจะเรียกว่าแนวปฏิบัติภายใน หรือหลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจ ก็ได้ ซึ่งมักจะมีแนวทางตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง⁴⁵

2.6.2.2 การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครอง โดยองค์กรภายนอก

ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งผู้วิจัย เห็นว่ามีทั้งการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจภายในขององค์กรซึ่งเป็นลักษณะของการบังคับบัญชาและการกำกับดูแลภายในองค์กรซึ่งการบังคับบัญชาเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรนั้นๆ ในรูปแบบของการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น โดยให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจของตนในการตรวจสอบการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา เมื่อเกิดกรณีที่มีการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เหมาะสม⁴⁶

และยังมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ โดยองค์กรภายนอก ก็คือการตรวจสอบที่ดำเนินการ โดยองค์กรหนึ่งเพื่อตรวจสอบการดำเนินการหรือการใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่ง ให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย ผลของการตรวจสอบ โดยองค์กรภายนอกนี้จะมีผลต่อการดำเนินการต่างๆ ที่จะเป็นกลไกให้องค์กรผู้ใช้อำนาจระมัดระวังการใช้อำนาจมากยิ่งขึ้น⁴⁷

ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า การตรวจสอบ โดยองค์กรภายนอกจะเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือเกินขอบเขตของกฎหมาย จนไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจเพื่อส่วนรวมขององค์กรนั้นได้ ซึ่งในการดำเนินการตรวจสอบ โดยองค์กรภายนอกที่มีหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบการใช้อำนาจ อาทิเช่น การดำเนินการตรวจสอบด้านการเงินของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน การดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) หรือการดำเนินการตรวจสอบของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ในกรณีคดีที่อยู่ในอำนาจตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 รวมถึงการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง หรือการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

⁴⁵ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2555). คำอธิบายกฎหมายปกครอง (พิมพ์ครั้งที่ 19). กรุงเทพฯ: วิญญูชน. หน้า 305.

⁴⁶ไพรัช โดสสวัสดิ์. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 44. หน้า 13 – 15.

⁴⁷สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, (2551). โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบการตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม. หน้า 21.

การทุจริตแห่งชาติ ในฐานะความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งที่กล่าวมานี้ เป็นลักษณะที่เป็นรูปธรรมในการดำเนินการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยองค์กรภายนอก อันเป็นกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งจะทำให้เกิดการบริหารราชการแผ่นดินที่ดีได้

2.6.3 การตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐโดยการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

จากแนวคิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งได้ออกแบบโครงการให้มีองค์กรอิสระด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้การใช้อำนาจของรัฐ เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และทำให้เกิดข้อผิดพลาดจากการใช้อำนาจรัฐน้อยที่สุด ผู้วิจัย จึงมีความเห็นว่า การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นอกจากจะเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐแล้ว ยังเป็นส่วนหนึ่งในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย มีความโปร่งใส ปราศจากการทุจริต และเป็นการจัดโครงสร้างองค์กรให้มีความเหมาะสมอันจะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายปกครอง สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด

เมื่อพิจารณาหลักการว่าด้วยการถ่วงดุลอำนาจ (Checks and Balances) จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติโครงสร้างของอำนาจของรัฐ ซึ่งมีการกำหนดให้มีการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็น 3 ฝ่ายคือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยมีความเป็นอิสระต่อกัน แต่รัฐธรรมนูญก็ได้บัญญัติให้อำนาจทั้ง 3 ฝ่ายมีความสัมพันธ์ต่อกันด้วยเป็นการแสดงให้เห็นถึงระบบของการตรวจสอบและการถ่วงดุลอำนาจของทั้ง 3 ฝ่ายโดยแต่ละฝ่ายสามารถถือสิทธิและปกป้องสิทธิของตนเอง โดยการยับยั้ง และสนับสนุนในกิจกรรมสำคัญของอีกฝ่ายหนึ่งได้ซึ่งในทางปฏิบัติรัฐธรรมนูญได้มีการแบ่งแยกอำนาจออกจากกันโดยเด็ดขาดแต่เป็นการแบ่งแยกหน้าที่โดยใช้อำนาจร่วมกันจึงกล่าวได้ว่าหลักการถ่วงดุลอำนาจนี้มีผลช่วยให้การปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากรัฐธรรมนูญของหน่วยงานทั้งสามเป็นไปได้อย่างสะดวกและป้องกันการเป็นเผด็จการในการใช้อำนาจของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

ซึ่งจากการพิจารณาหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลนั้น จะเห็นได้ว่ากระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งถือเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐในรูปแบบหนึ่ง โดยเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ที่มีภารกิจด้านการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยเฉพาะ ซึ่งการไต่สวนข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติถือเป็นอำนาจหน้าที่ตามกรอบที่รัฐธรรมนูญ กำหนดไว้ อีกทั้งการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยัง ถือว่าการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อีกด้วย ดังนี้แล้ว กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงมีความสัมพันธ์กับการใช้อำนาจรัฐ และการ ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพราะเมื่อมีการใช้อำนาจทางปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิ หน้าที่ ของ ประชาชน ย่อมต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจ ซึ่งเป็นสิ่งที่ควบคู่กัน ดังนี้ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า การ ไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสามารถนำมาปรับใช้ได้ และเป็น การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ใช้อำนาจรัฐ ได้ หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ จึงสามารถเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอน และระดับของการใช้อำนาจรัฐ ขึ้นอยู่ที่ว่าในขั้นตอนการใช้อำนาจนั้นหน่วยงานหรือองค์กรใดจะเป็น ผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ การตรวจสอบและถ่วงดุล จึงไม่ใช่เป็นเพียงการ ตรวจสอบในเรื่องอำนาจนิติบัญญัติ รัฐบาล และองค์กรตุลาการเพียงเท่านั้น เพราะยังมีองค์กรอื่นที่ทำ หน้าที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐอีกด้วย

จากข้อพิจารณาข้างต้น ผู้วิจัย มีความเห็นว่า ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติถือเป็นการจัดการบริหารราชการแผ่นดิน วิธีการหนึ่ง โดยการที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ทำการไต่สวน ข้อเท็จจริงกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงย่อมเป็นการ ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทำให้การดำเนินกิจกรรมของฝ่ายปกครองมีความโปร่งใส ปราศจากการ ทุจริต และเกิดประ โยชน์สูงสุดแก่ประชาชน การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงมีส่วนช่วยฝ่ายบริหารในการตรวจสอบดังนั้นการไต่สวนข้อเท็จจริง ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงถือเป็นส่วนหนึ่งของการบริหาร ราชการแผ่นดินที่ดี อีกทั้งอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ยัง รวมถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการ และนิติบัญญัติในบางเรื่อง อันจะทำให้หลักการ ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.7 ปัญหาจากหลักการรวมอำนาจที่มีผลต่อการได้ส่วนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ผลกระทบที่เกิดจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในทางที่มีชอบ ทั้งการใช้อำนาจทางปกครอง และการใช้อำนาจทางบริหาร ซึ่งเป็นอำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐการใช้อำนาจดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับมอบอำนาจมาจากหลักการรวมอำนาจปกครองซึ่งก็คือราชการส่วนกลาง กับราชการส่วนภูมิภาค โดยทั้งราชการส่วนกลาง กับราชการส่วนภูมิภาค ได้รับมอบอำนาจจากรัฐบาลโดยตรง อันเป็นการจัดสรรอำนาจตามกฎหมายที่ออกตามหลักการในระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อจัดสรรการใช้อำนาจให้ถูกต้อง เหมาะสม ตามอำนาจหน้าที่ เพื่อสร้างความเป็นธรรม พัฒนาบริหารประเทศ ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งการได้ส่วนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติย่อมมีส่วนช่วยในการป้องกันปัญหาของการใช้อำนาจที่ไม่ชอบจากหลักการรวมอำนาจปกครอง

2.7.1. ปัญหาจากลักษณะของหลักการรวมอำนาจ

จากหลักการรวมอำนาจปกครอง ที่วางระเบียบราชการบริหาร โดยมอบอำนาจในการปกครองไว้แก่ราชการบริหารส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และมีเจ้าหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลาง ซึ่งขึ้นตรงตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา เป็นผู้ดำเนินการปกครองตลอดทั้งอาณาเขตของประเทศ⁴⁸ ซึ่งหลักการรวมอำนาจปกครอง จะต้องมีการรวมกำลังทหารและตำรวจให้ขึ้นตรงต่อส่วนกลางทั้งสิ้น มีการรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลาง โดยรัฐจะรวมอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นที่สุดในการปกครองทั่วราชอาณาจักรของรัฐไว้ที่ส่วนกลาง และมีลำดับชั้นการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ที่ชัดเจน

จากลักษณะของการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลางเพียงฝ่ายเดียว จึงทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเกิดความล่าช้า ทำให้การปฏิบัติราชการเพื่อสนองตอบความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นเกิดความล่าช้าตามไปด้วย และอาจทำให้บริการสาธารณะไม่ทั่วถึง เนื่องจากส่วนกลางจะเป็นผู้วินิจฉัยสั่งการขั้นที่สุด ทำให้เกิดความล่าช้าในการที่จะต้องรอให้ส่วนกลางเป็นผู้สั่งการก่อน และส่วนภูมิภาคหรือส่วนท้องถิ่น จึงจะดำเนินการได้ อีกทั้งการที่

⁴⁸ประยูร กาญจนกุล. (2533). กฎหมายปกครอง. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 184.

ส่วนกลางอยู่ในเมืองหลวงทำให้ ไม่อาจทราบปัญหาความต้องการและวิธีการให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนในภูมิภาคหรือท้องถิ่นอย่างแท้จริง หรือตรงต่อปัญหาที่เกิดขึ้น จึงจำเป็นที่ส่วนกลางต้องมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการส่วนกลางที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในภูมิภาคเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าวแทนส่วนกลาง โดยส่วนกลางเป็นผู้กำกับดูแล ส่วนการดำเนินการให้ส่วนภูมิภาคปฏิบัติตามในขณะเดียวกันก็สงวนอำนาจการวินิจฉัยสั่งการขั้นที่สุดไว้ที่ส่วนกลาง⁴⁹

หลักการรวมอำนาจการปกครองเป็นหลักที่จัดระเบียบราชการบริหารที่ให้อำนาจการตัดสินใจดำเนินการต่างๆ รวมไว้ที่ส่วนกลาง โดยมีกระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้ประสานงานทั่วไป โดยบุคลากรของหน่วยงานดังกล่าวจะมีความสัมพันธ์ในรูปแบบสายการบังคับบัญชา การบริหารงานที่เรียกว่า การบริหารราชการส่วนกลาง เนื่องจากหลักการรวมอำนาจมีอุปสรรคในการปกครองอย่างมาก เพราะไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ได้อย่างทั่วถึง ประกอบกับการปฏิบัติงานค่อนข้างล่าช้าและเสียเวลามากจึงได้มีการขยายหลักการรวมอำนาจออกไป โดยการแบ่งอำนาจให้แก่ส่วนภูมิภาค เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของกระทรวง ทบวง กรม และเพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปอย่างรวดเร็ว ซึ่งในการแบ่งอำนาจนี้ อาจมอบอำนาจให้บางเรื่องเท่านั้น

การกระจายการรวมศูนย์อำนาจ การปกครองหรือการแบ่งอำนาจการปกครอง เป็นวิธีการที่ส่วนกลางมอบอำนาจการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการบางส่วนให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้แทนของส่วนกลางไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาคทั่วราชอาณาจักร เพื่อจัดทำกิจการสาธารณะที่กฎหมายรัฐบาลหรือผู้บังคับบัญชามอบหมาย ทั้งนี้ ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น การบริหารงานในลักษณะนี้เรียกว่า การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

ดังที่กล่าวมาข้างต้น เป็นหลักการที่สำคัญอันเป็นฐานความคิด เพื่อให้รัฐจัดสรรการใช้อำนาจรัฐให้แก่ ราชการส่วนกลาง ในกระทรวง ทบวง กรม เป็นต้น และแบ่งการใช้อำนาจไปยังราชการส่วนภูมิภาค ในต่างจังหวัด เพื่อสร้างความคล่องตัวในการตอบสนองความต้องการของประชาชน ซึ่งทั้งหมดที่กล่าวมาจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถใช้อำนาจรัฐที่ได้รับมอบหมายอย่างชอบธรรม แต่ก็มีประเด็นที่น่าสนใจที่การมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจ โดยขาดการวางระบบการตรวจสอบที่ดี อาจเสี่ยงต่อการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในทางที่ไม่ชอบก็เป็นไปได้

⁴⁹ ศรีนทิพย์ เกษตรศิลป์.(2556). ปัญหาการกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่น. สารนิพนธ์นิเทศศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยศรีปทุม. หน้า 6.

ผู้วิจัยเห็นว่า การรวมอำนาจในการบริหารราชการส่วนกลาง มีทั้งข้อดีและข้อเสีย จากการใช้ระบบการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ส่วนกลางทำให้เกิดความเป็นเอกภาพในการใช้อำนาจ มีระบบบังคับบัญชาที่เข้มแข็ง แต่ก็มีข้อเสียด้านการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้ เนื่องจากสภาพปัญหาของภูมิภาค หรือท้องถิ่น ซึ่งมีฐานระบบความคิดที่เป็นเอกลักษณ์ที่แตกต่างกันในแต่ละท้องที่ การเข้าใจปัญหาโดยองค์รวม จึงย่อมต้องอาศัยความเข้าใจอย่างลึกซึ้ง จึงจะสามารถแก้ไขปัญหาคือเป็นปัญหาต้นตอได้อย่างแท้จริง โดยเฉพาะปัญหาการทุจริต ซึ่งในการดำเนินโครงการที่มาจากการสั่งการจากรัฐบาลกลาง ย่อมต้องจัดสรรงบประมาณจำนวนมาก มีการสั่งการหลายชั้นหลายขั้นตอน ทุกชั้นทุกระดับมีผลประโยชน์ด้านต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง ดังนั้น เมื่อจะแก้ไขปัญหาการทุจริตจากการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ที่มาจากส่วนกลาง ก็ต้องอาศัยองค์กร หรือหน่วยงาน ที่มีความเชี่ยวชาญ และเข้าใจระบบ โดยองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ อาทิเช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็จะต้องมีระบบตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ และการตรวจสอบนั้น ต้องไม่สามารถผลกระทบต่อประชาชนส่วนรวมที่รอรับการบริการสาธารณะจากรัฐด้วย

2.7.2 การใช้อำนาจตามหลักการรวมอำนาจที่เกินขอบเขต

แม้การรวมอำนาจปกครองจะเป็นการบริหารราชการแผ่นดินที่มีมาอย่างยาวนาน และมีข้อดีของการบริการราชการแผ่นดินด้วยการรวมอำนาจปกครองในหลายประการด้วยกัน อาทิเช่น การแบ่งส่วนราชการให้หน่วยการปกครองต่างๆตั้งอยู่ที่ส่วนกลางโดยมีการรวมอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการไว้ที่ส่วนกลางหรือการสงวนอำนาจวินิจฉัยสั่งการขั้นสุดท้ายในการอนุมัติ ระเบียบหรือแก้ไขเพิกถอนการกระทำต่างๆไว้ที่หน่วยงานบริหารราชการส่วนกลางหรือการวินิจฉัยสั่งการเป็นไปตามลำดับชั้น ตามกฎหมายจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินรวมทั้งการบริหารงานบุคคลในหน่วยงานของรัฐ ยังขึ้นตรงกับส่วนกลางทั้งในด้านการบังคับบัญชา การสรรหา การบรรจุ การแต่งตั้งอันเป็นข้อดีของการรวมอำนาจปกครอง แต่เมื่อพิจารณาถึงปัญหาของการรวมอำนาจปกครองแล้ว ใช่ว่าการรวมอำนาจปกครองจะไม่มีข้อเสียเลย โดยการรวมอำนาจปกครองไว้ที่ส่วนกลางเพียงอย่างเดียวย่อมมีการตัดสินใจ วินิจฉัยสั่งการอยู่ที่ส่วนราชการส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค เพียงอย่างเดียว ดังนี้ ผู้วิจัย จึงขอกกล่าวถึงข้อเสียของการรวมอำนาจปกครอง โดยสังเขป ดังต่อไปนี้

1) การรวมอำนาจปกครองไว้ที่ส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค ทำให้การบริหารราชการไม่สามารถดำเนินการให้เกิดผลดีในทุกพื้นที่ในเวลาเดียวกันเนื่องจากพื้นที่ที่จะต้องให้บริการสาธารณะอาจมีพื้นที่ที่เป็นบริเวณกว้างมีภารกิจในการให้บริการสาธารณะที่หลากหลายและมีแนวโน้มขยาย

ภารกิจเพิ่มขึ้นจึงทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างทั่วถึงและไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้เหมือนการกระจายอำนาจ

2) จากการที่มีการจัดโครงสร้างอำนาจเป็นลำดับชั้น มีการบังคับบัญชาหลายชั้น มีขั้นตอนเป็นจำนวนมากรัฐจึงต้องสร้างระเบียบแบบแผนขึ้นมาเป็นจำนวนมาก เพื่อใช้ในการควบคุม สั่งการ และบังคับบัญชา ซึ่งการสั่งการและบังคับบัญชาจึงอาจใช้เวลานาน ไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ อย่างทันทั่วถึง

3) หลักการรวมอำนาจปกครอง เป็นการจัดโครงสร้างอำนาจของรัฐที่ไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบบประชาธิปไตย เนื่องจากการที่รัฐไม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือประชาชนในท้องถิ่นได้มีส่วนในการปกครองตนเองแต่ให้อำนาจการปกครองรวมศูนย์อำนาจเพียงราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค เพียงเท่านั้น

4) การรวมอำนาจปกครองทำให้ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นต่างๆ ได้อย่างแท้จริงเนื่องจากความต้องการของประชาชนในพื้นที่ต่างๆมีความแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่

5) การรวมอำนาจปกครอง อาจทำให้การกระจายความเจริญหรือการพัฒนาท้องถิ่นไม่เหมาะสมเนื่องจากหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะไม่มีความเข้าใจในปัญหาที่แท้จริง และอาจใช้อำนาจรัฐ โดยไม่เป็นธรรมเพื่อแก้ไขปัญหาในบางพื้นที่ และการใช้อำนาจรัฐที่เกินเลยขอบเขต และไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจก่อให้เกิดความรู้สึกที่ไม่ดีต่อประชาชนในพื้นที่

ปัญหาโดยสรุปที่กล่าวมาข้างต้น เป็นปัญหาที่เกิดจากการรวมอำนาจการปกครองไว้ที่ส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ซึ่งเป็นการจัดสรรอำนาจที่เกิดปัญหาจากการไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ที่รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน และนำผู้การโอนถ่ายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถใช้อำนาจในการบริหารจัดการตัวเอง

ดังนั้นแล้ว เมื่อกล่าวถึงการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่ได้รับมอบอำนาจรัฐตามการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะตามหลักการรวมอำนาจ ซึ่งก็คือราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค นั้น อันเป็นหน่วยงานในกำกับดูแลหรือส่วนราชการย่อยของ กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานรัฐอื่นๆ แม้เจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค จะได้รับมอบอำนาจให้ใช้อำนาจในทางปกครอง แต่ก็มีขอบเขตจำกัด คือ รัฐต้องใช้อำนาจตามกฎหมายเท่านั้น และใช้อำนาจเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในเรื่องนั้นๆ เท่านั้น จะใช้อำนาจเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ไม่ได้ แต่ก็มีหลายกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับมอบอำนาจ ได้ใช้อำนาจของตนเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด หรือใช้

อำนาจนอกเหนือวัตถุประสงค์ ซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเหล่านั้น ใช้อำนาจนอกเหนือกฎหมาย นำสู่การละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือเกิดการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ อันจะสร้างความเสียหายแก่ราชการและประชาชนได้ ซึ่งสุดท้ายย่อมนำไปสู่การกล่าวหา ร้องเรียนต่อหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบได้ ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ย่อมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจตามคำกล่าวหา ร้องเรียนต่อไป

ผู้วิจัย เห็นว่า การใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตอำนาจของเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ หรือแม้กระทั่งของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเองก็อาจเป็นไปได้ทั้งการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมแต่ไม่ถึงเป็นผิดตามกฎหมาย หรืออาจเป็นการทุจริตและประพฤติมิชอบตามฐานความผิดตามมาตรา 157 หรือเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา ก็ได้ แล้วแต่พฤติการณ์ ผู้วิจัย จึงจะขอก้าว โดยสรุป ดังนี้

การใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ไม่เป็นไปตามหลักการ หรือแนวทางในการปฏิบัติ หรือกรอบที่ได้มีการกำหนดไว้ ซึ่งอาจมีการกำหนดมาตรการของการใช้อำนาจเอาไว้ และอาจกำหนดโทษทางวินัยในการควบคุมกำกับดูแล แต่เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ได้ปฏิบัติตามแนวปฏิบัติดังกล่าว ก็ยังไม่ถือว่าผิดกฎหมาย ตราบใดที่ยังไม่ครบองค์ประกอบความผิดในทางอาญา จึงไม่ใช่การทุจริต กล่าวคือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีความรู้ ความเข้าใจ ในระเบียบกฎหมาย หรือเจตนารมณ์ ของกฎหมายดีพอ เช่น การที่ไม่ได้รับฟังความคิดเห็น หรือปรึกษาหารืออย่างเหมาะสม ก็ดำเนินการออกใบอนุญาต หรือก่อนอนุมัติให้จัดทำโครงการที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือการปฏิบัติที่ผิดระเบียบขั้นตอนหรือข้ามขั้นตอน แต่ไม่เข้าองค์ประกอบความผิด จึงไม่ใช่การทุจริต หรือการใช้อำนาจรัฐในการออกคำสั่งที่สำคัญผิด มีความคลาดเคลื่อนจากสิ่งที่ควรจะเป็น ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขตของตน แต่ไม่ใช่การทุจริต ซึ่งกรณีดังกล่าวมาข้างต้นถือเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ถูกต้องตามที่ได้รับมอบอำนาจมา แต่ไม่ใช่การทุจริต และการใช้อำนาจเกินขอบเขตการใช้อำนาจของตนก็มักจะปรากฏให้เห็นอยู่เสมอ

ส่วนการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถือเป็นการใช้อำนาจเกินขอบเขตอย่างจงใจ หรือที่กล่าวได้ว่ามีเจตนา เพราะเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย หรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต กล่าวคือ เป็นการกระทำที่มีเจตนา และสร้างความเสียหายแก่ทางราชการ หรือแก่บุคคลอื่นตามมา ซึ่งกรณีนี้ย่อมเป็นการใช้อำนาจโดยมีวัตถุประสงค์ที่ไม่ชอบ เป็นการใช้อำนาจที่เกินขอบเขต อย่างชัดเจน อาทิเช่น การรับสินบน การทุจริตในการจัดซื้อ จัดจ้าง หรือกระทำการใดๆ อันเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีบุคคลอื่น ได้ประโยชน์จากการใช้อำนาจที่ไม่ชอบ

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับมอบอำนาจให้ใช้อำนาจปกครองและการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมายในการปกครองของรัฐ ของหน่วยงานของรัฐ หรือของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องใช้อำนาจตามกฎหมาย นโยบายและตามความต้องการของประชาชนในการปกครองบริหารประเทศและการบริการสาธารณะซึ่งเป็นเรื่องของการใช้ดุลยพินิจและความเหมาะสมตามกฎหมาย แต่อย่างไรก็ดีการปกครองประเทศและการบริการสาธารณะของผู้ที่ใช้อำนาจปกครองนั้น จะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของสาธารณะเป็นประการสำคัญ

การใช้อำนาจตามกฎหมาย เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจใช้อำนาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมได้ เพราะเรื่องของการใช้ดุลยพินิจอาจผิดไปจากเจตนารมณ์ของกฎหมาย หรือไม่ตรงตามความต้องการของประชาชนได้และอีกประการหนึ่งก็คืออาจจะเป็นการใช้อำนาจในการปกครองโดยขาดความยุติธรรมและความพอดีหรือการใช้ดุลยพินิจที่ไม่เหมาะสม ก็เป็นไปได้

ดังนั้นเพื่อให้การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นไปด้วยความเหมาะสมและความพอดีจึงได้บัญญัติถึงกระบวนการควบคุมและการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวไว้ซึ่งเป็นการนำหลักของกฎหมายมหาชนมาใช้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการใช้อำนาจและหน้าที่ของผู้ปกครองกระบวนการนำหลักของกฎหมายมหาชนมาใช้ในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจตามกฎหมายมหาชนดังที่ได้กล่าวมาแล้ว การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจเกินขอบเขตที่ตนมีอยู่ ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจทั้งที่ไม่มีกฎหมายรองรับ การปฏิบัติที่ผิดขั้นตอน จนสร้างความไม่เป็นธรรม หรือการแสวงหาผลประโยชน์ต่างๆ จากการใช้อำนาจของตน ล้วนเป็นการใช้อำนาจทางปกครองที่เกินของเขตอำนาจของตน ซึ่งเมื่อมีการใช้อำนาจเกินขอบเขตของตนแล้ว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในฐานะที่มีหน้าที่โดยตรงในการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมต้องทำการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือไต่สวนข้อเท็จจริงว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้กระทำความผิดตามที่มีการกล่าวหา ร้องเรียนหรือไม่ ซึ่งเป็นการทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในมุมมองในการป้องกันให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในทางที่ชอบธรรมมากที่สุด

2.7.3 บทบาทของการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ส่งผลต่อการใช้อำนาจของราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค

เมื่อเกิดกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในตำแหน่งของตนเกินขอบเขตแล้ว ถือเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้รับมอบอำนาจให้ใช้อำนาจแทนรัฐ แต่กลับใช้ในทางที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและความเป็นธรรม ซึ่งถือเป็นพฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต อันเป็นมูลเหตุให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องเข้ามาทำการไต่

สวนข้อเท็จจริงว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น ได้ใช้อำนาจเกินขอบเขต จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ หรือต่อบุคคลใด หรือไม่ อย่างไร ซึ่งถือเป็นบทบาทที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะต้องดำเนินการ เมื่อเกิดกรณีใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

บทบาทในการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงเริ่มเมื่อเกิดกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจที่ไม่ชอบด้วยระเบียบ กฎหมาย หรืออาจสร้างความเสียหายต่อส่วนรวม เป็นต้นไป คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีบทบาทและหน้าที่ตามกรอบรัฐธรรมนูญที่จะต้องทำการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ ซึ่งองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐของไทยในปัจจุบัน มีหลายองค์กรที่ทำหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่อาจมีความแตกต่างในด้านภารกิจบ้าง อาทิเช่น คณะกรรมการตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งจะเห็นว่าหลายองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งอาจเกิดปัญหาความซ้ำซ้อนกันได้ หากไม่มีการจัดสรร หรือทำความเข้าใจร่วมกันดีพอ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด รายใด จะถูกหน่วยงานใดตรวจสอบ ก็ต้องแล้วแต่เขตอำนาจของหน่วยงานนั้นๆ แต่การใช้อำนาจตรวจสอบนั้น ก็ถือเป็นผลดีต่อการใช้อำนาจของราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค อันมีส่วนในการบริหารราชการแผ่นดินที่ดี

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงเป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ในการได้สวนข้อเท็จจริงต่อตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติถือเป็นการใช้อำนาจในการตรวจสอบที่สำคัญ เป็นบทบาทที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีส่วนในการแก้ไขและป้องกันปัญหาที่เกิดจากหลักการรวมอำนาจ ซึ่งก็คือการตรวจสอบเรื่องทุจริตที่เกิดจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาค

แต่บางกรณีที่เป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ไม่เป็นไปตามหลักหรือแนวปฏิบัติ แต่ไม่ใช้การทุจริต คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็มีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบ แต่เมื่อไม่ใช้กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบ ก็อาจเป็นเพียงการผิกระเบียบเท่านั้น ซึ่งอาจมี

การลงโทษเพียงวินัยเล็กน้อยสำหรับข้าราชการ หรืออาจลงโทษเพียงการว่ากล่าวตักเตือนจากผู้กำกับดูแล สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2.8 ปัญหาจากหลักการกระจายอำนาจที่มีผลต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2.8.1 ผลกระทบที่เกิดจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจรัฐในทางที่มีขอบ

ผลกระทบที่เกิดจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจรัฐในทางที่มีขอบ ทั้งการใช้อำนาจทางปกครอง และการใช้อำนาจทางบริหาร ตามที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐ ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมอ้างอิงที่มาของอำนาจมาจากหลักการกระจายอำนาจปกครองซึ่งได้ทำการจัดองค์กรที่ใช้อำนาจปกครองในส่วนท้องถิ่น คือราชการส่วนท้องถิ่นหรือที่เรียกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งในปัจจุบันประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และเขตปกครองพิเศษซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ ล้วนได้รับมอบอำนาจจากรัฐตามหลักการกระจายอำนาจ ทั้งสิ้น

วิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่น ที่มีข้าราชการส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง ซึ่งอำนาจที่จะดำเนินการนี้เป็นอำนาจที่ได้รับมอบหมายไปจากรัฐ โดยกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้น กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นนิติบุคคล สามารถดำเนินกิจการของตนเองได้โดยอิสระภายใต้ขอบเขตของกฎหมายนั้น และมีรัฐเป็นเพียงผู้ควบคุมกำกับให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น การกระจายอำนาจแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ⁵⁰คือ

2.8.1.1 การกระจายอำนาจตามอาณาเขต

การกระจายอำนาจตามอาณาเขต คือ การโอนกิจการบริการสาธารณะบางกิจการซึ่งมีผลกระทบส่วนได้เสียของท้องถิ่นจากส่วนกลางไปให้ราษฎรส่วนท้องถิ่นนั้นๆ ร่วมกันจัดทำ โดยแยกต่างหากและเป็นอิสระจากส่วนกลางการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเป็นรูปแบบการกระจายอำนาจแบบเก่าแก่และแพร่หลายมากกว่าการกระจายอำนาจตามกิจการ เพราะการกระจายอำนาจบุคคลทั่วไปมักจะนึกถึงการกระจายอำนาจตามรูปแบบเท่านั้น

⁵⁰ชาญชัย แสวงศักดิ์. อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ 45. หน้า 130 – 131.

2.8.1.2 การกระจายอำนาจตามภารกิจ

การกระจายอำนาจตามกิจการคือ การโอนกิจการสาธารณะบางประการซึ่งเดิมอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนกลาง โดยโอนจากส่วนกลางไปให้หน่วยงานของรัฐบางหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบจัดทำแยกต่างหากจากส่วนกลางและเป็นอิสระจากส่วนกลางด้วย

ซึ่งเมื่อพิจารณา จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจปกครองให้แก่หน่วยบริการส่วนท้องถิ่น เพื่อมีความประสงค์จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำบริการสาธารณะให้ประชาชนในท้องถิ่น และประสงค์ให้คนในท้องถิ่น ได้มีส่วนร่วมในการใช้อำนาจ และเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง แต่เมื่อพิจารณาแล้ว จะเห็นได้ว่าเมื่อมีการกระจายอำนาจปกครองแล้ว แต่กลับไม่สามารถตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนได้ อีกทั้งยังมีกรณีการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ดังนี้ จึงจำเป็นต้องมีการพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมที่จะใช้อำนาจปกครองมากแค่ไหน และควรกระจายอำนาจอย่างค่อยเป็นค่อยไป อันจะทำให้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความมั่นคง และสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อย่างแท้จริง

แต่เมื่อมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่ยังไม่มีความพร้อมก็ย่อมสร้างปัญหาตามมาอย่างมากมาย โดยเฉพาะปัญหาการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเหตุให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้วิจัยจะขอเสนอหลักการจัดสรรอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

2.8.2. ปัญหาการจัดสรรอำนาจของราชการส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

หลักการสำคัญในการจัดสรรอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวดที่ 14 ในมาตรา 249 ซึ่งกำหนดว่า “ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ตามวิธีการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกัน”

ซึ่งเมื่อพิจารณาโดยรวมแล้วพบว่าในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กล่าวมาข้างต้น บัญญัติให้รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะโดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการ กำกับ ดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น

แต่การจัดสรรอำนาจรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่ ท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อม ในการรับการถ่ายโอนอำนาจที่ได้รับการจัดสรร นั้น เป็นปัญหาที่หยั่งรากลึกมานาน อันเนื่องมาจากการ ที่มอบอำนาจ โดยไม่คำนึงถึงข้อเด่น และข้อด้อยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้เกิดปัญหา การจัดสรรอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบัน

รูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีที่มาจากหลักการกระจายอำนาจปกครองตาม พื้นที่ ประกอบด้วยหลักการที่สำคัญ 2 หลัก คือ หลักการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการ ปกครองตนเอง (Autonomy) และหลักที่ว่าด้วยการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องอยู่ภายใต้การ กำกับดูแล (Tutelle) อันเป็นหลักการที่ใช้ในการให้อำนาจและควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น

2.8.2.1. ปัญหาจากจากการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครอง ตนเอง

จากหลักการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) ซึ่งก็คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ดุลพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายใต้ ของเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และอยู่ในสายการบังคับบัญชาของ หน่วยงานทางราชการ มีอิสระในการดำเนินกิจการต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ของท้องถิ่น มีบุคลากร ทรัพยากร และการคลังเป็นของตนเอง สามารถกระทำนิติกรรมทางปกครองและทำสัญญาทางปกครอง ได้ และยังรวมถึงการไม่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองท้องถิ่นด้วยกัน ซึ่งการที่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองเนื่องจาก⁵¹ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสถานะเป็น นิติบุคคลตามกฎหมายจัดตั้ง โดยรัฐกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรนิติบุคคลอิสระ

⁵¹ สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: เอ็กสเปอร์เน็ท. หน้า 35.

แยกจากรัฐบาลหรือราชการส่วนกลาง โดยให้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน⁵² อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจของตนเองในกิจการของท้องถิ่น มีอิสระในการกำหนดนโยบายและ การบริหารของตนเอง โดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง

รวมถึงการที่องค์กรเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย ผู้บริหาร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ผู้บริหารองค์กรหรือฝ่ายบริหารท้องถิ่น(Executive) กับส่วนที่เป็น สมาชิกท้องถิ่นเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ(Local Councils) ซึ่งได้มีการจัดสรรอำนาจให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น มีความเป็นอิสระในการบริหารงบประมาณการเงินและการคลังเนื่องจากภารกิจสำคัญของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือการจัดทำบริการสาธารณะด้านต่างๆ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องมีเงินมาเพื่อใช้จ่ายและดำเนินการซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีอำนาจในการ จัดหาเงินมาใช้จ่ายก็จะต้องรอรับการจัดสรรเงินจากส่วนกลางเพียงอย่างเดียว ซึ่งจะส่งผลทำให้ความ เป็นอิสระด้านการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่อาจเกิดขึ้นได้ดังนั้นความเป็นอิสระทางด้าน การเงินและการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ซึ่งได้รับมอบอำนาจในการจัดเก็บภาษีบางประเภทจากรัฐ เป็นมูลเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาการ ทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนมาก อันเนื่องมาจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มี ความเป็นอิสระด้านงบประมาณ โดยเฉพาะการจัดเก็บรายได้ให้เป็นของตนเอง ทำให้การใช้อำนาจของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบางครั้งไม่ได้มีการออกแบบวิธีการในการตรวจสอบการใช้อำนาจด้าน นี้ โดยการตรวจสอบการใช้งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีการออกแบบโครงสร้าง ในการตรวจสอบภายในที่ดีเท่าที่ควร จึงต้องทำการตรวจสอบการใช้งบประมาณจากหน่วยงานที่มี หน้าที่ตรวจสอบ เพียงเท่านั้น ทำให้อาจเกิดความเสียหายต่อราชการได้ ซึ่งในการเบิกจ่ายงบประมาณ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำโดยขาดความรู้ ย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการได้

หลักการกระจายอำนาจปกครอง ยังให้ความสำคัญเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการ กำหนดตำแหน่ง สรรหาบุคคลมาดำรงตำแหน่งจัดการเกี่ยวกับเงื่อนไขในการทำงานตลอดจนให้คุณ หรือให้โทษแก่พนักงานในกำกับดูแลของตน รวมทั้งให้สิทธิประโยชน์เมื่อพ้นจากงานหากองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพ และใช้ระบบคุณธรรม ก็จะทำให้เกิดประโยชน์ แต่

⁵² ประชวร กาญจนกุล. อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 48. หน้า 197.

หากดำเนินการบริหารงานบุคคลโดยเป็นการหาผลประโยชน์ เอื้อประโยชน์ให้แก่พวกพ้องของตน ก็จะทำให้การบริหารงานบุคคลล้มเหลว ทำให้ได้บุคลากรที่ไร้คุณภาพมาปฏิบัติงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ซึ่งความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจนำมาซึ่งการสร้างปัญหาของกระจายอำนาจ กล่าวคือ เมื่อรัฐได้ให้ความเป็นอิสระในการบริหารราชการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น แต่ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งไม่มีความเข้าใจในการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐที่เท่าที่ควร ประกอบกับความต้องการผลประโยชน์ ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น กลายเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่แสวงหาประโยชน์จากงบประมาณ ทรัพยากรท้องถิ่น จนทำให้เกิดปัญหาการทุจริต และสร้างระบบการขึ้นสู่อำนาจในท้องถิ่นที่ไม่ถูกต้อง การให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกำกับแนวทางในการปฏิบัติที่ดี ทำให้การมีอิสระในการปกครองตนเอง(Autonomy) เป็นการสร้างปัญหาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การใช้หลักการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง (Autonomy) ต้องให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความพร้อมในการใช้อำนาจ และต้องมีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอย่างเหมาะสม และรัดกุมด้วย

ดังที่กล่าวมาแล้ว การที่มีการกำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในหมวดที่ 14 ในมาตรา 249 ถึงการกระจายอำนาจ โดยยึดถือความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเอง ทั้งทางด้านงบประมาณ การบริหารงานบุคคล ด้านนโยบาย ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจรัฐได้อย่างเต็มที่ แต่ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ กลับไม่ถูกออกแบบให้มีกลไกที่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร อันเนื่องมาจากความไม่พร้อมในการกระจายอำนาจ การศึกษาและองค์ความรู้ของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ในด้านการบริหารองค์กรภาครัฐ ความเชี่ยวชาญด้านการเงิน การคลัง รวมถึงเมื่อมีผลประโยชน์ด้านต่างๆ มากมาย อันเป็นปัจจัยที่ทำให้ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นสิ่งที่เปราะบางในการทุจริต จนทำให้รัฐ จะต้องทำการออกแบบให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ ในรูปแบบหน่วยงานโดยตรง ที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจด้านต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิเช่น การกำหนดภารกิจให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นต้น

2.8.2.2 ปัญหาการใช้หลักการกำกับดูแล (Tutelle)องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่เกิดสัมฤทธิ์ผล

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะได้บัญญัติรับรองความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ แต่ก็มิได้บัญญัติรับรองความเป็นอิสระในลักษณะที่เด็ดขาดเพราะว่ารัฐธรรมนูญได้บัญญัติเปิดช่องให้อำนาจแก่ส่วนกลางในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ด้วยเพียงแต่การใช้อำนาจกำกับดูแลของราชการส่วนกลางจะต้องใช้เท่าที่จำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวมเท่านั้น⁵¹ ซึ่งในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีส่วนราชการระดับภูมิภาคทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกฎหมายประสงค์จะให้ส่วนราชการทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงคอยกำกับดูแล แต่กลับเกิดปัญหาที่ส่วนราชการระดับภูมิภาค ทำการทุจริตร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับอำนาจในการกำกับดูแลฝ่ายบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีอยู่ด้วยกัน 2 ลักษณะดังนี้

ก. การกำกับดูแลเหนือการกระทำคือ การที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจกำกับดูแลเหนือการกระทำ จะควบคุมนิติกรรมขององค์กรกระจายอำนาจ เพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมนั้น และในขณะเดียวกันก็ตรวจสอบถึงดุลพินิจด้วยซึ่งในกรณีหลังนั้นจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขบางประการ

ข. การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลสำหรับมาตรการกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลนั้น มีวิธีการกำกับดูแลที่สำคัญก็คือ การที่ส่วนกลางมีอำนาจแต่งตั้งตัวบุคคลหรือองค์กร หรือถอดถอนหัวหน้าฝ่ายบริหารขององค์กรที่ถูกควบคุมได้นั่นเอง

หากพิจารณาอำนาจของส่วนกลางในการกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่นตามที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว จะสามารถสรุปได้ว่าส่วนกลางมีมาตรการกำกับดูแลหลักอยู่ 2 มาตรการคือการกำกับดูแลเหนือการกระทำตามมาตรการ และการกำกับดูแลเหนือตัวบุคคล ส่วนกลางเป็นผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลดังกล่าวโดยตรง อย่างไรก็ตามมีประเด็นปัญหาสำคัญที่ต้องพิจารณากันว่ามาตรการกำกับดูแลทั้ง 2 วิธีดังกล่าวมีความเหมาะสมและสอดคล้องกันกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บัญญัติเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้วหรือไม่อย่างไร

2.8.3 การใช้อำนาจตามหลักการกระจายอำนาจที่เกินขอบเขต

⁵¹กรพล อรรถรัตน์. (2554). ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กับมาตรการกำกับดูแลฝ่ายบริหารของเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1585>.

ปัญหาการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นปัญหาสำคัญในการบริหารราชการแผ่นดิน ที่เกิดจากการใช้อำนาจปกครองของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งปัญหาการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกินขอบเขตอำนาจ ก็เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่มีความสำคัญโดยเป็นการใช้อำนาจรัฐในทางที่มีขอบด้วยกฎหมาย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเนื่องมาจากการที่รัฐได้กระจายอำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมที่จะใช้อำนาจ ทั้งจากองค์ความรู้ และการบริหารจัดการงบประมาณ ไม่มีความเข้มแข็งในระบบตรวจสอบการใช้อำนาจ หรือยังไม่เกิดการพัฒนาระบบการรวมกลุ่มเพื่อพัฒนาดูแลท้องถิ่นของตน ไม่ว่าจะเป็นความพร้อมด้านบุคลากร งบประมาณ ความเชี่ยวชาญในการบริหารจัดการองค์กรของรัฐ ซึ่งเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความพร้อมในการได้รับอำนาจก็จะทำให้การจัดทำบริการสาธารณะ หรือการบริหารจัดการตนเอง มีปัญหาและตีความกฎหมายที่ผิดพลาด และย่อมส่งผลเสียหายตามมา และเป็นความเสียหายที่แก้ไขได้ยาก

เกี่ยวกับการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นเกินขอบเขตอำนาจที่ควรจะใช้ นั้น ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองที่ให้ความสำคัญเป็นอิสระในการอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น แต่ในการใช้อำนาจรัฐ ทั้งด้านการจัดทำบริการสาธารณะ หรือการใช้งบประมาณเพื่อทำการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงเกี่ยวกับการบริหารงานบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อกฎหมายกำหนดให้ ผู้บริหารท้องถิ่น เป็นผู้ใช้อำนาจสูงสุดขององค์กร การใช้อำนาจในการบริหารงานด้านต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่เป็นอำนาจเกี่ยวกับการใช้งบประมาณแผ่นดินให้มีความคุ้มค่า แต่จากลักษณะของผู้บริหารท้องถิ่น ที่หากไม่มีความเข้าใจในระบบงบประมาณ หรือเจตจำนงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงอาจเป็นการใช้อำนาจที่เกินกว่าขอบเขตที่ตนมีอำนาจอยู่ได้

รวมถึงด้านการบริหารงานบุคคลของภาครัฐที่ กฎหมายมีเป้าประสงค์ให้มีการบริหารทรัพยากรบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ โดยอาศัยระบบความรู้โดยการบูรณาการณ้กับความรู้ของท้องถิ่น และความรู้ของการศึกษาสมัยใหม่ แต่เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นไม่มีความเข้าใจในระบบการบริหารทรัพยากรบุคคลของภาครัฐ และเจตณารมณ์ในการพัฒนาคนในท้องถิ่น ก็จะทำให้ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นใช้อำนาจเกินขอบเขตที่ได้รับมอบอำนาจมา จนอาจสร้างความเสียหายตามมา

ปัญหาบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นเหตุให้มีการเลือกปฏิบัติ มีการวิ่งเต้นเพื่อขอตำแหน่ง การใช้อำนาจในการบริหารงานบุคคล โดยไม่มีหลักคุณธรรม ข่มสร้าง ความเสียหายแก่ระบบการพัฒนาทรัพยากรบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้มีทรัพยากรบุคคลที่ไร้คุณภาพ และมุ่งแต่กอบโกยผลประโยชน์ ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง

2.8.4 การควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้ใช้อำนาจเกินขอบเขต

ในการควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการควบคุมตรวจสอบหลายวิธี ทั้งจากการควบคุมภายในหน่วยงาน หรือจากการควบคุมจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแล โดยตรงการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติถือเป็นการควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกวิธีหนึ่ง

ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติย่อมมีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในฐานะหน่วยตรวจสอบได้ โดยตามนิยาม ในมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2559 ที่ให้นิยามคำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำพนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่นและให้หมายความรวมถึงกรรมการอนุกรรมการลูกจ้างของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐและบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐ

ดังนั้น เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการที่จะทำการไต่สวนข้อเท็จจริงซึ่งรวมถึงเป็นผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ในการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐต่างๆ เหล่านี้ มีความแตกต่างกันตามหน้าที่ตำแหน่ง และสถานะ โดยในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น จึงเป็นไปตามหลักกำกับดูแล ส่วนข้าราชการส่วนท้องถิ่น ย่อมต้องนำหลักการบังคับบัญชา ใช้ในการควบคุมการใช้อำนาจ ดังนั้น การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้วิจัยเห็นว่าย่อมเป็นกระบวนการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐวิธีหนึ่ง ที่จะมิ

ประสิทธิภาพทำให้การใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีประสิทธิภาพ โดยจะขออธิบายถึงลักษณะของอำนาจบังคับบัญชาและอำนาจกำกับดูแล พอสังเขป ดังนี้

2.8.4.1 การใช้อำนาจตามหลักการบังคับบัญชา

ได้มีการนิยาม อำนาจบังคับบัญชาว่าคือ ความสัมพันธ์ภายในหน่วยงานของรัฐหนึ่งหรือหลายหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามหลักการบริหารราชการแผ่นดินในแบบรวมอำนาจ ที่ผู้บังคับบัญชาควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติตามที่ตนตัดสินใจ อำนาจบังคับบัญชามีลักษณะเป็นอำนาจที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใดๆ ก็ได้ตามที่เห็นว่าถูกต้องหรือเหมาะสม รวมทั้งสามารถแก้ไข ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำที่ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสมของผู้ใต้บังคับบัญชาได้ และผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือผู้ใต้บังคับบัญชาในการลงโทษทางวินัย หรือมีอำนาจให้บำเหน็จความดีความชอบแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาได้

โดยลักษณะของอำนาจบังคับบัญชามีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในลักษณะตัวการตัวแทนกล่าวคือ ในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ได้มีการจัดสรรการใช้อำนาจรัฐโดยมอบอำนาจให้ราชการส่วนภูมิภาคดำเนินกิจการในการบริหารงานภาครัฐ ทำกิจกรรมบางประการแทนราชการส่วนกลาง อันมีลักษณะเป็นตัวการตัวแทน ซึ่งเป็นการให้ส่วนภูมิภาคปฏิบัติราชการต่างๆ แทนราชการส่วนกลางเพื่อความสะดวก รวดเร็ว สำหรับประชาชนในท้องที่ โดยไม่ต้องให้ประชาชนในพื้นที่ต้องเดินทางมารับบริการที่ส่วนกลางเท่านั้น อันเป็นประโยชน์ต่อประชาชน อีกทั้ง อำนาจบังคับบัญชา มีลักษณะอำนาจที่สั่งการให้ผู้บังคับบัญชาปฏิบัติตาม มีอำนาจที่จะสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา และผู้บังคับบัญชาสามารถใช้อำนาจกระทำแทนผู้ใต้บังคับบัญชา อำนาจบังคับบัญชาจึงเป็นอำนาจที่ไม่มีเงื่อนไข เว้นแต่เงื่อนไขความชอบด้วยกฎหมายโดยมีการจัดแบ่งการใช้อำนาจบังคับบัญชาออกเป็นอำนาจบังคับบัญชาเหนือการกระทำ และอำนาจบังคับบัญชาเหนือตัวบุคคล

พิจารณาแล้วเห็นว่าอำนาจบังคับบัญชา เป็นอำนาจในการแนะนำและสั่งการ ซึ่งสามารถสั่งได้ทั้งก่อนและหลังวินิจฉัย สั่งการ สั่งการได้ว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสมก่อนวินิจฉัยสั่งการ คือ การบังคับบัญชาในการแนะนำหรือสั่งการก่อนผู้ใต้บังคับบัญชาออกคำสั่ง และหลังการวินิจฉัยสั่งการ คือ การใช้อำนาจบังคับบัญชาสั่งเพิกถอนคำวินิจฉัยสั่งการของผู้ใต้บังคับบัญชาที่สั่งการไปแล้วว่าคำสั่งนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เหมาะสม อาทิเช่น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้อำนาจรัฐในการให้บริการสาธารณะ ที่มีความคลาดเคลื่อน ผู้บังคับบัญชา ย่อมสามารถแนะนำ ปรับเปลี่ยน การจัดทำบริการสาธารณะที่มีความเหมาะสม และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ดีกว่า

และเป็นอำนาจในลักษณะที่ควบคุมกำกับตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในลักษณะให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น หวั่นเกรง หรือการออกคำสั่งต่างๆ ที่สร้างผลกระทบต่อตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น อาทิเช่น อำนาจในการแต่งตั้ง อำนาจโยกย้าย อำนาจเลื่อนตำแหน่ง อำนาจเลื่อนเงินเดือน และอำนาจดำเนินการทางวินัย อำนาจต่างๆ นี้ แม้จะมีขอบเขตจำกัดในทางกฎหมาย แต่ก็เปิดช่องให้ผู้บังคับบัญชาใช้ดุลยพินิจได้อย่างกว้างขวาง

2.8.4.2 การใช้อำนาจกำกับดูแลผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

อำนาจกำกับดูแล ได้มีการให้ความหมายไว้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานตามหลักการบริหารราชการแผ่นดินแบบกระจายอำนาจที่หน่วยงานหนึ่งมีอำนาจในการควบคุมอีกหน่วยงานหนึ่งที่อยู่ในการกำกับดูแลให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายหรือตามอำนาจหน้าที่อีกนัยหนึ่ง หมายถึงอำนาจที่องค์กรที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรอื่น ในการให้องค์กรนั้นๆ ทำงานภายใต้กฎหมาย

มีหลักการว่า “ไม่มีการกำกับดูแลโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมาย และไม่มีการกำกับดูแลเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด” และหลักที่ว่า “รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางไม่อาจก้าวล่วงดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชนได้” ดังนั้น อำนาจในการกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข อำนาจกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจที่กำกับดูแลมิให้องค์กรปกครองท้องถิ่นหรือองค์การมหาชนจัดทำบริการสาธารณะไม่ให้ขัดแย้งกับกฎหมายเท่านั้นเพื่อรักษาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การมหาชน

พิจารณาแล้วเห็นว่าอำนาจการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปกติกฎหมายจะให้อำนาจรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางกำกับดูแลมิให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะนอกขอบวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งและมีให้องค์กรปกครองท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะขัดแย้งกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจดังนั้นรัฐหรือราชการส่วนกลางจึงมีอาจกล่าวล่วงดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รูปแบบการกำกับดูแลอำนาจกำกับดูแลเป็นอำนาจที่กฎหมายให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางกำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีทั้งการกำกับดูแลโดยตรงและการกำกับดูแลโดยอ้อม

การกำกับดูแลโดยองค์กรกำกับดูแล ถือเป็นกรกระทำทางปกครองอย่างหนึ่ง ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย เป็นหลักการพื้นฐานในกฎหมายปกครองที่ทำให้องค์กรเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องผู้พันตนต่อกฎเกณฑ์ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและ

กฎหมายที่ตนตราขึ้น หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติรัฐ

2.8.4.3 ความแตกต่างระหว่างอำนาจบังคับบัญชา กับอำนาจกำกับดูแลซึ่งนำมาปรับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยหลักการอำนาจบังคับบัญชา ย่อมมาพร้อมกับสถานะ ซึ่งเป็นหลักการในการบริหารบุคลากรในองค์กรภาครัฐ โดยเฉพาะราชการส่วนกลาง และราชการส่วนท้องถิ่น โดยสภาพจึงไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจผู้บังคับบัญชา ผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจเหนือผู้ใต้บังคับบัญชาสามารถสั่งการใดๆก็ได้ตามที่ผู้บังคับบัญชาเห็นว่าเหมาะสม ผู้บังคับบัญชาสามารถปรับแก้ยกเลิก เพิกถอนคำสั่งของผู้ใต้บังคับบัญชาได้เสมอเว้นแต่จะมีกฎหมายไว้เป็นอย่างอื่นแต่ในการใช้อำนาจบังคับบัญชานั้นจะต้องชอบด้วยกฎหมาย

แต่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของท้องถิ่นนั้น การใช้อำนาจบังคับบัญชาย่อมสามารถควบคุมแต่เฉพาะข้าราชการประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำที่สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่มีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนประเภทหนึ่ง แต่ในระบบการกระจายอำนาจมีผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ ข้าราชการประจำเป็นเพียงหน่วยธุรการ ซึ่งโดยที่มาของอำนาจของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งมีที่มาจาก การเลือกตั้งในท้องถิ่น จึงไม่อยู่ภายใต้อำนาจบังคับของหน่วยงานรัฐใด ภายใต้หลักความเป็นอิสระในการกระจายอำนาจปกครอง ปัญหาที่ตามมาคือหน่วยงานของรัฐเป็นเพียง ผู้กำกับดูแลเพียงเท่านั้น ซึ่งอำนาจในการกำกับดูแล เป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข ไม่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชาจะใช้อำนาจได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น กล่าวคือกฎหมายจะกำหนดรูปแบบไว้ว่าใครจะเป็นผู้ใช้อำนาจ เช่นการสั่งยุบสภาท้องถิ่นต้องมีรายงานเสนอจากผู้ว่าราชการจังหวัดขึ้นไป

จากหลักการบังคับบัญชา กับหลักการกำกับดูแล ที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าในการควบคุมดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ย่อมต้องใช้อำนาจกำกับดูแล เนื่องจากที่มาของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ซึ่งมีระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจอยู่แล้ว แต่การใช้มาตรการสั่งพักงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต สำหรับผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ย่อมต้องนำหลักกำกับดูแล เข้ามาใช้ดำเนินการ แต่ในส่วนของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมี

สถานะเป็นข้าราชการ สังกัดกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมต้องใช้หลักบังคับบัญชานำมาปรับใช้ หากเกิดกรณีที่ต้องถูกสั่งพักราชการ เป็นต้น

2.8.4.4 มาตรการในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรการในการกำกับดูแลหมายถึงรูปแบบ วิธีการที่กฎหมายกำหนดให้รัฐ หรือผู้มีอำนาจกำกับดูแลกระทำการต่อบุคคลที่มีคุณสมบัติหรือมีความประพฤติต้องห้ามตามกฎหมายกำหนด หรือกระทำการกระทำของท้องถิ่นหรือบุคคลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้เกิดการกระทำการตามขอบเขตอำนาจที่กฎหมายกำหนด ซึ่งรวมถึงมติคณะรัฐมนตรี การได้รับมอบหมาย หรือการสั่งการจากหน่วยงานของรัฐ และการกระทำเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายของกิจการต่างๆ ที่ท้องถิ่นดำเนินการ ทั้งนี้มาตรการในการกำกับดูแลแบ่งเป็นประเภทใหญ่ๆ ได้ 2 กรณี คือ การกำกับดูแลโดยตรง อันได้แก่ การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลหรือองค์กร และการกำกับดูแลเหนือการกระทำ ส่วนอีกกรณีหนึ่ง คือ การกำกับดูแลโดยอ้อม อันมีลักษณะได้แก่เป็นการใช้เงินอุดหนุนในรูปแบบต่างๆ หรือการใช้สัญญามาตรฐานเป็นมาตรการในการกำกับดูแล^{๕๔} โดยการศึกษาจะศึกษาถึงมาตรการในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตรงเป็นสำคัญ จึงมุ่งศึกษาเฉพาะกรอบแนวคิดเกี่ยวกับการกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลหรือองค์กร ดังนี้

ก.การกำกับดูแลเหนือตัวบุคคลหรือองค์กรการกำกับดูแลรูปแบบนี้ หมายถึง การกำกับดูแลที่ใช้กับบุคคลหรือองค์กรของท้องถิ่น โดยมุ่งที่จะแก้ไขความขัดแย้งระหว่างสภาท้องถิ่นกับคณะผู้บริหารท้องถิ่น รวมถึงตรวจสอบคุณสมบัติและความประพฤติของตัวบุคคลที่ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีมาตรการต่างๆ อาทิเช่น การยุบสภาท้องถิ่น เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลใช้อำนาจยุบสภาท้องถิ่นได้ หากมีกรณีเกิดความขัดแย้งกันระหว่างสภาท้องถิ่นกับคณะผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งไม่สามารถจะแก้ไขปัญหาระหว่างกันได้ และอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่นหรือประชาชนส่วนรวม

ข.การสั่งพักการปฏิบัติราชการ เป็นกรณีที่สั่งให้องค์กรหรือบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหยุดปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของตนและราชการอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนเพราะหากยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจเกิดความไม่สะดวกในการสอบสวนหรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่น

^{๕๔}สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2550). กฎหมายการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ:เอ็กสเปอร์เน็ท. หน้า 72 – 76.

ค.การให้พ้นจากตำแหน่ง เป็นกรณีที่สั่งให้บุคคล ดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่ง เนื่องจากตรวจสอบพบว่าขาดคุณสมบัติหรือมีความประพฤติต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด

ง.การให้เจ้าหน้าที่รัฐจากส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติหน้าที่แทนเป็นกรณีที่คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารส่วนท้องถิ่นถูกสั่งพักงานชั่วคราว หรือต้องออกจากตำแหน่งด้วยกรณีต่างๆและการที่ไม่มีบุคคลดังกล่าวปฏิบัติหน้าที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่น กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการกำหนดให้ผู้มีอำนาจกำกับดูแลสามารถแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐจากส่วนกลางเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งดังกล่าว โดยจำเป็นและเป็นการชั่วคราวเท่านั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างต่อเนื่อง

ในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ จำเป็นจะต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้ อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ ในการกำกับดูแล อันเป็นการควบคุมการใช้อำนาจปกครอง ซึ่งวิธีการควบคุม เจ้าหน้าที่รัฐในการใช้อำนาจ มีหลักการควบคุมอยู่ 2 หลักการ คือ หลักการบังคับบัญชา และหลักการ กำกับดูแล

จะเห็นได้ว่า มาตรการในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นมาตรการในเชิงลงโทษ ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการต่อผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งมีที่มาจากการ เลือกลงและแต่งตั้ง และการแต่งตั้ง และข้าราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีฐานที่มาเหมือนข้าราชการพลเรือนสามัญทั่วไป โดยเมื่อพิจารณาแล้ว มาตรการต่างๆ ดังที่กล่าวมานั้น เป็นมาตรการในเชิงที่มีผลกระทบต่อตัวผู้ที่ถูก ออกคำสั่ง แต่ผู้วิจัยเห็นว่า การที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถพัฒนาตนเอง โดยใช้ ความเป็นอิสระ ในการจัดทำบริการสาธารณะและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้ ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นย่อมต้องมีความเข้าใจในสภาพปัญหาและการใช้อำนาจของ ตนด้วย

อีกทั้งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น จำต้องอาศัยการปลูกฝังจิตสำนึก รวมถึงการให้การศึกษาที่มีความยั่งยืนกว่า การใช้ความกลัว หรือการ ดำเนินการที่รุนแรง หรือมีบทลงโทษที่รุนแรง ซึ่งหากมีเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กระทำความผิดตามบทบัญญัติของกฎหมาย ก็ย่อมต้องได้รับโทษทัณฑ์ที่ตนก่อขึ้น แต่อีกนัยหนึ่ง การให้การศึกษา หรือการแสดงข้อเท็จจริงว่าผลเสียหายที่จะได้รับหากมีการทุจริตเกิดขึ้น จะสร้างความ เสียหายที่รุนแรงขนาดไหน และสร้างผลกระทบต่อท้องถิ่นอย่างไร ซึ่งเป็นมาตรการที่ยั่งยืนกว่า ย่อม

เป็นอีกหนทางถึงที่จะทำให้การดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เกิดสัมฤทธิ์ ใต้ และยั่งยืน

2.8.5 บทบาทของการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ทำหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ให้ใช้อำนาจเกินขอบเขตจนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหาย

บทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในฐานะที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการที่รัฐได้กระจายอำนาจปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่มีความพร้อมในการบริหารจัดการตนเอง ไม่เกิดกระบวนการพัฒนาการให้บริหารจัดการตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ จนเป็นเหตุให้เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจในทางที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จนสร้างความเสียหายให้แก่ทางราชการ เนื่องจากความไม่พร้อมในการบริหาร จัดการ ตนเอง การที่รัฐเอาอำนาจ เองไปประมาณ เอาทรัพยากร ให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการเอง ทั้งที่ยังไม่มีความรู้ ความเข้าใจ ความพร้อม โดยจะเห็นได้จากการที่เกิดปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากมาย ซึ่งสะท้อนปัญหาการบริหารจัดการที่ล้มเหลว ดังนี้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีส่วนช่วยในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการตนเองของท้องถิ่น โดยทำหน้าที่ควบคุม การใช้อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ไม่ให้ใช้อำนาจเกินสมควร

การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ถือเป็น การใช้อำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐ หรือหน่วยงานทางปกครอง โดยเฉพาะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้รับการจัดสรรให้ใช้อำนาจ ตามหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเมื่อ สามารถใช้อำนาจอย่างเป็นอิสระ ก็ย่อมต้องถูกตรวจสอบการใช้อำนาจอย่างเข้มข้นด้วยเช่นกัน

เมื่อพิจารณาจากปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งในอดีตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้อำนาจอย่างเกินขอบเขตมาโดยตลอด เนื่องจากมีความไม่เข้าใจในการบริหารจัดการในเรื่อง นั้นๆ อีกทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอ ก็ทำหน้าที่เพียงการกำกับดูแล หรือให้ข้อเสนอแนะแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงเท่านั้น อำนาจในการบริหารจัดการยังคงเป็นของผู้บริหารท้องถิ่นอยู่ การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงเป็นวิธีการตรวจสอบการใช้อำนาจ ที่อาจสามารถสร้างระบบการปฏิบัติราชการที่ดีในท้องถิ่นก็เป็นได้ ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องดำเนินมาตรการทั้งการป้องกัน การทุจริต และปราบปรามการทุจริต ควบคู่กันไป ในการป้องกันการทุจริตคณะกรรมการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้สร้างสำนึกที่ดีเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริต สร้างมาตรการในการป้องกันการทุจริต ส่วนการปราบปรามการทุจริต คือการแสวงหาข้อเท็จจริงและการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น เพื่อพิสูจน์ความถูกต้องและความผิด จนนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามฐานความผิดได้ อันเป็นมาตรการเชิงปราบปราม ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ซึ่งศักยภาพในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ข่อมต้องรอการพัฒนาขึ้น อันเนื่องด้วย ปัญหาการทุจริตเป็นปัญหาที่มีมาอย่างยาวนานและมีปริมาณมาก การอาศัยหน่วยงานตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพียงอย่างเดียว ข่อมไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ทั้งหมด คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงต้องพยายามทำให้การทุจริตอยู่ในสัดส่วนที่ควบคุมได้ และไม่ร้ายแรงจนทำให้ประเทศชาติพัฒนาไม่ได้ การปลูกฝังจิตสำนึก การสร้างค่านิยม การทำให้คนในรัฐเคารพกฎหมาย จึงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และการให้การศึกษาที่ดีข่อมนำสู่การเปลี่ยนแปลงด้านทัศนคติที่ดีอันมีผลต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้