

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจ
หน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
PEOPLE'S AUDITOR ORGANIZATION ORGANIC MODEL LAW
ON THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION COMMISSION

อัจฉรา เลิศพรประสพโชค
ACHARA LERTPORNPARSOPCHOK

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต
คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยศรีปทุม
พ.ศ.2565
ลิขสิทธิ์ของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม

**PEOPLE'S AUDITOR ORGANIZATION ORGANIC MODEL LAW
ON THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION COMMISSION**

ACHARA LERTPORNPARSOPCHOK

**A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT
OF THE REQUIREMENTS FOR THE DEGREE
OF DOCTOR OF LAWS
SCHOOL OF LAW
SRIPATUM UNIVERSITY**

2022

COPYRIGHT OF SCHOOL OF LAW SRIPATUM UNIVERSITY

วิทยานิพนธ์เรื่อง	กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการ ตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
คำสำคัญ	การตรวจสอบ/ อำนาจรัฐ/ องค์กร/ ภาคประชาชน/ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ
นักศึกษา	อัจฉรา เลิศพรประสพโชค
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ศาสตราจารย์ ดร.สุณีย์ มัลลิกะมาส
หลักสูตร	นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต
คณะ	นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม
พ.ศ.	2565

บทคัดย่อ

การวิจัยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการ
ตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยมี
วิธีวิทยาการวิจัยในการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย
วิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ และการรับฟังความ
คิดเห็น

ผลการวิจัยพบว่า นับตั้งแต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
แห่งชาติเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญพบว่าจำนวนข้อร้องเรียนการทุจริตต่อคณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ได้ลดลงแต่กลับมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นทุกปีในช่วง
ระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมาทำให้ประชาชนและสังคมมีข้อสงสัยในการใช้อำนาจของคณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ขาดความน่าเชื่อถือ กลุมเครือ เนื่องจากการ
ตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จากองค์กร
ตรวจสอบภายนอกซึ่งสามารถจะสะท้อนถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้อำนาจหน้าที่
ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การวิจัยจึงได้จัดทำกฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรอิสระในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของ
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยมีโครงสร้างกฎหมาย ประกอบด้วย

องค์กรภาคประชาชน คณะกรรมการ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ กระบวนการดำเนินการ
ตรวจสอบ และผลการตรวจสอบ

การวิจัยเสนอแนะให้มีการนำร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการ
ตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไปตรา
เป็นกฎหมายเพื่อให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ
ทุจริตแห่งชาติ ตามโครงสร้างกฎหมายจากการวิจัยนี้เป็นแนวทางสำหรับการจัดตั้งองค์กร
อิสระภาคประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น

THESIS TITLE	PEOPLE’S AUDITOR ORGANIZATION ORGANIC MODEL LAW ON THE NATIONAL ANTI- CORRUPTION COMMISSION
KEYWORDS	AUDIT/ STATE POWER/ ORGANIZATION/ PUBLIC SECTOR/ THE NATIONAL ANTI- CORRUPTION COMMISSION
STUDENT	ACHARA LERTPORNPARSOPCHOK
THESIS ADVISOR	PROFESSOR DR. SUNEE MULLIKAMARL
LEVEL OF STUDY	DOCTOR OF LAWS
FACULTY	SCHOOL OF LAW SRIPATUM UNIVERSITY
YEAR	2022

ABSTRACT

The objective of the research is to establish of People’s Auditor Organization Organic Model Law on The National Anti-Corruption Commission. The data collection and analysis adopted is a qualitative research consisting of Documentary research; In-depth interview; Participatory design, Co-Design; and Hearing.

The result of research found that Since the establishment of the National Anti-Corruption Commission as an independent constitutional body, the number of corruption complaints against the National Anti-Corruption Commission has not been decreased, but has increased every year. Over the years, people and society have doubts in the National Anti-Corruption Commission's exercise of power on the lack of credibility and vagueness as no examination of National Anti-Corruption Commission’s exercise of power from external audit organization, which will reflect the effectiveness and efficiency of the exercise of powers and duties of the National Anti-Corruption Commission. Therefore, the research has established People’s Auditor Organization Organic Model Law on The National Anti-Corruption Commission as an independent organization to audit the exercise of powers and duties of the National Anti-Corruption Commission. The legal structure consists of people's organizations; committee; duties and powers of committee; process of conducting an audit; and inspection outcome.

The research suggests that the draft of People's Auditor Organization Organic Model Law on The National Anti-Corruption Commission according to the legal structure of this research shall be enacted as guideline for the establishment of an independent people's organization to audit the exercise of powers of other constitutional independent organizations.

กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำวิทยานิพนธ์หลักสูตรนิสิตศึกษาศาสตร์ศึกษาศาสตร์บัณฑิตเล่มนี้ที่สำเร็จ และลุล่วงไปได้ด้วยดีนั้น ผู้เขียนต้องขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. เกียรติกร เจริญธนาวัฒน์ ประธานกรรมการสอบ คุชฎินิพนธ์ในครั้งนี้ นอกจากนี้ ยังได้รับความกรุณาจาก รองศาสตราจารย์ ดร. ภูมิ โชคเหมาะ ดร.เชาวนะ ไตรมาศ และ ดร. น้ำแท้ มีบุญส้าง กรรมการสอบคุชฎินิพนธ์ ซึ่งต่างให้ความ กรุณาให้คำแนะนำเพิ่มเติม ทำให้คุชฎินิพนธ์ฉบับนี้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ผู้เขียนขอกราบ ขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้

เหนือสิ่งอื่นใด ขอกราบขอบพระคุณ บิดา มารดา ผู้ให้กำเนิด ซึ่งเป็นต้นแบบของ ความพยายาม และครอบครัว ซึ่งเป็นผู้คอยผลักดันและสนับสนุนให้คุชฎินิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วง ไปด้วยดี

ขอขอบคุณผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธรรมศักดิ์ เสนามิตร ที่ได้ให้คำแนะนำและเป็น แบบอย่างที่ดีในการเรียน ตลอดทั้งเพื่อนนิสิตศึกษาศาสตร์ศึกษาศาสตร์บัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม ที่ร่วมทุกข์ ร่วมสุขกันมา รวมทั้งขอขอบคุณผู้สร้างสรรค์หนังสือ บทความทางวิชาการ รวมทั้งความ คิดเห็นทางวิชาการ ตลอดจนข้อมูลต่าง ๆ ที่เป็นต้นกำเนิดในการศึกษา ค้นคว้า ในการเรียบ เรียงจนสำเร็จเป็นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

สุดท้ายนี้ หากคุชฎินิพนธ์ฉบับนี้มีคุณค่าและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษา ค้นคว้า ผู้เขียนขอ มอบความดีทั้งหมดน้อมมอบเป็นกตเวทีกแก่ บิดา มารดา และครูบาอาจารย์ ซึ่งเป็นผู้วางรากฐานใน การศึกษาอันเป็นสิ่งสำคัญในชีวิตผู้เขียน หากคุชฎินิพนธ์ของผู้เขียนผิดพลาดในส่วนใด ผู้เขียนต้อง กราบขออภัย และขอน้อมรับความผิดนี้ไว้แต่ผู้เดียว

อัจฉรา เลิศพรประสพโชค
มหาวิทยาลัยศรีปทุม

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	I
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	III
กิตติกรรมประกาศ	V
สารบัญ	VI
สารบัญตาราง	XII
สารบัญภาพ	XIII

บทที่

1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.1 ความเป็นมาของปัญหา.....	1
1.2 ความสำคัญของปัญหา.....	6
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	17
3. ขอบเขตของการวิจัย.....	18
3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา.....	18
3.2 ขอบเขตด้านประชากร.....	20
3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่การศึกษา.....	20
4. กรอบแนวคิดการวิจัยและสมมติฐานการวิจัย.....	20
4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework).....	20
4.2 สมมติฐานการวิจัย (Hypothesis).....	23
5. คำถามการวิจัย.....	23
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	24
7. นิยามศัพท์เฉพาะ.....	24
2 ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	26
1 ความหมายของอำนาจรัฐ.....	26
2 แนวคิด ทฤษฎี และหลักการ.....	28

บทที่	หน้า
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ	28
2.2 แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม	34
2.3 แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม	45
2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการติดตาม	50
2.5 ทฤษฎีความผิดที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชัน	52
2.6 ทฤษฎีองค์การ	56
2.7 หลักประชาธิปไตย	63
2.8 หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน	66
2.9 หลักธรรมาภิบาล	68
2.10 หลักนิติรัฐ	74
2.11 หลักนิติธรรม	86
2.12 หลักความคุ้มค่า	91
2.13 หลักความได้สัดส่วน	93
2.14 หลักความเสมอภาค	97
2.15 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน	99
2.16 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน	101
2.17 หลักความโปร่งใส	104
3. องค์การอิสระและองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทย	112
3.1 การจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	114
3.2 ที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ	123
3.3 แนวทางการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ.. ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	131
4. กฎหมายและรูปแบบการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่อต้าน การทุจริตต่างประเทศ	138
4.1 กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศกบฏตรสหประชาชาติ	138
4.2 องค์กรต่อต้านการทุจริตต่างประเทศ	140
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	171

3	วิธีวิทยาการวิจัย (Research Methodology).....	176
1.	การวิจัยเอกสาร (Documentary research)	176
1.1	แนวคิด ทฤษฎี และหลักการ.....	177
1.2	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	177
1.3	เอกสารอื่น ๆ	178
2.	การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview)	179
3.	การมีส่วนร่วมออกแบบ – ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design).....	181
3.1	การกำหนดกลุ่มประชากร	182
3.2	ขั้นตอนในการดำเนินการ	184
4.	การวิเคราะห์ข้อมูล	187
5.	วิธีการจัดทำร่างกฎหมาย	188
6.	การรับฟังความคิดเห็น	189
7.	กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้.....	
	อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	190
4	การจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้.....	192
	อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	
1.	สภาพการณ์ปัญหาและผลกระทบจากการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และ ใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	193
2.	กฎหมายไทยเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	203
2.1	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	204
3.	องค์กรและกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของ องค์กรอิสระ	213
3.1	เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน	213
3.2	สหพันธรัฐมาเลเซีย.....	216
3.3	รัฐนิวเซาท์เวลส์เครือรัฐออสเตรเลีย.....	222

บทที่	หน้า
4. การเปรียบเทียบองค์กรต่อต้านการทุจริตของต่างประเทศกับของไทย	228
5. รูปแบบการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบภายนอกที่เป็นองค์กรภาคประชาชน ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้นแบบ	230
5 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของ ... คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	237
1. การมีส่วนร่วมออกแบบ – ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co – Design) ..	238
1.1 ขั้นตอนการเตรียมการ	239
1.2 ขั้นตอนการดำเนินการ	242
1.3 ประเด็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบ การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ	244
1.4 ผลการทำ Co-Design ประชากรกลุ่มเฉพาะ	247
1.5 ผลการทำ Co- Design ประชากรกลุ่มผสม	260
1.6 การเปรียบเทียบผลการทำ Co - Design ระหว่างกลุ่มเฉพาะกับกลุ่มผสม	269
2. การจัดทำร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบ	
การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ	279
2.1 ความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ	279
2.2 ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี	280
2.3 การตรวจสอบหลักเกณฑ์การจัดทำกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์ การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562	281
3. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจ	
หน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	284
3.1 โครงสร้างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบ การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม	

บทที่	หน้า
การทุจริตแห่งชาติ	285
3.2 หลักการและเหตุผล	285
3.3 ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบ การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ..... พร้อมหลักการและเหตุผล	286
4. การสัมมนารับฟังความคิดเห็น (Hearing)	309
4.1 ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	313
6 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	329
1. สรุปผลการวิจัย	330
2. การอภิปรายผล	334
3. ข้อเสนอแนะ	337
3.1 การวิจัยมีข้อเสนอแนะ.....	337
3.2 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป	337
4. ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์และสมมติฐานการวิจัย	337
4.1 ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์.....	337
4.2 ผลการวิจัยตามสมมติฐานการวิจัย	338
บรรณานุกรม	339
ภาคผนวก	345
ภาคผนวก ก. รายชื่อและภาพการสัมภาษณ์เชิงลึกในกระบวนการวิจัยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)	346
ภาคผนวก ข. รายชื่อผู้เข้าร่วมกระบวนการวิจัยการมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design).....	351

บทที่	หน้า
ภาคผนวก ค. รายชื่อผู้เข้าร่วมกระบวนการวิจัยการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) (Hearing).....	353
ประวัติผู้วิจัย	353

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
4.1 สถิติเปรียบเทียบผลการดำเนินงานด้านปราบปรามของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2563	194
4.2 คณะกรรมการและองค์คณะของหน่วยงาน MACC.....	219
4.3 การเปรียบเทียบองค์กรต่อต้านการทุจริตของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่ง สาธารณรัฐประชาชนจีน สหพันธรัฐมาเลเซีย และรัฐนิวเซาท์เวลส์เครือรัฐออสเตรเลีย 228	
5.1 การเปรียบเทียบความเห็นของประชากรกลุ่มเฉพาะ	258
5.2 การเปรียบเทียบคำตอบจากการทำ Co- Design ของกลุ่มผสม	266
5.3 การเปรียบเทียบคำตอบจากการทำ Co - Design ของกลุ่มเฉพาะกับกลุ่มผสม	269
5.4 ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.	286

สารบัญภาพ

ภาพประกอบที่	หน้า
1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Theoretical framework).....	22
3.1 กลุ่มประชากรกลุ่มเฉพาะ.....	182
3.2 ประชากรกลุ่มเฉพาะ 4 กลุ่ม.....	183
3.3 ประชากรกลุ่มผสม.....	183
3.4 ประชากรกลุ่มผสม 4 กลุ่ม	184
3.5 การจัดสัมมนาการมีส่วนร่วมออกแบบ	185
3.6 ภาพนำเสนอ.....	186
3.7 ภาพกลุ่มเฉพาะนำเสนอผล	186
3.8 ภาพกลุ่มผสมนำเสนอ.....	187
3.9 การสัมมนารับฟังความคิดเห็น.....	190
3.10 กระบวนวิธีวิทยาการวิจัย	191
5.1 ประชากรกลุ่มเฉพาะ	240
5.2 ประชากรกลุ่มผสม.....	241
5.3 การนำเสนอประเด็น Co-Design	242
5.4 การนำเสนอผลของกลุ่มเฉพาะ.....	243
5.5 การอภิปรายประชากรกลุ่มผสม	243
5.6 กลุ่มผสมร่วมปรึกษาหารือ และอภิปราย.....	261
5.7 การนำเสนอผลของกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม	261
5.8 การจัดสัมมนารับฟังความคิดเห็น Hearing	309

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1 ความเป็นมาของปัญหา

ประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีการทุจริต คอร์รัปชันลำดับสูงมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งรัฐบาลในทุกยุคทุกสมัยต่างตระหนักถึงปัญหานี้ จึงได้มีการหาวิธีการที่จะทำการป้องกันและปราบปราม ดังปรากฏเป็นรูปธรรม ตั้งแต่ในอดีตปี พ.ศ.2514 เริ่มมีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ซึ่งทำหน้าที่ตรวจและติดตามการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ แต่ต่อมาได้ยกเลิกและปรับเปลี่ยนเป็นสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ปปป.) ในปี พ.ศ.2516 โดยมีเจตจำนงที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการให้หมดสิ้นไป จนกระทั่งเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ 5 องค์กร คือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรอิสระ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นไปโดยอิสระ ปราศจากการแทรกแซงของอำนาจอื่น เช่น อำนาจบริหาร หรืออำนาจนิติบัญญัติ และเป็นองค์กรที่สามารถจะปฏิบัติหน้าที่ตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 จัดตั้งองค์กรนี้ และมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นฝ่ายธุรการมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และเมื่อมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 12 องค์กรอิสระ ก็ยังคงให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอยู่เช่นเดิม จึงแสดงให้เห็นได้ว่าการมีองค์กรทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐมีความสำคัญอย่างมาก โดยคาดหวังว่าจะองค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่กลับปรากฏว่าการทุจริตภาครัฐนั้นหากนับจากปีที่มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. จวบจนปัจจุบัน เป็นระยะเวลาประมาณ 20 กว่าปี พบว่ามีคดีค้างการพิจารณาของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพิ่มมากขึ้น กล่าวคือระหว่างปีงบประมาณ ปี พ.ศ.2558 - ปี พ.ศ.2560 พบว่า ปี พ.ศ.2558 มีจำนวนคดีค้าง 9,522 เรื่อง เป็นเรื่องรับใหม่จำนวน 3,051 เรื่อง รวมทั้งหมด 12,573 เรื่อง พิจารณาแล้วเสร็จ 1,619 เรื่อง ปี พ.ศ.2559 มีจำนวนคดีค้าง 10,954 เรื่อง รับใหม่จำนวน 5,382 เรื่อง รวมทั้งหมด 16,336 เรื่อง พิจารณาแล้วเสร็จ 2,411 เรื่อง และ ปี พ.ศ.2560 มีจำนวนคดี ค้าง 13,925 เรื่อง รับใหม่จำนวน 4,896 เรื่อง รวมทั้งหมด 18,821 เรื่อง พิจารณาแล้วเสร็จ 3,459 เรื่อง (ข้อมูลจากสำนักงาน ป.ป.ช. ณ วันที่ 31 มกราคม พ.ศ.2561) ข้อมูลเช่นนี้ย่อมชี้ให้เห็นถึง ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีแนวโน้มการทุจริตที่มีจำนวนเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ในบรรดาคดีที่ค้างอยู่นั้นมีหลายคดีที่ขาดอายุความฟ้องร้องทำให้ไม่สามารถนำ ผู้กระทำความผิดไปลงโทษได้จึงเป็นข้อสงสัยว่าอาจเป็นช่องทางหนึ่งของการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้และแสดงถึงการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะป้องกัน ปัญหาได้

การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐโดยไม่ชอบจึงกลายเป็นปัญหาของ ประเทศชาติที่ทำให้ประเทศไทยถูกจัดอันดับความโปร่งใสโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International หรือ TI) อยู่ในอันดับที่ 99 จาก 180 ประเทศทั่วโลก (ข้อมูลจาก สำนักงาน ป.ป.ช. ณ วันที่ 29 มกราคม 2562) ซึ่งแสดงถึงการเป็นประเทศที่มีการทุจริต คอร์รัปชัน สูงประเทศหนึ่ง จึงเป็นปัญหาที่ประเทศไทยจะต้องหามาตรการที่จะแก้ไขซึ่งหากพิจารณาจากแผน ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-2580) และนโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ.2558-2564 ให้ความสำคัญต่อการปราบปรามการคอร์รัปชัน โดยนโยบายที่ 9 เสริมสร้างความมั่นคงของชาติ จากภัยการทุจริตคอร์รัปชัน โดยจัดการทุจริตคอร์รัปชันและเงื่อนไขต่างๆ ที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ ภาครัฐ แสดงให้เห็นว่าปัญหาการทุจริต เป็นปัญหาระดับชาติที่มีความสำคัญที่จะต้องดำเนินการ ป้องกันและปราบปรามอย่างจริงจัง ดังนั้นการจัดตั้งองค์กรอิสระคือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็น มาตรการหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการปราบปรามและป้องกันการคอร์รัปชันลงไปได้ แต่ผลของ การมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีมานานกว่า 20 ปี ก็ยังไม่สามารถลดปัญหาการคอร์รัปชันลงไปได้ ที่เป็นเช่นนี้อาจจะมีสาเหตุมาจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขาดการตรวจสอบและประเมินผลจากองค์กรตรวจสอบภายนอกที่มีความเป็นอิสระในการตรวจสอบ ให้เห็นถึงการปฏิบัติหน้าที่สามารถชี้ให้เห็นถึงสิ่งที่เป็นปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัด และแนวทางการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพ เพิ่มขึ้น ทั้งนี้เพราะการตรวจสอบ หมายถึง การติดตามและประเมินผล การปฏิบัติหน้าที่ของ

หน่วยงานรัฐให้ถูกต้องครบถ้วนซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 บัญญัติไว้ในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ มาตรา 63 บัญญัติว่า “รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้านหรือชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ” มาตรการหรือกลไกตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ มีวิธีการหนึ่งก็คือการตรวจสอบซึ่งเป็นกลไกในการป้องกันไม่ให้เกิดการใช้อำนาจเกินไปกว่าที่กฎหมายกำหนดหรือใช้อำนาจไว้เพื่อเอื้อประโยชน์ หรือแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้อง

การตรวจสอบมี 2 รูปแบบ คือ

1) การตรวจสอบภายใน คือ การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่โดยองค์กรเดียวกับองค์กรที่ถูกตรวจสอบ โดยมีวัตถุประสงค์ในการสร้างความเชื่อมั่นอย่างสมเหตุสมผลว่าการดำเนินงานของหน่วยงานจะบรรลุวัตถุประสงค์ของการควบคุมภายในโดยองค์กรภายในด้วยกันเองซึ่งเป็นเครื่องมือหรือกลไกสำคัญในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงาน ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ช. มีการดำเนินการตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและประเมินผลสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ.2553 และจัดทำผลการตรวจสอบเป็นรายงานแสดงถึงผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.และสถิติข้อมูลประจำปีโดยมีเนื้อหาในรายงานเป็นการสรุปสถิติผลการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ เช่น รายงานผลปฏิบัติการ สถิติการปราบปรามการทุจริต จำนวนคดีที่ดำเนินการ เป็นต้น เพื่อรายงานให้สาธารณชนได้รับทราบ ซึ่งการตรวจสอบภายในลักษณะเช่นนี้จึงไม่มีผลต่อการตรวจสอบปัญหาและข้อจำกัดที่เป็นสาเหตุทำให้การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขาดประสิทธิภาพในการลดปริมาณคดีคอร์รัปชัน และปัญหาคดีที่ขาดอายุความ รวมถึงมาตรการที่จะนำมาใช้กรณีที่ตรวจพบว่าหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ดังนั้นการตรวจสอบภายในของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมิได้อยู่ในความหมายเดียวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามเป้าหมายของการตรวจสอบ และ

2) การตรวจสอบภายนอก คือ การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจขององค์กร โดยหน่วยงานหรือองค์กรภายนอกที่เป็นศาลและมีศาล ซึ่งยังไม่พบการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยองค์กรภายนอกที่มีศาล และแม้ว่าจะมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ภาครัฐในการใช้เงินแผ่นดินก็ไม่ใช่การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้นการ

ตรวจสอบจึงมีความสำคัญที่พึงจะต้องให้มีเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจขององค์กรภาครัฐในเชิงของการป้องกันและปราบปรามหากพบว่ามี การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยไม่ชอบ

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาว่าองค์กรภาครัฐทุกองค์กรมีการตรวจสอบหรือไม่ นั้น พบว่า จะมีการตรวจสอบที่เรียกว่าตรวจสอบภายในเป็นการตรวจสอบ โดยเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั้น ๆ ซึ่งไม่ค่อยได้ผลนัก เพราะการตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรเดียวกันย่อมมีผลประโยชน์บางประการร่วมกัน หรือขัดแย้งกันทำให้ผลการตรวจสอบอาจไม่เป็นกลาง หรืออาจเกิดจากความไม่กล้าที่จะแจ้งถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจที่ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายขององค์กรที่ทำการตรวจสอบ ดังเช่น การตรวจสอบภายในของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีการตรวจสอบภายในกันเอง และมีการรายงานผลการตรวจสอบเพียงการรายงานผลการปฏิบัติงานในเชิงสถิติของจำนวนเรื่องร้องเรียนที่รับไว้ เรื่องที่พิจารณาเสร็จ เรื่องที่ค้างการพิจารณา และการรายงานผลเพียงจำนวนคดีที่มีคำสั่งชี้มูลความผิด คำสั่งที่สั่งไม่ชี้มูลความผิด หรือคดีสิ้นสุดการพิจารณาเพราะผู้ถูกกล่าวหาถึงแก่ความตายหรือคดีขาดอายุความ ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งน่าจะไม่ใช่การตรวจสอบที่ถูกต้องตามหลักการตรวจสอบเพราะไม่มีการชี้ถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อเป็นแนวทางนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจต่อไป

จากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวมานี้จึงเห็นว่าการตรวจสอบจากภายนอกโดยองค์กรมิใช่ศาลนั้น มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากการตรวจสอบจากภายนอกจะเป็นการสะท้อนให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เห็นและรับรู้ถึงปัญหา สาเหตุ ข้อจำกัด และแนวทางการพัฒนาหรือแก้ไขการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งการตรวจสอบองค์กรที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตนั้นมีหลายประเทศ เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนก็มีองค์กรที่ทำหน้าที่ต่อต้านการคอร์รัปชัน เรียกว่า Independent Commission Against Corruption (ICAC) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระและขึ้นตรงต่อผู้ว่าการฮ่องกง ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน มีคณะกรรมการตรวจสอบ (ORC) ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ Independent Commission Against Corruption (ICAC) อันเกี่ยวกับงานสืบสวนโดยเฉพาะกรณีที่มีเรื่องมีมูลหรือไม่มีมูล จะมีการรายงานไปยังคณะกรรมการตรวจสอบ (ORC) อีกครั้ง เพื่อแสดงออกถึงความโปร่งใส

และการถ่วงดุลอำนาจกันและกันของแต่ละฝ่ายซึ่งการดำเนินดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นกลไกในการตรวจสอบการทำงานของ Independent Commission Against Corruption (ICAC)

สหพันธรัฐมาเลเซีย (Federation of Malaysia) มีการตรวจสอบขององค์การตรวจสอบการปฏิบัติงาน (ORP) ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (MACC) ที่จะได้รับการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในสาขาวิชาชีพที่ต่างๆ ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลสำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับคดีต่าง ๆ และเสนอมุมมองต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (MACC) ในคดีที่ต้องการความชัดเจนมากขึ้น จึงมีส่วนช่วยให้การทำงานด้านการปราบปรามการทุจริตในสหพันธรัฐมาเลเซียมีประสิทธิภาพและส่งผลให้ภาพลักษณ์ด้านความโปร่งใสของสหพันธรัฐมาเลเซียดีขึ้นเป็นลำดับ รัฐนิวเซาท์เวลส์เครือรัฐออสเตรเลีย มีหน่วยงานเรียกว่า “Independent Commission Against Corruption (ICAC (NSW))” เป็นหน่วยงานในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประกอบด้วยคณะกรรมการอิสระต่อการทุจริต (ICAC (NSW)) ที่ได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าการรัฐนิวเซาท์เวลส์ และผ่านการพิจารณาความเห็นชอบของรัฐสภา มีหลักการการตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการ ICAC (NSW) โดยจะต้องรายการการทำงานต่อคณะกรรมการร่วมในสภาอันประกอบด้วย ฝ่ายรัฐสภา ฝ่ายค้าน สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีการตอบคำถาม นำเสนอข้อมูล และอธิบายบทบาทหน้าที่ของตนเองซึ่งการดำเนินเช่นนี้ เป็นกลไกในการตรวจสอบความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ICAC (NSW) และถือเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการประชาธิปไตย ซึ่งการตรวจสอบเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในตรวจสอบ เพื่อสร้างความโปร่งใสและความเชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ

จากที่กล่าวมาสรุปแบบองค์กรที่เกี่ยวกับตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน สหพันธรัฐมาเลเซีย และรัฐนิวเซาท์เวลส์เครือรัฐออสเตรเลีย สามารถลดปัญหาการคอร์รัปชันติดอันดับองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International - TI) ทั้งในอาเซียนและระดับโลก จึงเป็นน่าจะเป็นแนวทางสำหรับใช้ในการวิเคราะห์เพื่อการจัดทำเป็นรูปแบบองค์กรตรวจสอบภายนอก เป็นองค์กรภาคประชาชนโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ ซึ่งการวิจัยนี้ได้กำหนดโดยการนำเอาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นรูปแบบแนวทางในการวิเคราะห์เพื่อที่จะเป็นคำตอบไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายรองรับต่อไป โดยคาดหวังว่ารูปแบบองค์กรตรวจสอบภายนอกจะส่งผลให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ

และมีส่วนช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชน และเพิ่มสมรรถนะในการทำงานของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงสามารถที่จะนำโครงสร้างรูปแบบขององค์กรตรวจสอบภาคประชาชนไปปรับใช้กับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นได้ต่อไป

จากสภาพความเป็นมาของปัญหาดังกล่าวนั้นทำให้การวิจัยมีแนวคิดที่จะทำการศึกษา และวิจัยเพื่อหาคำตอบที่จะนำไปสู่การจัดตั้งองค์กรตรวจสอบภาคประชาชนขึ้น เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งแนวคิดนี้ทำให้การวิจัยกำหนดความประสงค์ที่จะทำวิจัยในเรื่องกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

1.2 ความสำคัญของปัญหา

จากความเป็นมาของปัญหาตามที่กล่าวมาข้างต้น การวิจัยนี้จึงเห็นถึงความสำคัญที่จะแก้ปัญหาดูด้วยการศึกษาและวิจัยเพื่อหาคำตอบที่จะนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถึงแม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นองค์กรอิสระที่ปราศจากการถูกแทรกแซงโดยองค์กรรัฐอื่นก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจได้โดยไม่ต้องถูกตรวจสอบ ซึ่งปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในปัจจุบันนั้นยังไม่สัมฤทธิ์ผลตรงตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งองค์กร และยังไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผลผลิตยังคงอยู่จำนวนมาก การทุจริตในภาครัฐก็มีแนวโน้มที่เพิ่มมากขึ้นทุกปี รวมถึงขาดความเป็นอิสระ มีการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยองค์กรตรวจสอบภายนอกที่เป็นองค์กรภาคประชาชนเป็นการเฉพาะนั้น จะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากผลของการตรวจสอบจะทำให้ทราบถึงปัญหาที่จะนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีความโปร่งใส ไม่มีข้อสงสัย หรือข้อกังขา ดังเช่นที่เป็นในปัจจุบัน และเป็นไปตามเจตนารมณ์การจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นการวิจัยนี้จึงกำหนดประเด็นวัตถุประสงค์ของการวิจัย คือ การจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติ ซึ่งการวิจัยได้ให้ความสำคัญต่อการศึกษาและวิจัยประเด็นต่อไปนีเพื่อให้ได้คำตอบที่จะนำไปสู่การจัดทำกฎหมายต้นแบบดังกล่าว

1.2.1 หลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ในการวิเคราะห์หาคำตอบประเด็นต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น มีความสำคัญที่จะต้องนำเอาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้องมาใช้ประกอบการวิเคราะห์ ดังนี้

1.2.1.1 แนวคิด

1) แนวคิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

แนวคิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นแนวคิดที่อยู่บนหลักพื้นฐานที่ว่า รัฐต้องมีอำนาจจำกัด โดยรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐไม่อาจใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดให้ไว้ได้ เพื่อควบคุมตรวจสอบมิให้การใช้อำนาจรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายข้าราชการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่มีขอบ (ฉัฐกร วิทิตานนท์, 2544, หน้า 22) การกระทำของรัฐหรือการใช้อำนาจรัฐเป็นการใช้อำนาจผ่านบุคคลธรรมดา จึงต้องกระทำการอยู่ภายใต้ขอบเขตเงื่อนไข หรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ การใช้อำนาจโดยผ่านบุคคลธรรมดาอาจจะกระทำโดยเจตนาทุจริตต่อหน้าที่ หรือมีมูลเหตุจูงใจในการกระทำที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือพยายามบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐ ลักษณะดังกล่าวล้วนแต่เป็นการกระทำที่บกพร่องทั้งสิ้น แนวคิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีความสำคัญต้องานวิจัยใช้ในการวิเคราะห์กรณีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชน ในส่วนหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนว่าตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดดังกล่าวหรือไม่

2) แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม

รัฐธรรมนูญนิยม คือ แนวความคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการจัดองค์การบริหารของรัฐ เป็นแนวคิดที่ทำให้เกิดการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐและองค์กรของรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมถึงเป็นกลไกป้องกันมิให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ใช้อำนาจเกินขอบเขตที่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้ (สุรพล ศรีวิทยา, ออนไลน์, 2560) โดยมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ

- (1) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- (2) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และ

(3) การเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้แก่รัฐบาล (เกรียงไกร เจริญ ธนาวัฒน์, 2560) แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนี้ มีความสำคัญที่จะต้องนำมาใช้ในการวิจัย เนื่องจากแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม มีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งในการวิจัยนี้ได้จะนำเอาองค์ประกอบสำคัญ คือ ข้อ 1) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และ ข้อ 2) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มาวิเคราะห์ในงานวิจัยที่จะได้คำตอบนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

3) แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นการเรียกร้องประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองและในการตัดสินใจต่าง ๆ มากขึ้น ไม่ใช่ประชาชนจะสามารถทำได้แต่เพียงเลือกตั้งอย่างเดียว ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ (บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ, 2544, หน้า 12-15) แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมีความสำคัญในการนำมาใช้ศึกษาและวิเคราะห์ รูปแบบโครงสร้างองค์การตรวจสอบภาคประชาชน ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในส่วนของกรรมการที่จะมาเป็นตัวแทนจากภาคประชาชนว่าตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดดังกล่าวหรือไม่

4) แนวคิดเกี่ยวกับการติดตาม

การติดตาม หมายถึง ดูแล กระตุ้นให้การบริหารงานเป็นไปตามแผนนโยบาย หรือการคอยตรวจสอบว่า ผู้รับผิดชอบงานในหน่วยงาน ได้ปฏิบัติงานเป็นไปตามที่คาดหวังหรือไม่ กิจกรรมการติดตามอาจเกิดขึ้นก่อน ระหว่าง หรือหลังการดำเนินงานแต่ละขั้นตอนก็ได้ (Administrator Project Director) (สุพัตร์ พิบูลย์, 2537, หน้า 41-42) แนวคิดดังกล่าวมีความสำคัญในการนำมาใช้ในการศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบ โครงสร้างองค์การภาคประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตามตรวจสอบให้เกิดความโปร่งใส ความสำคัญสำหรับแนวคิดเกี่ยวกับการติดตามที่กล่าวมาข้างต้นมีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับการศึกษาวิจัยนี้ ในประเด็นการติดตามเป็นกระบวนการหนึ่งของการบริหารงาน และคุณภาพของผลงานขึ้นอยู่กับระบบการติดตามที่เหมาะสม ซึ่งจะส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป.ป.ช. มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตส่งผลต่อการลดการกระทำผิดและลดการทุจริตในภาครัฐให้น้อยลง

1.2.1.2 ทฤษฎี

1) ทฤษฎีความคิดที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชัน

ททุจริต คือ การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำที่ชั่วร้าย และถือโกงโดยเจตนาที่จะหลีกเลียงกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่ นอกจากนี้ยังหมายถึง การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งประชาชนไว้วางใจกระทำต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยการรับหรือยอมรับประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น การทุจริต หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นไม่ปฏิบัติกรอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ออนไลน์, 2555) ซึ่งในส่วนทฤษฎีความคิดที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชันมีความสำคัญในการนำมาวิเคราะห์รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบัน เพื่อนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายเฉพาะระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบภาคประชาชนต่อไป

2) ทฤษฎีองค์กร

องค์กร (Organ) หมายถึง บุคคล คณะบุคคล หรือสถาบันซึ่งเป็นส่วนประกอบของหน่วยงานใหญ่ที่ทำหน้าที่สัมพันธ์กัน โดยบางกรณีนั้น คำว่า องค์กร หมายความว่ารวมถึงองค์การด้วย (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, 2554, หน้า 1364) ซึ่งองค์กรจะต้องประกอบด้วย โครงสร้างที่พลวัต (Dynamic) คือ คน บุคคล และกระบวนการปฏิบัติของคน โครงสร้างที่คงที่ (Static) คือ หน้าที่ อำนาจ ความรับผิดชอบ การแบ่งงานกัน และการติดต่อสื่อสาร (ทั้งการบัญชาและประสานงาน) เพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายที่สามารถเชื่อมโยงและประสานสอดคล้องกันอย่างมีระเบียบแบบแผนได้ ความสำคัญสำหรับทฤษฎีองค์กรตามที่กล่าวมาข้างต้นมีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับงานวิจัยนี้ ในประเด็นการจัดตั้งรูปแบบองค์กร ที่ต้องวิเคราะห์หาคำตอบโครงสร้างรูปแบบองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันประกอบด้วยโครงสร้างองค์กร คุณสมบัติของคณะกรรมการ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ เพื่อนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อไป

1.2.1.3 หลักการ

1) หลักประชาธิปไตย

หลักประชาธิปไตยเป็นระบอบการปกครองที่เป็นของประชาชน และเพื่อประชาชนประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจเป็นผู้ร่วมกันใช้อำนาจนี้ไม่ว่าจะโดยตรง หรือโดยอ้อมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเอง (สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ออนไลน์, 2554) หลัก

ประชาธิปไตย จึงมีความสำคัญต่องานวิจัย เนื่องจากเป็นหลักที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนเข้ามามีส่วนร่วมไม่จำเป็นต้องกระทำผ่านผู้แทน เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ดังนั้น วิธีการและผลลัพธ์ที่ได้มาจึงถือว่าเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงของผู้มีอำนาจบริหารปกครอง ประชาชนจะได้รับความชอบธรรมและประโยชน์มากขึ้น การวิจัยนี้จะได้นำหลักประชาธิปไตยไปใช้ในการวิเคราะห์โครงสร้างองค์กรตรวจสอบภาคประชาชน ในส่วนของที่มา องค์ประกอบ และคุณสมบัติของคณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนอันจะนำไปสู่แนวทางในการจัดทำกฎหมายเฉพาะระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบภาคประชาชน

2) หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน

หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน เป็นหลักที่ประชาชนเป็นผู้ถืออำนาจสูงสุด เป็นรูปแบบการปกครองที่ปกครองโดยประชาชน อำนาจอธิปไตยที่ใช้โดยองค์กรฝ่ายปกครองจึงต้องมีความยึดโยงไปถึงประชาชน ซึ่งประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยตรงผ่านการเลือกตั้งและเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางองค์กรต่างๆ ดังนั้น อำนาจในการปกครองของประเทศจึง ต้องถูกผูกพันกับรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจะต้องมีความชอบธรรมกับการใช้อำนาจของรัฐ เพราะผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองต้องทำให้เจตจำนงของประชาชนตามหลักประชาธิปไตยปรากฏเป็นจริง (พงษ์เพ็ญ สกุลตาทัย, ออนไลน์, 2551) ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กล่าวถึงในมาตรา 3 ความว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น ทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนมีความสำคัญต่องานวิจัยที่สามารถนำมาเป็นหลักในการวางรากฐานบทบาทขององค์กรตรวจสอบภายนอกที่เป็นองค์กรภาคประชาชนและภาคประชาสังคม อันจะนำไปสู่แนวทางในการจัดทำโครงสร้างองค์ประกอบของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยองค์กรภาคประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

3) หลักธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารกิจการเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือ แก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติภัยอันตรายที่อาจจะมิมีมา

ในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใสและความมีส่วนร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542) หลักธรรมาภิบาลมีความสำคัญต่องานวิจัยที่สามารถนำมาเป็นหลักในการวางรากฐานบทบาทขององค์กรตรวจสอบภายนอกที่เป็นองค์กรภาคประชาชนและภาคประชาสังคม อันจะนำไปสู่แนวทางในการจัดทำโครงสร้างองค์กรประกอบของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยองค์กรภาคประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

4) หลักนิติรัฐ

นิติรัฐ หมายถึง รัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย เป็นหลักที่ถูกสร้างขึ้นมาเพื่อควบคุมการกระทำของรัฐมิให้ดำเนินไปตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจทางการเมือง การใช้อำนาจของรัฐต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่วางไว้ล่วงหน้าบนพื้นฐานความเชื่อว่าการกระทำในลักษณะดังกล่าวนี้จะช่วยปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ดำรงได้อย่างมั่นคง ซึ่งการใช้อำนาจของผู้ปกครองรัฐในนิติรัฐต้องเป็นการใช้อำนาจที่สอดคล้องกับความเป็นธรรมตามกฎหมาย กล่าวคือ ต้องเป็นการใช้กฎหมายที่สร้างความเป็นธรรมให้แก่ทุก ๆ คนในรัฐ โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ไม่มีการเลือกชนชั้นวรรณะ ไม่มีการเลือกข้างเลือกกลุ่ม ไม่ละเมิดหรือขัดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สมชาย ปรีชาศิลป์กุล, 2533) เป็นหลักเพื่อประโยชน์ของพลเมืองในการป้องกันและแก้ไขการใช้อำนาจที่มิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เคารพต่อหลักนิติรัฐซึ่งเท่ากับว่าเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หลักนิติรัฐเป็นหลักที่ควบคุมการใช้อำนาจรัฐจำแนก ได้ 2 ประการ

(1) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และ

(2) การเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดจากการที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการนอกขอบเขตแห่งกฎหมายและไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ของประชาชน (โกคิน พลกุล, ออนไลน์, 2540) การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นหลักที่สอดคล้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และหลักนิติรัฐมีความสำคัญต่องานวิจัยที่จะต้องนำมาใช้เนื่องจากหลักนิติรัฐมีความสัมพันธ์และสอดคล้องกับแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมอันจะนำไปสู่แนวทางในการจัดทำองค์กรตรวจสอบภาคประชาชน เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

5) หลักนิติธรรม

นิติธรรม หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบต่าง ๆ ซึ่งรวมถึงการไม่เลือกปฏิบัติ การไม่ทำตามอำเภอใจ การไม่ละเมิดกฎหมาย และการไม่ละเมิดสิทธิของผู้อื่น (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 3 วรรคสอง ได้บัญญัติว่า “การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” ความสำคัญสำหรับหลักนิติธรรมตามที่กล่าวมาข้างต้นมีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับการศึกษาวิจัยนี้ ในประเด็นการกำหนดหลักเกณฑ์และกระบวนการดำเนินการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากหลักนิติธรรมเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการจำกัดและควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้มีอำนาจ และเป็นหลักการสำคัญที่ใช้ในการตรวจสอบรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล รวมทั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐทุกองค์กรให้ใช้อำนาจตามกรอบที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐนั้น จะต้องสอดคล้องและเป็นไปตามหลักนิติธรรม เพื่อให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นไปอย่างชอบธรรมมาวิเคราะห์เพื่อนำไปจัดทำเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อไป

6) หลักความคุ้มค่า

หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุดในระดับบุคคล ความคุ้มค่าเทียบเคียงได้กับความประหยัดไม่ฟุ่มเฟือย และใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่าในระดับกิจการ คือ การบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดหรือเกิดมูลค่ามากที่สุด (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542) หลักความคุ้มค่ามีความสำคัญต่องานวิจัยนี้ในประเด็นการจัดตั้งรูปแบบองค์กรภาคประชาชนที่จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องมีความคุ้มค่าเมื่อเปรียบเทียบกับงบประมาณที่เกิดขึ้นมาวิเคราะห์ เพื่อนำไปสู่การจัดทำกฎหมายเฉพาะระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบภาคประชาชนต่อไป

7) หลักแห่งความได้สัดส่วน

หลักแห่งความได้สัดส่วนเป็นหลักการที่ใช้ชั่งน้ำหนักให้เกิดดุลภาพ ระหว่างการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยผู้ใช้อำนาจรัฐจะต้องคำนึงถึงหลักการดังกล่าวซึ่งประกอบด้วย 3 หลักการย่อย คือ

(1) หลักแห่งความสัมฤทธิ์ผล (Principle of Appropriateness) หรือหลักแห่งความเหมาะสม (Principle of Suitability)

(2) หลักแห่งความจำเป็น (Principle of Necessity) และ

(3) หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the Narrow Sense)

หลักแห่งความได้สัดส่วนเป็นหลักการที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหากการใช้อำนาจรัฐไม่เป็นไปตามหลักใดหลักหนึ่งดังกล่าว การใช้อำนาจนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย การวิจัยนี้จะได้นำหลักแห่งความได้สัดส่วนไปใช้วิเคราะห์กรณีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนว่าตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการดังกล่าวหรือไม่ ในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

8) หลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาคเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันตามกฎหมาย โดยให้ทุกคนมีความเสมอภาคต่อหน้าภายใต้กฎหมาย และห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติอันทำให้เกิดความไม่เสมอภาคแก่บุคคลตั้งอยู่บนพื้นฐานว่า “ในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติหรือได้รับการปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน” (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543 หน้า 164-167) การวิจัยนี้ได้นำหลักความเสมอภาคไปใช้วิเคราะห์ในกรณีคำวินิจฉัยชี้มูลความผิด หรือการมีคำสั่งในเรื่องที่ร้องเรียน หรือการละเลยให้เรื่องร้องเรียนขาดอายุความ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการดังกล่าวหรือไม่

9) หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

สิทธิ หมายถึง อำนาจที่กฎหมายรับรองให้แก่บุคคลในอันที่จะเรียกร้อง ให้บุคคลอื่นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ตน โดยกฎหมายที่รับรองสิทธิแก่บุคคลนั้นอาจจะเป็นกฎหมายเอกชนหรือ กฎหมายมหาชนก็ได้ ส่วนเสรีภาพ หมายถึง สภาพการหรือสถานะของบุคคลที่มีอิสระในการกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยความประสงค์ของตนเองและไม่อยู่ภายใต้ความครอบงำหรือแทรกแซงของบุคคลอื่น (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2553) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งสภาวรัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบในการจัดทำไว้ว่า “...มีสาระสำคัญเป็นการส่งเสริม คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น...” ซึ่งการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองเรื่องสิทธิและ

เสรีภาพไว้เปรียบเสมือนเป็นการประกาศเจตนารมณ์ในการรับรองสิทธิและเสรีภาพนั้นโดยตรง และเป็นหลักการสำคัญที่ใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทุกองค์กรจะต้องคำนึงถึง (ศรัทธา เจริญพานิช, ออนไลน์, 2553) ความสำคัญสำหรับหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่กล่าวมาข้างต้น มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับการศึกษาวิจัยนี้ ในประเด็นคณะกรรมการเป็นตัวแทนจากภาคประชาชน และผู้แทนภาคประชาสังคม และประเด็นการให้ประชาชนใช้สิทธิในการยื่นคำร้องต่อองค์กรตรวจสอบโดยตรง เป็นการเพิ่มช่องทางในการใช้สิทธิของประชาชนที่จะยื่นเรื่องร้องเรียนผ่านองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจเพื่อช่วยในการถ่วงดุลอีกชั้นหนึ่ง จากนั้นจึงไปยังศาลที่มีหน้าที่ในการพิจารณา มาวิเคราะห์ และเพื่อนำไปจัดตั้งองค์กรภาคประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป.ป.ช. เพื่อให้เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบที่สามารถนำไปตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อไป

10) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการหรือการดำเนินการโดยสมัครใจของภาคประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องในขั้นตอนต่าง ๆ ขององค์กรภาครัฐ ในการดำเนิน กิจกรรม หรือ โครงการเพื่อพัฒนาประเทศ เช่น ร่วมในการคิด ร่วมในการตัดสินใจ และร่วมตรวจสอบติดตามในระหว่างการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการ เป็นต้น (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และพราวพรรณราย มัลลิกะมาลย์, 2555, หน้า 32) เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาบทบาทและมีอิทธิพลในการตัดสินใจ ดำเนินนโยบายและมีส่วนในการควบคุมสถาบัน ตลอดจนการจัดสรรการใช้และการรักษาทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของตน อันจะทำให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ก่อให้เกิดกระบวนการติดตามตรวจสอบนโยบายและการดำเนินการของรัฐ ความสำคัญของหลักการมีส่วนร่วมตามที่กล่าวมาข้างต้นมีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับการศึกษาวิจัยนี้ ในประเด็น โครงสร้างองค์กรที่มีรูปแบบการดำเนินการ โดยประชาชนอย่างแท้จริง มีคณะกรรมการเป็นตัวแทนจากภาคประชาชน ที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปตามเป้าหมายในการจัดตั้ง และเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่จะชี้ให้เห็นถึงสิ่งที่เป็นข้อจำกัด ปัญหา อุปสรรคในการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาวิเคราะห์ เพื่อนำไปสู่การจัดทำกฎหมายเฉพาะระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบภาคประชาชนต่อไป

11) หลักความโปร่งใส

หลักความโปร่งใส คือ ความถูกต้อง ชัดเจน ปฏิบัติตามหลักการที่ควรจะเป็น รวมถึงการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน มีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องได้ รวมทั้งการให้และรับข้อมูลที่เป็นจริงตรงไปตรงมาทันเวลาในระดับกิจการ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542) ซึ่งเป็นภาระบทบาทของผู้บริหารในแง่ ข้อผูกพันหรือความเต็มใจที่จะยอมรับความรับผิดชอบ รวมทั้งความสามารถในการรายงานชี้แจง ให้เหตุผลเพื่ออธิบายการกระทำของตนเองและสามารถตอบคำถามของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ในทุกที่ ทุกโอกาส เพื่อแจกแจงอธิบายการกระทำทั้งหมดที่ตนรับผิดชอบ ความสำคัญของหลักความโปร่งใสตามที่กล่าวมาข้างต้นมีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับการศึกษาวิจัยนี้ ในประเด็นที่มาและวัตถุประสงค์ของการจัดองค์กรตรวจสอบภายนอกที่เป็นองค์กรภาคประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป.ป.ช. เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการป.ป.ช. มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนต่อการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาวิเคราะห์ เพื่อนำไปจัดทำเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อไป

1.2.2 สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบของการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

นับตั้งแต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ พบว่า จำนวนข้อร้องเรียนการทุจริตต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้ลดลงแต่กลับมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ปัญหาความล่าช้าของการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีคำสั่งในเรื่องที่ร้องเรียน หรือร้องเรียนขาดอายุความ หรือการมีคำสั่งไม่ชี้มูลความผิดในเรื่องร้องเรียนที่ไม่มีเหตุผลที่เพียงพอต่อการตอบข้อสงสัยของประชาชนและสังคม ทำให้ในช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมาประชาชนและสังคมมีข้อสงสัยในการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ขาดความน่าเชื่อถือ คลุมเครือ เนื่องจากไม่มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จากองค์กรตรวจสอบภายนอกซึ่งสามารถจะสะท้อนถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จากสภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป.ป.ช. ดังกล่าวเบื้องต้นนั้น การวิจัยนี้จึงเห็นถึงความสำคัญที่จะทำการศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อนำไปสู่

การจัดให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป.ป.ช. โดยองค์กรตรวจสอบภายนอกเป็นองค์กรภาคประชาชนที่จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อสะท้อนสิ่งที่เป็นปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัดในการใช้อำนาจและเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามเป้าหมายของการจัดตั้งองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

1.2.3 กฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การวิเคราะห์เพื่อให้ได้คำตอบของการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น การวิจัยได้ให้ความสำคัญต่อการวิเคราะห์กฎหมายไทยที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งวิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งประกอบด้วย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการเปิดเผยและการเผยแพร่เอกสารและข้อมูล พ.ศ. 2561 เพื่อให้ได้รูปแบบการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจที่เหมาะสมสำหรับนำมาใช้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะนำมาใช้เป็นต้นแบบสำหรับการนำไปจัดทำเป็นกฎหมายรองรับต่อไป

1.2.4 กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่อต้านการทุจริตของต่างประเทศ

องค์กรต่อต้านการทุจริตของต่างประเทศที่มีความโดดเด่นและเป็นที่ยอมรับว่าเป็นประเทศที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีในหลายประเทศ เช่น เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน มีหน่วยงาน คือ คณะกรรมการตรวจสอบ (Operation Review Committee (ORC)) และมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ คือ The Independent Commission against Corruption Ordinance Act 2018 (พ.ศ. 2561), The Prevention of Bribery Ordinance Act 1997 (พ.ศ. 2540), The Elections Ordinance Act 1958 (พ.ศ. 2501) สหพันธรัฐมาเลเซีย มีหน่วยงาน คือ องค์กรตรวจสอบการปฏิบัติงาน (ORP) ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (MACC) มีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ Malaysian Anti-Corruption Commission Act 2009 (พ.ศ. 2552) รัฐนิวเซาท์เวลส์เครือรัฐออสเตรเลีย มีหน่วยงาน คือ คณะกรรมการอิสระปราบปรามการคอร์รัปชัน (ICAC) ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ (New South Wales

หรือ NSW) แห่งเครือรัฐออสเตรเลียและมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ คือ The Independent Commission Against Corruption Act 1988 (พ.ศ.2531), The Independent Commission Against Corruption Act 2015 (พ.ศ.2558) ในการวิจัยให้ความสำคัญที่จะศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบขององค์กรและกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่อต้านการทุจริต ที่จะใช้เป็นแนวทางสำหรับการนำไปจัดทำเป็นกฎหมายรองรับต่อไป

1.2.5 การจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นการนำคำตอบที่ได้จากวิเคราะห์แนวคิด ทฤษฎี หลักการ กฎหมาย รูปแบบองค์กรที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่อต้านการทุจริตของต่างประเทศ ตามประเด็นศึกษาและวิจัยดังที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ มาจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบ เพื่อใช้กับการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยกฎหมายต้นแบบที่จัดทำขึ้นนี้จะเป็นกฎหมายต้นแบบที่องค์กรตรวจสอบภาคเอกชนสามารถปรับใช้ได้ต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาและวิจัยแนวคิด ทฤษฎี และหลักการ ที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สถานการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ขาดการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ กฎหมายไทย กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่อต้านการทุจริต
4. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หาคำตอบ โครงสร้างรูปแบบองค์กรตรวจสอบภาคประชาชน ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
5. เพื่อจัดทำกฎหมายต้นแบบ (Organic Law) ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

3. ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้ 3 ด้านดังนี้

3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยกำหนดประเด็นเนื้อหาในการศึกษาและวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่จัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น โดยมีเนื้อหาครอบคลุมประเด็นดังต่อไปนี้

3.1.1 สถานการณ์ของการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ขาดการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก

3.1.2 แนวคิด ทฤษฎี และหลักการ

- 1) แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
- 2) แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม
- 3) แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม
- 4) แนวคิดเกี่ยวกับการติดตาม
- 5) ทฤษฎีความผิดที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชัน
- 6) ทฤษฎีองค์กร
- 7) หลักประชาธิปไตย
- 8) หลักอำนาจธิปไตยเป็นของปวงชน
- 9) หลักธรรมาภิบาล
- 10) หลักนิติรัฐ
- 11) หลักนิติธรรม
- 12) หลักความคุ้มค่า
- 13) หลักแห่งความได้สัดส่วน
- 14) หลักความเสมอภาค
- 15) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- 16) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 17) หลักความโปร่งใส

3.1.3 กฎหมายไทย

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- 2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

- 3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- 4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561
- 5) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560
- 6) ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการเปิดเผยและการเผยแพร่เอกสารและข้อมูล พ.ศ.2561

3.1.4 กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ

ขอบเขตของกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศที่กำหนดไว้ คือ กฎบัตรสหประชาชาติ ค.ศ.1945 (พ.ศ. 2488) (The United Nations)

3.1.5 กฎหมายต่างประเทศ

ขอบเขตของกฎหมายต่างประเทศที่กำหนดไว้ คือ เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน สหพันธรัฐมาเลเซีย และรัฐนิวเซาท์เวลส์เครือรัฐออสเตรเลีย

- 1) เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

(1) The Independent Commission against Corruption Ordinance Act 2018 (พ.ศ. 2561)

(2) The Prevention of Bribery Ordinance Act 1997 (พ.ศ. 2540)

(3) The Elections Ordinance Act 1958 (พ.ศ. 2501)

- 2) สหพันธรัฐมาเลเซีย

- Malaysian Anti-Corruption Commission Act 2009 (พ.ศ. 2552)

- 3) รัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย

(1) The Independent Commission Against Corruption Act 1988 (พ.ศ. 2531)

(2) The Independent Commission Against Corruption Act 2015 (พ.ศ.2558)

3.1.6 ประเด็นการวิเคราะห์

1) ความจำเป็นและความสำคัญของการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2) สภาพการณ์แห่งปัญหา ข้อจำกัด อุปสรรคและผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ขาดการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก

- 3) กฎหมายว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของต่างประเทศ

- 4) กฎหมายว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของไทย

5) โครงสร้างและองค์ประกอบของรูปแบบกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

3.2 ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่จะเป็นแหล่งการให้ข้อมูลตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนด ประกอบด้วย

- 1) พนักงานสอบสวน
- 2) พนักงานอัยการ
- 3) อดีตคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรืออดีตเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- 4) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
- 5) ข้าราชการ
- 6) นักวิชาการ อาจารย์มหาวิทยาลัย
- 7) ทนายความ หรือที่ปรึกษากฎหมาย
- 8) ภาคประชาสังคม หรือองค์กรพัฒนาเอกชน
- 9) นักสื่อสารมวลชน

3.3 ขอบเขตด้านพื้นที่การศึกษา

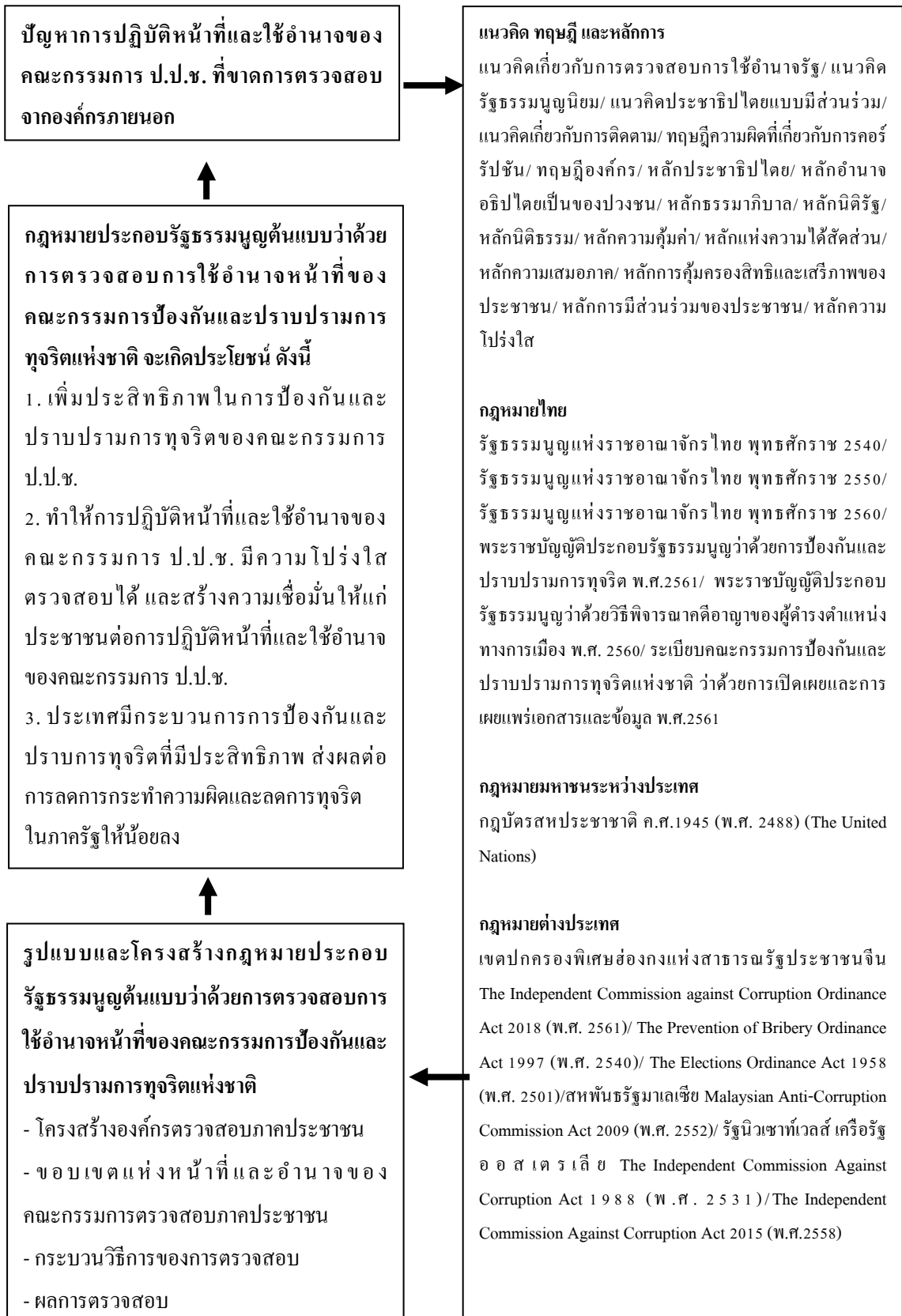
พื้นที่ในการเก็บรวบรวมข้อมูลในประเทศไทย คือ กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล

4. กรอบแนวคิดการวิจัยและสมมติฐานการวิจัย

4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ไม่มีการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกส่งผลให้เป็นปัญหาต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ การจัดทำมีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป.ป.ช. โดยองค์กรตรวจสอบภายนอกที่มีโครงสร้างรูปแบบการองค์กรตรวจสอบที่เหมาะสมย่อมส่งผลต่อความโปร่งใสและสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนว่าการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปอย่างเป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ ซึ่งรูปแบบการโครงสร้างองค์กรตรวจสอบภายนอก มาจากการวิเคราะห์แนวคิด ทฤษฎี หลักการกฎหมายไทย กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งรูปแบบองค์กรต่อต้านการทุจริตจากต่างประเทศมาเป็นแนวทาง เพื่อให้ได้รูปแบบโครงสร้างองค์กรตรวจสอบภายนอกที่เป็นองค์กรภาคประชาชน ประกอบด้วย คณะกรรมการตรวจสอบหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบ กระบวนการวิธีการของการตรวจสอบและผลการ

ตรวจสอบ ซึ่งจะช่วยให้คณะกรรมการการ ป.ป.ช. ทราบถึงสิ่งที่เป็นข้อจำกัด ปัญหา อุปสรรค นำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ ให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพิ่มขึ้น อันจะส่งผลให้ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐลดลงไปได้ (ดูภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย)



ภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Theoretical framework)

4.2 สมมติฐานการวิจัย

ปัญหาประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเพราะไม่มีรูปแบบการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกเป็นการเฉพาะที่จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การจัดตั้งองค์กรตรวจสอบภาคประชาชน เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีโครงสร้างกฎหมาย ประกอบด้วย โครงสร้างองค์กรตรวจสอบภาคประชาชน หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชน กระบวนการวิธีการของการตรวจสอบและผลการตรวจสอบ จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐได้ผลตามเป้าหมาย และเป็นตามหลักโปร่งใสตรวจสอบได้

5. คำถามการวิจัย

1. ปัญหาและผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอย่างไร
2. การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของการใช้อำนาจอย่างไร
3. ความสำคัญและความจำเป็นที่ต้องมีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
4. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของไทยมีกฎหมายอะไรบ้าง
5. หลักการและเหตุผลของการมีองค์กรตรวจสอบภาคประชาชน
6. รูปแบบ โครงสร้างองค์กรภาคประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรที่จะประกอบไปด้วยอะไรบ้าง
7. โครงสร้างองค์ประกอบของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยอะไรบ้าง

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ข้อค้นพบที่ได้รับจากการศึกษาวิจัย (Output) จะทำให้ได้ร่าง “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” ซึ่งกฎหมายต้นแบบนี้จะเป็นประโยชน์ (Outcome) ต่อ

1. คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จากผลการตรวจสอบทำให้ทราบถึงปัญหาที่จะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ

2. ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนต่อการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ

3. ประเทศมีการตรวจสอบจากองค์กรตรวจสอบภายนอกที่เป็นภาคประชาชน ทำการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตส่งผลต่อการลดการกระทำความผิดและลดการทุจริตในภาครัฐให้น้อยลง

7. คำนิยามศัพท์เฉพาะ

นิยามศัพท์เฉพาะที่มีความหมายเฉพาะสำหรับการวิจัยเรื่องนี้ประกอบด้วย

กฎหมายต้นแบบ หมายความว่า กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

องค์กรตรวจสอบ หมายความว่า องค์กรตรวจสอบภายนอก เป็นองค์กรภาคประชาชน

คณะกรรมการตรวจสอบ หมายความว่า คณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชน ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ผู้แทนภาคประชาสังคม หมายความว่า องค์กรที่เกิดจากการรวมตัวของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่มีการดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะอย่างต่อเนื่อง ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร มีอาสาสมัครช่วยทำงาน และมีรูปแบบของการบริหารงานในลักษณะขององค์กรที่เปิดโอกาสให้สมาชิกขององค์กรได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ทั้งนี้ ไม่จำกัดว่าองค์กรดังกล่าวจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม ถ้าเป็นกรณีที่ไม่ได้เป็นนิติบุคคลควรเป็นองค์กรที่ได้รับการรับรองหรือสามารถอ้างอิงการทำงานร่วมกับภาคราชการมาก่อนด้วย

การตรวจสอบ หมายความว่า การตรวจสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน หมายความว่า การแสวงหาข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน หรือการดำเนินการอื่นใด เพื่อพิสูจน์ความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน

ทุจริตต่อหน้าที่ หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่ง หรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การทบทวนวรรณกรรมมีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ครอบคลุมทั้งในต่างประเทศและในประเทศ โดยทบทวนวรรณกรรมที่เป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทั้งนี้ การศึกษาจะรวมถึงประเด็นสำคัญต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการกำหนดโครงสร้างรูปแบบองค์กรตรวจสอบภาคประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ประเด็นและองค์ประกอบที่เป็นสาระสำคัญมีความครบถ้วนชัดเจนและเหมาะสมมากขึ้น แล้วนำมาเรียบเรียงจำแนกข้อมูลและใช้ประกอบการวิเคราะห์ เพื่อหาแนวทางสำหรับการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการทบทวนวรรณกรรมนั้น จะไม่มีการวิเคราะห์แต่เป็นการนำเสนอถึงวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องเท่านั้น โดยการทบทวนวรรณกรรมจะดำเนินการรวม 5 ส่วน คือ 1) ความหมายของอำนาจรัฐ 2) แนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้อง 3) องค์กรอิสระและองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทย 4) กฎหมายและรูปแบบการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่อต้านการทุจริตต่างประเทศ 5) งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแต่ละส่วนมีรายละเอียดดังนี้

1. ความหมายของอำนาจรัฐ

อำนาจ หมายถึง การแสดงให้เห็นถึงการที่ฝ่ายหนึ่งมีความเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งและฝ่ายหนึ่งอยู่ใต้อีกฝ่ายหนึ่ง (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2545 หน้า 8-9)

คำว่า อำนาจ หมายถึง อิทธิพลที่จะบังคับให้ผู้อื่นต้องยอมทำตามไม่ว่าจะด้วยความสมัครใจหรือไม่หรือสมัครใจ หรือความสามารถที่จะบันดาลให้เป็นไปตามความประสงค์ เช่น อำนาจบังคับของกฎหมาย อำนาจบังคับบัญชา ความสามารถ หรือสิ่งที่สามารถทำ หรือบันดาลให้เกิดสิ่งใดสิ่งหนึ่งได้ หรือการบังคับบัญชา เช่น อยู่ใต้อำนาจการบังคับ เช่น อำนาจศาล (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542)

หากพิจารณาจากความหมายของคำว่าอำนาจดังกล่าวแล้ว ก็จะพบว่าอำนาจสามารถเปลี่ยนแปลงไปได้ภายใต้บริบทที่แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับองค์กร บุคคล หรือเหตุการณ์ที่ใช้อำนาจนั้น อำนาจจึงเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมของมนุษย์ที่หากมีมนุษย์ตั้งแต่สองคนขึ้นไปในสังคมมนุษย์

นั้นจะต้องมีความสัมพันธ์ทางด้านต่าง ๆ ต่อกันไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ในทางครอบครัว ความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจ เป็นต้น แต่หนึ่งในความสัมพันธ์ทั้งหลายที่ทุกสังคมมนุษย์มีก็คือ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจบังคับหรืออำนาจจูงใจข่มขู่ หรือด้วยวิธีการใด ๆ เพื่อให้มนุษย์ผู้ไม่มี สิ่งดังกล่าว ยอมรับ หรือกลัวจนต้องปฏิบัติตามความต้องการของผู้มีอำนาจบังคับนั้น อำนาจในการปกครองเกิดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้ปกครองแสวงหา และรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ทาง เศรษฐกิจดังนั้นการปกครองก็คือ การปกป้อง และการครอบครองนั่นเอง ซึ่งการปกครองดังกล่าว จำเป็นที่ผู้ปกครองจะต้องมีอำนาจทางการเมืองจึงจะสามารถออกคำสั่งบังคับการตามคำสั่ง และ ตัดสินกรณีต่าง ๆ ได้ ดังนั้นอำนาจทางการเมืองในสังคมก่อนมีรัฐจึงไม่ได้มีลักษณะของความเป็น อำนาจสูงสุดที่เรียกว่าเสรีภาพ แต่เมื่อนำอำนาจการเมืองมาอบไว้แก่รัฐแล้ว ปัญหาในเรื่อง ความไม่แน่นอน ความไม่ชอบธรรม หรือความไม่มีเสถียรภาพของอำนาจการเมืองก็หมดไป อำนาจการเมืองแปรสภาพมาเป็นอำนาจที่มีลักษณะสูงสุดเด็ดขาดและคงทนถาวรอำนาจรัฐเป็น อำนาจควบคุมทั้งอาณาเขตดินแดนของรัฐเหนือ พลเมืองทุกคนเป็นอำนาจในทางกฎหมาย ซึ่งเรียกว่าอำนาจอธิปไตย ที่มีอยู่เหนือคนทุกคนในอาณาเขตดินแดน โดยลักษณะสำคัญของ 2 ประการ คือ

- 1) อำนาจในการตรากฎหมาย เพื่อใช้บังคับกฎหมายให้เกิดผลขึ้นโดยทั่วไป
- 2) อำนาจที่ผูกขาดโดยการใช้กำลังบังคับ

จากที่กล่าวมาอำนาจรัฐ จึงหมายถึง อำนาจที่ใช้ในการปกครอง ซึ่งผู้ปกครองใช้อำนาจเหนือผู้ใต้ปกครองเพื่อบังคับการอย่างใด ๆ ให้เกิดความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน อำนาจในการปกครองนี้มีที่มาจากอำนาจอธิปไตย ซึ่งมีลักษณะที่สำคัญ อยู่ 3 ประการคือ

- 1) สูงสุด
- 2) เด็ดขาด
- 3) เป็นนิรันดร์ และไม่อาจถูกทำลายหรือละเมิดได้

อำนาจอธิปไตยนั้นจึงมีที่มาแตกต่างกันในแต่ละระบอบการปกครอง โดยการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย อำนาจอธิปไตยมาจากประชาชนที่ยอมสละอำนาจอันเป็นปัจเจกของตน ให้กับรัฐเพื่อให้รัฐเป็นตัวแทนของตนในการใช้อำนาจบังคับการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ของการรวมตัวกันเป็นรัฐ ซึ่งก็คือความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน การได้รับบริการ สาธารณะที่เป็นธรรมทั่วถึง และอำนาจอธิปไตยที่เป็นของประชาชนทุกคนนี้เอง เป็นอำนาจสูงสุด ที่เป็นตัวกำหนดรูปแบบ โครงสร้างของการใช้อำนาจอื่นๆของรัฐ เช่น อำนาจบริหาร อำนาจนิติ บัญญัติ และอำนาจตุลาการ

อย่างไรก็ตาม แม้อำนาจอธิปไตยจะมีลักษณะสมบูรณ์ดังกล่าว แต่รัฐก็ไม่สามารถที่จะใช้อำนาจได้ด้วยตนเองจำเป็นต้องมีบุคคลธรรมดาเป็นผู้ใช้อำนาจแทนรัฐซึ่งบุคคลผู้ใช้อำนาจแทนรัฐนี้เองก่อให้เกิดระบอบการปกครองต่าง ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะของการใช้อำนาจผู้ปกครองรัฐ เช่น หากบุคคลคนเดียวใช้อำนาจหรือที่เรียกว่ากษัตริย์ก็เป็นการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เป็นต้น

2. แนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยนี้มีความสำคัญที่จะต้องศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาประกอบการวิเคราะห์ ซึ่งการวิจัยนี้กำหนดไว้ดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตย

2.1.1) ความเป็นมาและความหมาย

อำนาจอธิปไตย เป็นอำนาจที่มีอยู่เหนือประชาชนพลเมืองเป็นอย่างมาก การใช้อำนาจอธิปไตยอาจเป็นที่มาของผลประโยชน์ที่มีขอบได้ ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยจึงมีจุดกำเนิดขึ้นสืบเนื่องมาจากผู้ที่มีอำนาจในการบริหารปกครองประเทศใช้อำนาจในการบริหารปกครองประเทศที่ไม่ถูกต้อง แสวงหาผลประโยชน์สุขให้กับตนเอง หรือพวกพ้องของตน โดยอาศัยอำนาจที่มีอยู่เหนือประชาชน

พัฒนาการของมนุษย์ตั้งแต่ยุคเริ่มต้นจนถึงยุคกลางของยุโรปในประเทศต่าง ๆ มีลักษณะเดียวกัน คือ อำนาจการปกครองตกอยู่ที่กษัตริย์เพียงผู้เดียว และการปกครองลักษณะนี้เรียกว่า ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นี้จะกล่าวรวม ๆ ว่าเป็นการกดขี่เอาเปรียบเสียทั้งหมดก็ไม่ได้ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับละประเทศ และขึ้นอยู่กับแต่ละยุคแต่ละสมัยอีกประการหนึ่งด้วย ซึ่งในบางยุคก็ต่อต้านระบบดังกล่าว ซึ่งมีนักปรัชญาได้กล่าวไว้หลายท่าน เช่น

ฌอง โบแดง (Jean Bodin) นักปรัชญาชาวฝรั่งเศส ซึ่งได้เขียนหนังสือชื่อ “วรรณกรรม 6 เล่มว่าด้วยรัฐ” (les six livres de la république) เมื่อ ค.ศ. 1576 (พ.ศ. 2119) ฌอง โบแดงได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตย (Theory of Sovereignty) ว่าต้องการให้สภาพการณ์ของเมืองพ้นจากสงคราม และพ้นจากสภาวะที่ปราศจากกฎหมาย โดยสนับสนุนอำนาจอธิปไตยของกษัตริย์ (ภริชญา วัฒนรุ่ง, 2552, หน้า 160) ฌอง โบแดงเป็นคนแรกที่ใช้คำว่า “อำนาจอธิปไตย” ซึ่งมีความหมายทางการเมืองดังเช่นที่เข้าใจกันในปัจจุบัน โดยฌอง โบแดง เสนอให้อำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจอธิปไตยในการปกครองรัฐ กล่าวคือ จำกัดให้อำนาจอธิปไตยอยู่ที่การปกครองในรัฐหนึ่ง ๆ

เท่านั้น ทั้งนี้เนื่องจาก ฌอง โบแดง ต้องการลดบทบาทของสันตะปาปาที่อิงอยู่กับหลักที่ว่าด้วย “อำนาจสูงสุด” ซึ่งเป็นอำนาจที่มากมายไร้ขอบเขตของพระเจ้า ทำให้องค์สันตะปาปาในฐานะเป็นตัวแทนของพระเจ้ามีอำนาจเหนือฝ่ายอาณาจักร ทั้งนี้อำนาจอธิปไตยที่เป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐหนึ่งๆ เป็นอำนาจที่แบ่งแยกไม่ได้ของรัฐและกษัตริย์ ในฐานะที่ทรงเป็นรัฐาธิปัตย์ เป็นผู้ใช้อำนาจนี้ ความเป็น “รัฐาธิปัตย์” ของกษัตริย์ คือ ความเป็นผู้มีอำนาจสูงสุดในแผ่นดินที่แสดงออกถึงอำนาจนี้ได้ โดยการตราหรือยกเลิกกฎหมาย ด้วยเหตุนี้จึงต้องจัดให้รัฐาธิปัตย์อยู่นอกกฎหมายและไม่มีอำนาจใดๆที่จะเหนือไปกว่าอำนาจของกษัตริย์

จอห์น ล็อก (John Locke ค.ศ. 1632-1704) (พ.ศ. 2175 – 2247) นักปรัชญาชาวอังกฤษ มีความเห็นว่ามนุษย์และสังคมนั้นแยกจากกันไม่ได้ ก่อนที่มนุษย์จะมารวมอยู่ด้วยกันเป็นสังคมนั้น มนุษย์มีสภาพโดยธรรมชาติที่สงบ จิตใจงมม มีความเท่าเทียมกันและมีเสรีภาพเต็มที่ แต่เพราะในสภาพธรรมชาตินั้น มีการละเมิดกฎเกณฑ์ของธรรมชาติและไม่มีสภาพบังคับเนื่องจากเสรีภาพของมนุษย์แต่ละคนนั่นเอง ด้วยเหตุนี้ มนุษย์จึงมีเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงความไม่มั่นคงปลอดภัยนี้ โดยได้ทำสัญญาสังคมขึ้นมาและมนุษย์ทุกคนยินยอมสละสิทธิตามธรรมชาติของตนเอง เพื่อให้สามารถที่จะบังคับกันได้เมื่อมีการละเมิดสิทธิกันเกิดขึ้นและมนุษย์ได้โอนสิทธิในการบังคับนี้ให้กับสังคม ดังนั้นสัญญาประชาคมจึงได้เกิดขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม มนุษย์ไม่ได้สละสิทธิทั้งหมดของตนคงสละแต่เพียงเสรีภาพบางส่วนเพื่อความผาสุกร่วมกันเท่านั้น ดังนั้น อำนาจของสังคมจึงมีไม่มากกว่าขอบเขตเพื่อความผาสุกร่วมกันเท่านั้น ซึ่งจอห์น ล็อก ยืนยันว่าเสรีภาพเป็นกฎเกณฑ์พื้นฐานของระบอบการปกครองและรัฐหรือผู้ปกครองต้องสร้างสถาบันทางการเมืองขึ้นมาเพื่อคุ้มครองเสรีภาพนี้ ซึ่งการปกครองต้องใช้หลักเสียงส่วนใหญ่และต้องมีการแยกองค์กรเพื่อทำหน้าที่ต่างกัน 3 ประการคือ

- 1) การออกกฎหมาย หรืออำนาจนิติบัญญัติ
- 2) การปฏิบัติตามกฎหมายโดยฝ่ายปกครองและศาล ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ และ
- 3) การดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

โดยจอห์น ล็อก เห็นว่าอำนาจออกกฎหมายกับอำนาจปฏิบัติตามกฎหมายต้องแยกใช้อำนาจระหว่างกันโดยองค์กรที่ต่างกันอย่างเด็ดขาด แต่อำนาจปฏิบัติตามกฎหมายกับอำนาจดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างประเทศอาจเกี่ยวข้องกันได้ อำนาจที่สำคัญที่สุดคือ อำนาจออกกฎหมายหรืออำนาจนิติบัญญัติ เพราะเป็นอำนาจที่กำหนดหลักเกณฑ์และขอบเขตของสิทธิตามธรรมชาติของมนุษย์อัน ได้แก่ ชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สิน ส่วนข้อจำกัดของอำนาจ คือ การคุ้มครองเสรีภาพและกรรมสิทธิ์ โดยจอห์น ล็อก กล่าวว่า ประชาชนยังสงวนสิทธิตามธรรมชาติของ

คนโดยจะตรวจสอบว่าการปกครองที่มีผู้มีอำนาจปกครองกระทำนั้น เป็นธรรมชอบด้วยเหตุผลตามครรลองของกฎหมายธรรมชาติหรือไม่ หมายถึง ประชาชนผู้ถูกปกครองมีสิทธิที่จะต่อต้านผู้ปกครองที่ไม่เป็นธรรมได้ ปรัชญาของ จอห์น ล็อก มีอิทธิพลอย่างมากในอังกฤษและอเมริกา

มงเตสกีเยอ (Montesquieu ค.ศ.1689) (พ.ศ.2232) นักปรัชญาชาวฝรั่งเศส เป็นขุนนางนักเสรีนิยม ได้เขียนหนังสือเอาไว้หลายเล่ม แต่เล่มที่มีชื่อเสียงมากที่สุดคือ “L 'Esprit des Lois” ซึ่งในบทที่ 6 ของเล่มที่ 11 มงเตสกีเยอ ได้กล่าวถึง เสรีภาพอันเป็นจุดประสงค์ของการมีรัฐบาลว่า “การจะมีเสรีภาพ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับลักษณะของอำนาจในการปกครอง แต่จะขึ้นอยู่กับสภาพของการใช้อำนาจ” ซึ่งอำนาจนี้ต้องมีความอ่อนตัวเพื่อไม่ให้มีการใช้อำนาจเกินสมควร มงเตสกีเยอ ยังได้กล่าวว่า “เป็นประสบการณ์มาตลอดว่าคนทุกคนที่มีอำนาจ ย่อมนำไปสู่การใช้อำนาจเกินสมควรทั้งสิ้น เว้นแต่เขาจะพบกับข้อจำกัดอำนาจ” การแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยจะเป็นทางที่นำมาซึ่งการปกครองที่อ่อนตัวและมีเสรีภาพที่สุด โดยกล่าวว่าในทุกรัฐจะมีอำนาจอยู่ 3 อย่าง คือ

1) อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งหมายถึง อำนาจในการตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับในระยะเวลาหนึ่งหรือเป็นการถาวรตลอดไป รวมทั้งอำนาจในการแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่มีอยู่ก่อนแล้วด้วย

2) อำนาจบริหาร ซึ่งหมายถึง อำนาจในการรักษาความสงบภายในหรือการทำสงครามการสงคราม การส่งทูตไปประจำต่างประเทศ และการรับทูตจากต่างประเทศ การรักษาความมั่นคงภายใน การป้องกันประเทศ

3) อำนาจบริหาร ซึ่งหมายถึง อำนาจในการลงโทษผู้กระทำผิดอาญาหรือพิพากษาข้อพิพาทระหว่างเอกชน และเมื่อใดก็ตามที่อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารมารวมอยู่ที่บุคคล หรือองค์กรเพียงองค์กรเดียว เสรีภาพก็จะเกิดขึ้นไม่ได้เลย

ดังนั้นรัฐบาลที่ดีจึงต้องเป็นรัฐบาลที่อำนาจแต่ละอำนาจถูกใช้โดยองค์กรที่ต่างกัน เพราะจะไม่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งที่จะมีอำนาจโดยเด็ดขาดที่จะบีบบังคับประชาชน ได้อิทธิพล แนวความคิดของมงเตสกีเยอ มีผลต่อแนวความคิดทางการเมืองการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ในประเทศฝรั่งเศสและในอังกฤษอย่างมาก และมีผลไปถึงผู้คนที่อพยพไปตั้งรกรากใหม่อยู่ในทวีปอเมริกา ซึ่งในตอนนั้นยังมีฐานะเป็นอาณานิคมของอังกฤษ โดยที่คนในอเมริกาได้ตีความว่า มงเตสกีเยอ ต้องการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ และต้องมีการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจดังกล่าวด้วย ความเข้าใจเช่นนี้จึงนำไปสู่ระบบการเมืองที่มีการแบ่งแยกอำนาจกันโดยเด็ดขาด และองค์กรที่ใช้อำนาจนั้นต้องไม่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกัน และต้องไม่เข้าไปก้าวกายการใช้อำนาจของกันและกัน ความเข้าใจในความคิดของมงเตสกีเยอดังกล่าว จึงปรากฏอยู่

ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 (พ.ศ.2330) ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรฉบับแรกของโลก ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้นำเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเยอไปใช้อย่างเคร่งครัด ซึ่งเท่ากับว่า แนวคิดของมองเตสกีเยอ ตามความเข้าใจของผู้ร่างรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาเมื่อตีพิมพ์ ต่อการจัดตั้งระบบการเมืองที่เรียกว่า “ระบบประธานาธิบดี” ขึ้นเป็นครั้งแรกในสหรัฐอเมริกา และในร่างรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสในปี ค.ศ. 1791 (พ.ศ.2334) ก็เช่นกัน นับตั้งแต่นั้นมา ทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจธิปไตยก็เกิดขึ้นและเป็นรากฐานของหลักกฎหมายมหาชนมาจนถึงในปัจจุบัน ซึ่งการเสนอแนวคิดของ จอห์น ล็อก และมองเตสกีเยอ ดังกล่าวเพื่อแก้ปัญหาการใช้อำนาจของผู้ปกครองอย่างไม่มีขอบเขต ถือเป็นจุดกำเนิดแนวความคิดของระบอบประชาธิปไตยในเวลาต่อมา โดยยึดหลักสำคัญว่า ทุกคนมีความเท่าเทียมกัน เสมอภาคกัน ผู้จะเข้ามาปกครองประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนส่วนใหญ่เป็นสำคัญ เมื่อได้อำนาจปกครองประเทศแล้วต้องใช้อำนาจอันั้น เพื่อปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ และ การใช้อำนาจของผู้ปกครองต้องสามารถควบคุมและตรวจสอบได้ หลักการดังกล่าว ทำให้เกิดวิวัฒนาการเกี่ยวกับการจำกัดอำนาจการปกครองของผู้ที่ใช้อำนาจปกครองทั้งหลายขึ้น ในรัฐเสรีประชาธิปไตย อาทิ หลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หลักความเสมอภาคในกฎหมายของประชาชน รวมตลอดถึงหลักรัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งเป็นที่มาของหลักการปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย หรือที่เรียกว่า “หลักนิติรัฐ” อันเป็นรากฐานของระบบการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ การที่รัฐเป็นนิติบุคคล เป็นบุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้นเพื่อให้เป็นผู้ที่เป็นเจ้าของอำนาจ และใช้อำนาจกระทำการต่าง ๆ ได้ แต่ด้วยเหตุที่รัฐเป็นนิติบุคคลนี้เองทำให้รัฐไม่สามารถที่จะกระทำการต่าง ๆ เพื่อแสดงออกซึ่งเจตจำนงหรือเจตนารมณ์ได้ด้วยตัวเอง รัฐจึงต้องมีผู้แทนเพื่อใช้อำนาจเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ นั่นคือ ความสงบสุขเรียบร้อยของสังคม และเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นเพื่อให้การเป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจของบุคคลซึ่งเป็นผู้แทนในการใช้อำนาจรัฐ เพื่อเป็นการรักษาวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจมิให้ใช้อำนาจผิดวัตถุประสงค์ และเป็นการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบการใช้อำนาจตามอำเภอใจ จากที่กล่าวมาจึงเป็นบ่อเกิด “แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม” ที่เชื่อว่า รัฐต้องมีอำนาจจำกัด โดยรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐไม่อาจใช้อำนาจเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ได้ เพื่อควบคุมตรวจสอบมิให้การใช้อำนาจอ้างรัฐไม่ว่าจะโดยฝ่ายการเมือง หรือฝ่ายข้าราชการใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ในการแสวงหาผลประโยชน์ที่มีชอบได้

2.1.2) ประเภทของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ประเภทของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทดังนี้

1) การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร

การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร เป็นการใช้อำนาจทางการบริหารและการปกครองในระดับต่าง ๆ และเป็นการใช้อำนาจทางการปกครองในรูปแบบของการกระจายอำนาจและการบริหารเป็นสำคัญ เมื่อกฎหมายมอบหมายและให้อำนาจไว้แก่ผู้ปกครอง รวมทั้งกำหนดวิธีการควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวไว้ด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจและหน้าที่โดยมิชอบ หรือขาดความยุติธรรมที่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน หรือแม้กระทั่งผลของการใช้อำนาจและหน้าที่ของผู้ปกครองนั้นไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย วิธีการควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายในองค์กรของฝ่ายบริหารดังกล่าวนี้มีอยู่ 2 วิธี นั่นคือ (ประนอมพร ขำขันมาล, 2559, หน้า 52-55)

(1.1) การร้องทุกข์ ประชาชนอาจจะใช้วิธีการควบคุมการใช้อำนาจโดยวิธีการ “ร้องทุกข์” เป็นกระบวนการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐ และของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งผู้ปกครองหรือผู้ที่มีหน้าที่และอำนาจในการบริหารนั้น ใช้หน้าที่และอำนาจในทางที่ไม่ชอบทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนและความไม่เป็นธรรม วิธีการร้องทุกข์นี้ทำได้โดยการร้องเรียนไปยังผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่าหรือที่เรียกว่าเป็นผู้บังคับบัญชาในลำดับที่เหนือกว่าขึ้นไป ซึ่งจุดประสงค์ของการร้องทุกข์นั้น เพื่อให้มีการยกเลิก เพิกถอน หรือมีการเปลี่ยนแปลงคำสั่งที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้ออกไว้โดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบนั้น

(1.2) การอุทธรณ์และการร้องทุกข์มีลักษณะใกล้เคียงกันมากต่างกันแต่ว่าการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยโดยทั่วไปนั้นจะมีระยะเวลาที่เกี่ยวข้องด้วย ซึ่งหากประชาชนเห็นว่าการดำเนินการของเจ้าพนักงานของรัฐไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบ ประชาชนผู้นั้นสามารถดำเนินการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของเจ้าพนักงานได้ภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ (ประนอมพร ขำขันมาล, 2559, หน้า 52-55)

2) การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

การตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอกฝ่ายบริหารมี 3 วิธีที่สำคัญคือ

(2.1) การควบคุมการใช้อำนาจโดยทางการเมือง เป็นอำนาจที่ใช้ในการบริหารและปกครองประเทศเพื่อให้มีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ก็เพื่อแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจ โดยขาดการควบคุมและตรวจสอบ ซึ่งการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีการแบ่งแยกอำนาจในการบริหารและปกครองประเทศออกเป็น 3 อำนาจ ประกอบด้วย อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ (ชวลิต ราชวนจร, 2557, หน้า 5)

(2.2) การควบคุมการใช้อำนาจโดยองค์กรพิเศษ จากแนวความคิดที่ว่า รัฐสภาเป็นองค์กรที่มาจาก การเลือกสรรของประชาชนและเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจแทนประชาชน ดังนั้น รัฐสภาจึงควรที่จะมีหน้าที่ในการดูแลความทุกข์สุขของประชาชนที่เป็นผู้เลือกสรรตนเข้ามา ด้วย ดังนั้น ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นมาองค์กรหนึ่ง คือ “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” โดยผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจและหน้าที่การพิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในกรณีดังกล่าวต่อไปนี้

(2.2.1) การไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือจากหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

(2.2.2) การปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาชน โดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะกระทำชอบหรือไม่ชอบด้วยหน้าที่และอำนาจก็ตาม

(2.2.3) การตรวจสอบการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายขององค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทั้งนี้ ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล

(2.2.4) กรณีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ (ชวลิต รำจวนจร, 2557, หน้า 5)

จากการทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งเป็นแนวคิดที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องที่จะต้องนำมาประกอบการวิเคราะห์ เพราะรัฐไม่สามารถกระทำการใด ๆ ด้วยตนเองได้ การกระทำทั้งหลายของรัฐจึงต้องกระทำการโดยผ่านบุคคลธรรมดาทั้งหลายที่ดำรงตำแหน่งเป็นบุคคลของรัฐทั้งสิ้น เพียงแต่กฎหมายให้ถือว่าการกระทำของบุคคลธรรมดาเหล่านั้นหากได้กระทำภายในขอบเขตและเงื่อนไขหรือวิธีที่กฎหมายกำหนดแล้ว ให้ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำของรัฐ การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงต้องเป็นไปตามขอบเขตกฎหมายกำหนดไว้และต้องอยู่ภายใต้หลักการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐด้วยเช่นกัน ดังนั้น หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจึงมีความสำคัญต่อการศึกษาวิจัย และต้องนำมาใช้วิเคราะห์เพื่อหาแนวทางสำหรับการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบ การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2.2 แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism)

2.2.1) ความเป็นมาและความหมาย

แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม เป็นแนวคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐาน (Infra-Structure) ในการจัดโครงสร้างองค์การบริหารของรัฐ ซึ่งแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนี้ถือว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด โดยมีศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่ให้หลักประกันความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ เพราะเป็นองค์กรที่มีอำนาจและหน้าที่ในการพิทักษ์รักษาเจตนารมณ์ของความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

คำจำกัดความของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในความเห็นของนักวิชาการต่างประเทศ เช่น

Carl J. Friedrich ศาสตราจารย์ที่มีชื่อเสียงด้านการปกครอง แห่งมหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด กล่าวว่า แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมีวัตถุประสงค์ คือ “...การปกป้องปัจเจกชน ซึ่งเป็นสมาชิกของชุมชนทางการเมือง จากการแทรกแซงเข้าไปในขอบเขตโดยแท้ของบุคคล... วัตถุประสงค์พื้นฐานที่ต้องการปกป้องปัจเจกชน ซึ่งเป็นสมาชิกของชุมชนทางการเมือง คือ การจัดให้มีการคุ้มครองโดยการแบ่งแยกอำนาจทางการเมือง... เพื่อการจัดการที่มีประสิทธิภาพในการจำกัดอำนาจรัฐบาล...” (Carl Friedrich , 1972 (พ.ศ.2515))

นอกจากนี้ในหนังสือ Constitutional Government and Democracy Theory and Practice in Europe and America (1950) (พ.ศ.2493) ยังได้อธิบายความหมายของรัฐธรรมนูญนิยมไว้ว่า ... “แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม คือ การวางกฎเกณฑ์ให้การใช้อำนาจเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและมีความชอบธรรม รัฐบาลจึงมีความรับผิดชอบที่จะต้องกระทำการตามกฎเกณฑ์ดังกล่าว ทั้งนี้ การแบ่งแยกอำนาจ จะก่อให้เกิดระบบของการจำกัดอำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ...”

Charles Howard McIlwain กล่าวว่า “รัฐธรรมนูญนิยม คือ การจำกัดอำนาจของรัฐบาลโดยกฎหมาย คือสิ่งที่ตรงกันข้ามกับกฎเกณฑ์ของผู้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ คือสิ่งที่ตรงกันข้ามกับผู้ทรงอำนาจเด็ดขาด...” (Charles Howard McIlwain, 1940 (พ.ศ.2483))

William Andrews กล่าวว่า “...รัฐธรรมนูญนิยมอยู่บนพื้นฐานของความยินยอมร่วมกันของประชาชน หากมีการพยายามที่จะอธิบายความหมายในแนวคิดที่สับสนนี้ ก็สามารรถเรียกได้ว่ารัฐบาลที่ถูกจำกัดอำนาจ ทั้งนี้ ภายใต้รัฐธรรมนูญนิยมมีการจำกัดอำนาจ 2 ชนิดที่กระทบรัฐบาลในกรณีแรกคือ การจำกัดการใช้อำนาจ ซึ่งหมายรวมถึงว่า การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะต้องมีความชัดเจนแน่นอน และรัฐถูกห้ามที่จะถูกล้ำในดินแดนที่เป็นส่วนตัวของ

ประชาชน... ในกรณีที่สอง คือ การกำหนดกฎเกณฑ์ในทางปฏิบัติโดยการวางโครงสร้าง การจัดตั้งสถาบัน การกำหนดอำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างสถาบัน...” (William G. Andrews, 1963 (พ.ศ.2506))

คำจำกัดความของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมในความเห็นของนักวิชาการในประเทศ เช่น

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ กล่าวว่า “ ลัทธิรัฐธรรมนูญนิยมนี้ มีปัจจัยหลายประการ คือ การมีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรในฐานะกฎหมายสูงสุดที่เป็นสัญญาประชาคม การยอมรับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองที่แท้จริง การมีกลไกควบคุมหรือดูแลและคานอำนาจไม่ให้ใช้อำนาจเกินขอบเขต การยอมรับและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน” (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2536)

ศาสตราจารย์ ชัยอนันต์ สมุทวณิช กล่าวว่า “รัฐธรรมนูญนิยม หมายถึง การมีรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกติกา หรือข้อกำหนดในการจำกัดการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐบาล...” (ชัยอนันต์ สมุทวณิช, 2526, หน้า 11)

รัฐธรรมนูญนิยม คือ แนวความคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรให้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกอันเป็นโครงสร้างพื้นฐานในการจัดองค์กรบริหารของรัฐ เป็นแนวคิดที่ทำให้เกิดการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐและองค์กรของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมถึงเป็นกลไกป้องกันมิให้ผู้ปกครองใช้อำนาจตามอำเภอใจ ใช้อำนาจเกินขอบเขตที่ไปละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองไว้ (สุรพล ศรีวิทยา, 2560) โดยมีองค์ประกอบ 3 ประการ คือ (1) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน (2) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และ (3) การเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้แก่รัฐบาล (เกรียงไกร เจริญ ธนาวัฒน์, 2560)

จากความหมายของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่หลากหลาย จึงสรุปได้ว่าแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม (Constitutionalism) คือ แนวคิดที่จะใช้รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรเพื่อจำกัดอำนาจผู้ปกครองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งในปัจจุบันได้มีวัตถุประสงค์ในการสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับรัฐบาล โดยวัตถุประสงค์ในข้อนี้ต้องการที่จะใช้รัฐธรรมนูญเป็นกลไกที่จะทำให้รัฐบาลสามารถบริหารบ้านเมืองเป็นไปโดยเรียบร้อย ต่อเนื่อง และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคมได้รวมถึงเพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม เพราะถึงแม้ว่าการบัญญัติกฎหมายจะต้องเคารพถึงหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายก็ตาม แต่ก็มี ความไม่เท่าเทียมกันในทางปฏิบัติ เนื่องจากสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม ดังนั้นจึงต้องอาศัยรัฐธรรมนูญที่เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศมาเป็นกฎเกณฑ์คุ้มครองผู้อ่อนแอกว่า ซึ่งจะเห็นได้ว่า

วัตถุประสงค์ของกระแสแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมนี้มีการสร้างความเชื่อมโยงระหว่างรัฐในฐานะผู้ปกครองซึ่งมีอำนาจสูงสุดกับประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครอง โดยรัฐจะต้องให้การรับรองและคุ้มครองถึงสิทธิเสรีภาพของผู้ใต้ปกครอง และประชาชนจะต้องมีส่วนร่วมในการปกครองหรือในการใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ทั้งนี้ จะต้องมีการสร้างระบบควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจและมีการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพเพื่อจะได้บรรลุวัตถุประสงค์ของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่มีแนวคิดในการสร้างมาตรการขึ้นมาเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องของรัฐธรรมนูญฉบับเก่านั้นเอง

นอกจากนี้ นักเสรีนิยมมองว่า รัฐธรรมนูญนิยมเป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างมากในการผดุงหรือเป็นหลักประกันความเป็นระเบียบเรียบร้อยในสังคม แต่นักเสรีนิยมก็ยังไม่ไว้ใจไปทั้งหมดเนื่องจากยังมีความหวาดระแวงอยู่ตลอดเวลาว่ารัฐบาลอาจแปรสภาพเป็นทรนาธิปไตย (tyranny) และกดขี่เบียดเบียนเอาเปรียบบุคคลได้ แต่ถึงกระนั้น นักเสรีนิยมก็ยังเชื่อมั่นว่ารัฐบาลที่มีอำนาจจำกัดจะมีประโยชน์ต่อสังคมมากกว่ารัฐบาลที่มีอำนาจไม่จำกัด ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องทำให้อำนาจของรัฐบาลนั้นแบ่งออกเป็นหลาย ๆ ส่วนและสร้างกลไกในแต่ละส่วนของการใช้อำนาจในองค์กรของรัฐบาลให้ตรวจสอบและคานอำนาจซึ่งกันและกัน (check and balance) ได้ซึ่งกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจทั้งระบบนี้เหมาะที่สุดที่จะกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญที่เขียนบัญญัติขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร และสิ่งที่จะทำให้บรรลุเป้าหมายก็คือการสร้างกลไกรัฐธรรมนูญนิยมหรือเป็นการสถาปนาแนวคิดแบบรัฐธรรมนูญนิมนั่นเอง (สมเกียรติ วันทะนะ, 2544, หน้า 13-15) ซึ่งแนวคิดเรื่องรัฐธรรมนูญนิมนี่เป็นผลผลิตของเหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ในช่วงปลายยุคกลางของยุโรป ได้แก่ การฟื้นฟูกฎหมายโรมัน การโต้เถียงความแตกแยกทางศาสนาในคริสตจักรและการต่อสู้ระหว่างผู้ที่ต้องการปฏิรูปศาสนากับผู้ที่ต่อต้านการปฏิรูปในต้นศตวรรษที่ 16 และจบลงด้วยสงครามกลางเมืองในอังกฤษระหว่างฝ่ายกษัตริย์กับฝ่ายรัฐสภา ซึ่งมีโอลิเวอร์ ครอมเวลล์ เป็นผู้นำและลงท้ายด้วยชัยชนะของฝ่ายรัฐสภาที่สามารถจับพระเจ้าชาลส์ที่ 1 ประหารชีวิตได้ใน ค.ศ. 1649 (พ.ศ.2192) ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวนี้ เป็นที่มาของแนวความคิดในเรื่องปัจเจกบุคคล สิทธิเสรีภาพและการแบ่งแยกระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลกับประโยชน์ส่วนรวม การจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง การคานอำนาจ และอำนาจธิปไตยของปวงชน แต่เหตุการณ์ทางประวัติศาสตร์ที่มีอิทธิพลต่อแนวความคิดรัฐธรรมนูญนิยมอย่างมากที่สุด 2 เหตุการณ์ด้วยกัน คือ ยุคแห่งความรู้แจ้งในฝรั่งเศส อังกฤษ และสก็อตแลนด์ ที่มีความเชื่อมั่นว่ามนุษย์พร้อมที่จะทดลองเหตุผล (Reason) ให้เป็นหลักในการดำเนินกิจกรรมทุกอย่างของมนุษย์ และยุคการปฏิวัติและการประกาศเอกราชของสหรัฐอเมริกา ค.ศ.1776 (พ.ศ. 2319) และการปฏิวัติฝรั่งเศสใน ค.ศ. 1789 (พ.ศ.2332)

การปฏิวัติของสหรัฐอเมริกาและการปฏิวัติฝรั่งเศส มีผลทำให้แนวคิดเรื่องอำนาจ อธิปไตยของปวงชน สิทธิตามธรรมชาติ และการปกครองด้วยความยินยอมของประชาชนและ เป็นไปตามหลักสัญญาประชาคมมีความเด่นชัดมากขึ้น และเป็นที่มาของบทบัญญัติลายลักษณ์ อักษรอันเป็นแนวทางของรัฐธรรมนูญที่สำคัญ เช่น ปัญหาว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน แนวคิดดังกล่าวมิได้จำกัดอยู่เฉพาะประเทศอันเป็นเจ้าของเหตุการณ์เท่านั้น หากแต่ยังได้แผ่ขยาย ไปทั่วดินแดนยุโรป รวมถึงแนวคิดที่จะจำกัดการใช้อำนาจของรัฐบาลให้รัฐบาลใช้อำนาจเฉพาะที่ จำเป็น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมเท่านั้น เหตุการณ์และแนวคิดดังกล่าวจึงเป็นที่มาของ การสร้างกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจระหว่างองค์กรของรัฐด้วยตัวเอง (Checks and Balances) ซึ่งการจะให้หลักการทั้งหลายเป็นจริงและได้รับการเคารพจากองค์กรของ รัฐทุกองค์กร จำต้องทำให้ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในกฎหมายสูงสุดนั่นคือ รัฐธรรมนูญ นั้นเอง ดังนั้นจึงมีการสร้างกลไกของรัฐธรรมนูญนิยมหรือการสถาปนาแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมให้ สืบรากลึกจนกลายเป็นประเพณีหรือธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญหรือทางการเมืองที่ทุกคน ต้องให้การเคารพต่อหลักการดังกล่าว และหลักการดังกล่าวก็ไม่อาจที่จะถูกทำลายไปได้

โดยที่มาของแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมที่เป็นรูปธรรมให้เห็นเด่นชัดที่สุด มีต้น กำเนิดมาจากรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา โดยคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญซึ่งเรียกกันว่า “Framers” ประกอบด้วยผู้แทนจาก 12 มลรัฐ เป็นผู้กำหนดรูปแบบของรัฐธรรมนูญโดยให้มีโครงสร้างของรัฐ เป็นแบบสาธารณรัฐ (Republic) โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐและเป็นหัวหน้ารัฐบาล ซึ่ง รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร (written Constitution) ฉบับ แรกของโลกที่ใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดรูปแบบการปกครองและกำหนดกลไกที่เป็น โครงสร้างพื้นฐานของรัฐ (Infra-Structure) เช่น การจัดสรรการแบ่งอำนาจการบริหารประเทศ ระหว่างสหพันธรัฐกับมลรัฐ ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) ระหว่าง อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เป็นต้น

2.2.2 หลักการสำคัญของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม

แนวคิดหลักการรัฐธรรมนูญนิยม ประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ ดังต่อไปนี้

1) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญเป็น รากฐานของแนวคิด รัฐธรรมนูญนิยม ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์สูงสุดในการปกครองประเทศ โดยเมื่อนำมาวิเคราะห์กับทฤษฎี กฎหมายบริสุทธิ์ (Reine Rechtslehre, Pure Theory of Law) ที่ว่ากฎเกณฑ์ที่ให้อำนาจออกกฎหมาย อื่นย่อมสูงกว่ากฎเกณฑ์ที่ออกมา จากแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม จึงได้กำหนดถึงกลไกในการใช้ อำนาจรัฐให้เป็นไปอย่างชอบธรรม เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ

ผนวกกับผลของความเป็นสูงสุดของรัฐธรรมนูญ จึงทำให้การใช้อำนาจขององค์กรทางการเมือง สิทธิและเสรีภาพของประชาชน ที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญได้รับหลักประกันที่จะไม่ถูกลบล้าง โดยกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญได้ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2556 หน้า 143) จึงส่งผลให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งหลายที่รัฐสร้างขึ้น กล่าวคือ “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด” ดังนั้น กฎหมายที่ออกตามอำนาจแห่งรัฐธรรมนูญหรือมีลำดับศักดิ์ต่ำกว่า รัฐธรรมนูญจึงไม่สามารถขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญได้ เพื่อเป็นหลักประกันถึงสิทธิและเสรีภาพที่ได้รับการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และมีให้มีการออกกฎหมายมาล่วงละเมิดอำนาจนี้ได้ ซึ่งในทางตะวันตกเรียกอำนาจดังกล่าวว่า “Judicial Review Power” เป็นอำนาจที่ใช้รัฐธรรมนูญให้เกิดผล ในทางปฏิบัติและทำให้รัฐธรรมนูญเป็นจริง รวมถึงมีอำนาจประกาศิตสมกับที่มีการบัญญัติถึงสิทธิ เสรีภาพไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นหลักประกันสูงสุด

2) หลักนิติรัฐ (Legal State)

หลักนิติรัฐ ถือเป็นหลักการสำคัญในการปกครองประเทศเสรีประชาธิปไตย เพราะเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน จากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายบริหาร โดยที่บุคคลทุกคน และทุกชนชั้น รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ย่อมอยู่ภายใต้กฎหมายบ้านเมืองซึ่ง กฎหมายที่กำหนดขึ้นนั้นจะต้องชอบด้วยทำนองคลองธรรม กล่าวคือ หลักนิติรัฐเป็นหลักการแห่ง กฎหมายที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์และยอมรับนับถือสิทธิเสรีภาพแห่งมนุษย์ในทุก แง่มุม และรัฐจะต้องให้ความอารักขาและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิตหาราชา หรือการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครอง ภายใต้หลักการที่ว่า การกระทำใดอันเป็นการลบล้างสิทธิของ ประชาชนจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น และหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ จะกระทำการใด ๆ ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นจึงมีกฎหมายที่ให้อำนาจอยู่ในฐานะที่อยู่เหนือกว่าเอกชน และมีอำนาจก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวในสิทธิและหน้าที่แก่เอกชนฝ่ายเดียวโดย ที่เอกชนไม่สมัครใจได้ แต่ในขณะเดียวกันก็มีการจำกัดอำนาจรัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่ให้ใช้อำนาจนอกเหนือไปจากกรอบที่กฎหมายให้ไว้หรือที่เรียกว่า “การกระทำทางปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย” (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2542, หน้า 33)

กาเร เดอ มัลแบร์ (R. Carre de Malberg) ได้กล่าวไว้ว่า หลักนิติรัฐเป็นหลักที่ รัฐต้องยอมตนอยู่ใต้ระบบกฎหมายในความสัมพันธ์กับปัจเจกชนและคุ้มครองสถานะของปัจเจกชน โดยรัฐต้องยอมตนอยู่ใต้กฎหมาย 2 ประการ คือ 1) การกำหนดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และ 2) การกำหนดวิธีการและมาตรการซึ่งรัฐสามารถใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ จากหลักดังกล่าว ทำให้เกิดผล คือ เมื่อฝ่ายปกครองเข้าไปมีนิติสัมพันธ์กับปัจเจกชน ฝ่ายปกครองไม่อาจกระทำฝ่าฝืน หรือหลีกเลี่ยงกฎหมายได้ และจะบังคับปัจเจกชนโดยไม่สมัครใจไม่ได้ เว้นแต่กฎหมายที่รัฐสภา

ตราขึ้นได้ให้อำนาจไว้โดยตรง ดังนั้น หลักนิติรัฐจึงประกอบไปด้วยหลักความชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักประกันแก่ปัจเจกชนผู้ได้ปกครอง ว่าหากฝ่ายปกครองละเมิดหลักนี้ ปัจเจกชนสามารถนำคดีไปสู่ผู้วินิจฉัยให้เพิกถอนการกระทำที่ละเมิดกฎหมายได้จึงเป็นการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองนั่นเอง (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538)

อย่างไรก็ตาม หลักความชอบด้วยกฎหมายซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติรัฐนั้น ไม่ได้ใช้บังคับเฉพาะแต่ฝ่ายปกครองเท่านั้น แต่ผูกพันต่อกิจกรรมทั้งปวงของรัฐให้ต้องอยู่ภายใต้หลักนิติรัฐด้วยเช่นกัน เมื่อพิจารณาจากองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐที่ประกอบด้วย องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ ย่อมส่งผลให้องค์กรบริหารและองค์กรตุลาการที่ใช้อำนาจรัฐ เช่นเดียวกับฝ่ายปกครองต้องผูกพันตามหลักนิติรัฐด้วย กล่าวคือ องค์กรนิติบัญญัติไม่สามารถตรากฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพโดยปราศจากอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ได้ และกฎหมายที่ตราขึ้นจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนนั้นก็ไม่สามารถกระทบสาระสำคัญแห่งสิทธิหรือฝืนเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ อย่างไรก็ตาม ใดก็ตามที่ออกมามีจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นจะต้องมาจากประชาชนหรือโดยองค์กรที่เป็นผู้แทนของประชาชน ส่วนองค์กรตุลาการมีภาระหลักในการคุ้มครองหลักความชอบด้วยกฎหมายให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ และเพิกถอนการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หากการกระทำนั้นก่อความเสียหายก็มีอำนาจพิพากษาให้ผู้กระทำต้องชดเชยค่าเสียหายซึ่งมีผลให้สิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนถูกกระทำได้รับการเยียวยาจึงถือว่าอิสระขององค์กรตุลาการเป็นสิ่งสำคัญจะต้องไม่ถูกรอบงำโดยฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติ เพื่อให้การพิพากษาคดีเป็นไปโดยชอบธรรม ในขณะที่เดียวกันองค์กรตุลาการเองย่อมต้องเคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน

กล่าวโดยสรุป หลักนิติรัฐจึงเป็นหลักการที่จำกัดอำนาจขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ มิให้ใช้อำนาจโดยมิชอบ ซึ่งเท่ากับเป็นการคุ้มครองป้องกันสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล โดยคำนึงถึงระบอบการปกครองเสรีประชาธิปไตยที่ปกครองด้วยรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด และเป็นรากฐานสำคัญของหลักรัฐธรรมนูญนิยมที่ประชาชนย่อมมีสิทธิและเสรีภาพอย่างบริบูรณ์ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด

3) หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจสืบเนื่องมาจากแนวคิดที่ไม่ต้องการให้อำนาจรวมอยู่ที่บุคคลคนเดียว หรือองค์กรเดียวกัน เพราะการที่บุคคลหรือองค์กรเดียวผูกขาดการใช้อำนาจไว้โดยไม่มีองค์กรใดมาตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ อาจทำให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ซึ่งจะทำให้ผู้อยู่ใต้ปกครองถูกกดขี่และมีแนวโน้มให้เกิดการใช้อำนาจที่มีชอบ รวมทั้งการมีอำนาจที่เป็นอิสระนั้นย่อมทำให้เกิดการกระทำที่มีชอบอย่างแน่นอน (Power tends to corrupt and absolute power

corrupts absolute) ดังนั้น หากมีการใช้อำนาจโดยมิชอบเกิดขึ้นแล้วในทางกลับกันก็จะส่งผลให้เสรีภาพของผู้ที่อยู่ใต้ปกครองมีอาจบังเกิดขึ้นได้ และจะทำให้ประชาชนขาดหลักประกันในการดำรงชีวิตอยู่ในสังคม เพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงการผูกขาดการใช้อำนาจโดยไม่ชอบ จึงได้เกิดแนวความคิดการแบ่งแยกอำนาจขึ้น โดยมองเตสกีเอร์ (Montesquieu) นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศสที่ได้เสนอแนวความคิดในการแบ่งแยกการใช้อำนาจออกเป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เพื่อทำให้เกิดดุลยภาพของอำนาจไม่ให้มีการผูกขาดอำนาจอยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจนี้ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ต้องสามารถควบคุมตรวจสอบและยับยั้งการใช้อำนาจซึ่งกันและกันด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากอำนาจทั้ง 3 อำนาจนั้นมีอาจแบ่งแยกจากกันได้อย่างเด็ดขาด จึงต้องมีการถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างกัน (Check and balance) ซึ่งหนึ่งในวัตถุประสงค์ของการแบ่งแยกอำนาจ ก็เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองจากการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ ด้วยเหตุนี้ จึงต้องไม่มีอำนาจใดอยู่เหนืออำนาจหนึ่งอย่างเด็ดขาด และต้องไม่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งดำเนินการเพื่อให้บรรลุภารกิจจากการใช้อำนาจทั้งปวงแต่เพียงฝ่ายเดียว

นอกจากนี้ มองเตสกีเอร์ ยังได้เสนอแนวความคิดในการแยกบุคคลผู้ใช้อำนาจ แต่ละอำนาจให้เป็นอิสระจากกัน ซึ่งถือเป็นหลักเกณฑ์สำคัญของรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ เนื่องจากเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยการกำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจให้แตกต่างกันนั้น ถือได้ว่าเป็นการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจขององค์กรของรัฐมิให้มีอำนาจมากเกินไป กระทบสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคลได้

4) ทฤษฎีสัญญาประชาคม

ปรัชญากฎหมายธรรมชาติถือได้ว่าเป็นต้นกำเนิดทฤษฎีสัญญาประชาคม โดยทฤษฎีดังกล่าวได้มีอิทธิพลต่อนักปราชญ์หลายท่าน อาทิ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2548)

นักปราชญ์ท่านแรก คือ โทมัส ฮอบส์ (Thomas Hobbes) มองสภาวะตามธรรมชาติว่าสังคมโหดร้ายทุกคนแก่งแย่งชิงดีซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดความวุ่นวาย เนื่องจากทุกคนใช้สิทธิและเสรีภาพของตนอย่างเต็มที่และสิทธิและเสรีภาพของแต่ละคนมีไม่เท่ากัน คนเข้มแข็งย่อมมีมากกว่าคนอ่อนแอ ดังนั้น หากคนในสังคมต้องการหลีกเลี่ยงสภาวะเช่นนี้ทุกคนในสังคมจะต้องทำพันธะสัญญาซึ่งกันและกัน และมอบอำนาจสิทธิขาดให้กับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในการปกครองคนในสังคมเพื่อให้สังคมเกิดความสงบสุข

นักปราชญ์ท่านต่อมาคือ จอห์น ล็อก (John Locke) นักปรัชญาชาวอังกฤษ ได้มีความเห็นสนับสนุนแนวคิดกฎหมายธรรมชาติ โดยจอห์น ล็อก มีความเห็นว่า รัฐทั้งหลายโดยธรรมชาติย่อมมีกฎแห่งธรรมชาติปกครองอยู่ ซึ่งผูกพันบุคคลทุกคนด้วยเหตุผลอันได้แก่กฎหมายที่

ทำให้มนุษย์มีความเท่าเทียมกัน มีอิสรภาพที่จะไม่มีใครได้รับอันตรายถึงแก่ชีวิต เสรีภาพ และทรัพย์สินจากบุคคลอื่น จากที่กล่าวมาจะเห็นว่า จอห์น ล็อก ได้ใช้ปรัชญาแบบเหตุผลมาวิเคราะห์ สังคมและการเมือง โดยตกผลึกเป็นแนวคิดที่ว่ามนุษย์และสังคมแยกจากกันไม่ได้ และการที่มนุษย์ มารวมตัวกันตามธรรมชาติ เนื่องจากมีการละเมิดสิทธิเกิดขึ้นทำให้มนุษย์จำเป็นต้องรวมตัวกันและ ก่อให้เกิดสัญญาสังคมขึ้น (Social Contract) โดยมีข้อตกลงว่ามนุษย์แต่ละคนยินดีที่จะสละสิทธิ เสรีภาพจากการที่จะบังคับกันเองมาเป็นการบังคับโดยกฎหมาย แต่ทั้งนี้ไม่ได้ว่าจะเป็นการสละ สิทธิเสรีภาพทั้งหมดให้แก่สังคม ยังคงให้แก่เฉพาะสิทธิเสรีภาพบางประการเท่านั้น โดยคาดหวังว่า จะเกิดความผาสุกร่วมกันของคนในสังคม

นอกจากนี้ยังมีนักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส คือ ฌอง ฌากส์ รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) ผู้ซึ่งได้รับอิทธิพลจากกฎหมายธรรมชาติของจอห์น ล็อก (John Locke) ได้กล่าว สนับสนุนแนวคิดกฎหมายธรรมชาติไว้ในทฤษฎีสัญญาประชาคม ว่า “โดยสัญญาประชาคมมนุษย์ ดำรงอยู่ในทางการเมืองชั่วชีวิต เราสามารถเคลื่อนไหวและมีเจตจำนงเสรีโดยมีกฎหมายบัญญัติไว้ ...ทั้งนี้ เป็นไปตามธรรมชาติ” จากแนวคิดดังกล่าวนี้ได้แสดงให้เห็นว่าสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลเป็น ลักษณะตามธรรมชาติของมนุษย์ แต่เมื่อเกิดกรรมสิทธิ์อันนำมาซึ่งความไม่เสมอภาคของมนุษย์จึง ต้องหารูปแบบการปกครองใหม่ โดยให้แต่ละคนทำสัญญาซึ่งเป็นเจตนาร่วมกันของสังคมไม่ใช่ ของปัจเจกบุคคลบุคคล เพื่อกำหนดหลักประกันให้เพียงพอแก่สิทธิเสรีภาพอันเป็นสิทธิเสรีภาพ ตามธรรมชาติ จึงส่งผลให้ชีวิตร่างกาย และทรัพย์สินได้รับการคุ้มครองจากสังคม (บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ, 2544, หน้า 56)

ดังกล่าวนี้อาจถือได้ว่าแนวคิดของสิทธิตามธรรมชาตินั้น มีอิทธิพลต่อการ รับรองสิทธิและเสรีภาพตามสัญญา กล่าวคือ อำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามสิทธิและเสรีภาพที่ ปัจเจกชนพึงมี ต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นจากเจตนารมณ์ร่วมกันของคนในสังคมนั้นที่ยอมสละ สิทธิตามธรรมชาติบางประการให้ผู้ปกครองออกกฎเกณฑ์มาจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลใน สังคมได้ ทั้งนี้กฎเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นนั้นจะใช้บังคับได้ก็ต่อเมื่อมีความสอดคล้องกับธรรมชาติ

ต่อมากฎเกณฑ์ตามสัญญาอันเกิดจากแนวคิดสัญญาประชาคม เป็นรากฐาน ประการสำคัญในระบอบการปกครองในยุคปัจจุบันที่สมาชิกทุกคนร่วมตกลงกันสร้างกฎเกณฑ์ที่ ใช้ในการปกครองสังคมนั้น ๆ ซึ่งถือเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะกำหนดเจตจำนงในการ ปกครองตนเองขึ้น เมื่อรัฐธรรมนูญเกิดจากสัญญาประชาคมที่ก่อตั้งสังคมและระบบการเมืองการ ปกครองของสังคมนั้น ๆ ขึ้น รัฐธรรมนูญจึงต้องอยู่เหนือทุกส่วนของสังคมนั้น ๆ โดย สมาชิกในสังคมนั้นยินยอมอยู่ร่วมกันภายใต้อำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคม ดังนั้น ประชาชนย่อมจะได้รับความคุ้มครองในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินจากสังคมนั้น ทั้งยังเป็นการ

นำมาซึ่งระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่สะท้อนถึงเจตนาร่วมกันของประชาชนที่มุ่งหมายให้รัฐทำหน้าที่รับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ในขณะที่เดียวกันประชาชนก็อาจถูกรัฐจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมได้เช่นกัน

2.2.3 วัตถุประสงค์ของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม

จากหลักการสำคัญของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม นำมาสู่แนวคิดในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จากองค์กรภายนอก ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ภายใต้หลักรัฐธรรมนูญนิยมสิทธิและเสรีภาพที่มีอยู่ตามธรรมชาติของความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของประชาชนต้องได้รับการส่งเสริมและคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญอย่างเป็นรูปธรรม ตลอดจนกำหนดให้ประชาชนในฐานะผู้ทรงสิทธิในอำนาจอธิปไตยมีส่วนร่วมในการปกครองอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ สิทธิและเสรีภาพตามธรรมชาติ สิทธิและเสรีภาพทางการเมืองของบุคคล และการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของบุคคลต้องบัญญัติเป็นรูปธรรมแล้วรัฐธรรมนูญจะต้องสร้างหลักประกันให้กับสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวให้มีผลบังคับใช้ได้จริงและได้รับความคุ้มครองด้วย ในกรณีที่สิทธิและเสรีภาพเหล่านั้นถูกละเมิดต้องได้รับการเยียวยาจากองค์กรของรัฐ ดังนั้น ประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยรัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านั้นจะนำแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาเป็นกรอบในการจัดสร้างบทกฎหมายสูงสุดของตน โดยเฉพาะบทบัญญัติว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งถือเป็นบทบัญญัติที่มีความสำคัญอย่างมาสำหรับแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสิ่งที่รัฐเสรีประชาธิปไตยจะปฏิเสธไม่ได้ จึงเท่ากับว่ารัฐได้ให้คำมั่นสัญญาแก่ประชาชนของตนว่าจะไม่กระทำการอันใดที่เป็นการละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน และถ้ารัฐก้าวล่วงสิทธิเสรีภาพของประชาชนเมื่อไหร่ ความรับผิดชอบของรัฐก็จะตามมาโดยทันที

2) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ถือเป็นหลักสำคัญอีกอันหนึ่งของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม และเป็นหลักการที่สอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ดังที่กล่าวมาข้างต้น กล่าวคือ การใช้อำนาจรัฐต้องเป็นการใช้อำนาจที่ไม่ล่วงละเมิดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น รัฐจึงต้องมีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อให้ภารกิจของรัฐบรรลุเป้าหมายและเป็นไปตามหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเมื่อควบคุมตรวจสอบแล้วพบว่า มีการใช้อำนาจรัฐไปก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน รัฐจะต้องชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น

จากที่กล่าวมาว่ารัฐธรรมนูญตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม จึงมีใช้เพียงเพื่อให้มีองค์กรทางการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้ง และการบัญญัติให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรูปแบบเดิมที่เคยใช้มาเท่านั้น แต่ต้องเป็นการแสวงหาและกำหนดรูปแบบขององค์กรทางการเมือง เพื่อให้สามารถมีนโยบายที่แน่ชัด และมีการบริหารนโยบายได้อย่างต่อเนื่อง ทั้งยังต้องเป็นองค์กรที่มีวิธีการกำกับและถ่วงดุลการทำหน้าที่ขององค์กรทางการเมือง เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบตามหลักการแบ่งแยกการใช้อำนาจอีกด้วย ซึ่งหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักพื้นฐานของหลักการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นต้น ดังนั้นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมีความจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อเป็นกระบวนการป้องกันมิให้ผู้ใช้อำนาจใช้อำนาจจนเกินขอบเขต หรือใช้อำนาจผิดวัตถุประสงค์ อันเป็นประเด็นที่สำคัญที่สุดของวิชานิติพนธ์นี้

3) การเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้รัฐบาล

การสร้างเสถียรภาพให้กับรัฐบาลเป็นสิ่งสำคัญ เพราะรัฐบาลเป็นฝ่ายบริหารที่ต้องบริหาร บังคับการ หรือปฏิบัติการตามกฎหมาย เพื่อสร้างความสงบเรียบร้อยให้กับสังคม ตลอดจนทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชน จึงมีความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องมีเสถียรภาพและเกิดความต่อเนื่องของนโยบายในการบริหารประเทศ เพราะถ้าหากรัฐบาลไม่มีความเข้มแข็งหรือมีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้งก็จะทำให้นโยบายต่าง ๆ ขาดความต่อเนื่อง ส่งผลให้การบริหารและพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างล่าช้า อย่างไรก็ตาม แม้แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมจะส่งเสริมความเข้มแข็งของรัฐบาลแต่ก็มีได้หมายความว่ารัฐบาลจะเข้มแข็งจนไม่สามารถควบคุมตรวจสอบได้โดยกลไกตามรัฐธรรมนูญ ยิ่งรัฐบาลมีเสถียรภาพเท่าไรก็ควรต้องยิ่งได้รับการควบคุมตรวจสอบมากขึ้น เพื่อป้องกันมิให้กลายเป็นรัฐบาลเผด็จการไปในที่สุด ดังนั้นจึงควรกำหนดมาตรการที่มีความมุ่งหมายให้องค์กรทางการเมืองมีประสิทธิภาพ โดยทำให้ฝ่ายบริหารสามารถบริหารแนวนโยบายและมีความเป็นผู้นำ เพราะตามความเป็นจริงสภาพสังคมของแต่ละประเทศย่อมประกอบด้วยกลุ่มผลประโยชน์หลากหลาย ซึ่งตามธรรมชาติผลประโยชน์เหล่านั้นย่อมขัดแย้งกันเอง และในบางครั้งอาจขัดแย้งกับประโยชน์ของชาติโดยรวมได้ ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงต้องอยู่ในฐานะที่ตัดสินใจกระทำการได้ด้วยเหตุผลและจำต้องมีฐานะมั่นคง ในเวลาหนึ่งทีจำเป็นเพื่อให้การบริหารนโยบายบรรลุผลตามความมุ่งหมายของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นการบริหารประเทศจึงจำเป็นต้องอาศัยความเป็นผู้นำในทางนโยบายของผู้บริหารประเทศ ซึ่งในทางปฏิบัติการกำหนดกลไกให้เป็นไปตามกรอบหรือวัตถุประสงค์ของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมได้นั้นต้องอาศัยการเทียบเคียงกลไกในรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ เพื่อแสวงหากลไกที่

เหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพในการจัดองค์กรทางการเมืองและกลไกการบริหารประเทศ และเป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายของรัฐสภา รวมถึงการดำเนินการตามนโยบายนั้น ๆ อย่างต่อเนื่อง โดยหลักการต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นจะเกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างไร แท้จริงตามแนวทางรัฐธรรมนูญนิยมแล้วผลประโยชน์สุดท้ายย่อมเกิดแก่ประชาชนภายในรัฐนั้น ๆ เอง เนื่องจากรัฐเป็นสิ่งที่สมมติขึ้นเพื่อการดำรงอยู่ของมนุษย์โดยมนุษย์ได้ใช้รัฐธรรมนูญเป็นเครื่องมือที่ใช้วางกลฐานในการปกครองที่ประกอบไปด้วยการจัดโครงสร้างองค์กรทางการเมือง การใช้อำนาจของผู้ปกครองตลอดจนการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง ดังนั้น กฎเกณฑ์การปกครองตามแนวรัฐธรรมนูญนิยม จึงอาจกล่าวได้ว่า เป็นที่มาของสิทธิและเสรีภาพ เพราะกลไกในรัฐธรรมนูญถูกกำหนดขึ้นก็เพื่อใช้ในวิถีทางที่จะนำไปสู่จุดมุ่งหมายในการดำรงอยู่อย่างผาสุกของมนุษย์ที่มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์นั่นเอง

จากการทบทวนวรรณกรรมแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม นำมาสู่แนวคิดในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยนำเอาองค์ประกอบสำคัญของแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม คือ 1) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน มาวิเคราะห์ในประเด็นที่ว่ารัฐจะต้องไม่ดำเนินการใด ๆ ที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ สำหรับประเทศไทยได้นำแนวคิดดังกล่าวบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 29 ซึ่งวางหลักไว้ว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ และต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย” และ 2) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในประเด็นที่ว่า การที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจะเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐใช้อำนาจจนเกินขอบเขตที่กฎหมายได้ให้ไว้ หรือใช้อำนาจผิดวัตถุประสงค์ อันเป็นประเด็นหลักที่สำคัญของวิทยานิพนธ์เล่มนี้ จึงนำมาสู่การแนวคิดการจัดตั้งองค์กรภาคประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยนำแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมมาใช้ในการศึกษาและวิเคราะห์ ในงานวิจัยที่จะได้คำตอบนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อไป

2.3 แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ระบบประชาธิปไตย แบ่งได้เป็น 3 รูปแบบ ประกอบด้วยรูปแบบที่ 1) คือ รูปแบบประชาธิปไตยทางตรง (Direct democracy) เป็นระบบที่ให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยนั้นด้วยตนเองหรือร่วมใช้อำนาจอธิปไตย โดยประชาชนสามารถเป็นผู้ริเริ่มและเป็นผู้มีสิทธิตัดสินใจในขั้นสุดท้าย (ปริญญา เทวานฤมิตรกุล, 2544 , หน้า 64-70) กล่าวคือ การให้ประชาชนในรัฐสามารถออกเสียงต่อกิจการบ้านเมืองหรือกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยตรง แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐเจริญขึ้นและประชาชนในแต่ละรัฐมีจำนวนมากขึ้น การที่จะให้ประชาชนแต่ละคนเข้าไปใช้อำนาจเช่นนั้นย่อมไปไม่ได้ จึงเกิดรูปแบบที่ 2) คือ รูปแบบประชาธิปไตยทางอ้อม หรือโดยผู้แทน (Representative Democracy) ซึ่งเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถเลือกผู้แทนของตนเพื่อไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนตนหรือบริหารประเทศแทนตน โดยตั้งอยู่บนหลักสมมติฐานที่ว่าผู้แทนราษฎรซึ่งประชาชนเลือกนั้นเป็นตัวแทนของประชาชน แต่ในความเป็นจริงผู้แทนอาจมีผลประโยชน์ผูกพันกับวิธีการที่ให้ประโยชน์แก่ตนเองหรือแก่พรรคการเมืองของตนทำให้การแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของผู้แทนราษฎรเหล่านั้นไม่ตรงกับเจตนาส่วนรวมของประชาชน ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนยังคงเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง จึงเกิดแนวคิดใหม่ในรูปแบบที่ 3) คือ รูปแบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory democracy) (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2558) ซึ่งถือเป็นระบบย่อยของระบบประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งสำคัญไม่เฉพาะแต่การเลือกตั้งตัวแทนให้ปฏิบัติหน้าที่แทนตนทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นเท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจต่างๆ ของรัฐบาลซึ่งจะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่และวิถีชีวิตของประชาชนให้สามารถหาทางออกที่เหมาะสมที่สุดโดยสันติวิธีในการแก้ปัญหาหรือพัฒนาอันจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน (จุมพล สำเภาพล, 2558) ซึ่งประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม 5 มีระดับ คือ 1) การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจให้ประชาชน 2) การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ 3) การมีส่วนร่วมในระดับเข้ามามีบทบาท 4) การมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็นหรือระดับหารือ และ 5) การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร

2.3.1 ความหมายของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

ศ.ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้กล่าวถึง ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ว่าเป็นการเรียกร้องประชาธิปไตยแบบผู้แทนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองและการตัดสินใจต่าง ๆ มากขึ้น ไม่ใช่ว่าประชาชนจะสามารถทำได้แต่เพียงเลือกตั้งอย่างเดียวยังเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ เช่น การเปิดช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ความเคลื่อนไหว และความคืบหน้าของการบริหารจัดการประเทศโดยผู้ที่ทำหน้าที่แทนประชาชน หรือการเปิดโอกาสให้ประชาชน

ร่วมแสดงความคิดเห็นและให้ข้อมูลแก่ผู้ที่ทำหน้าที่แทนตนเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งการที่ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและถอดถอนผู้ที่ทำหน้าที่แทนประชาชนซึ่งขาดประสิทธิภาพพร้อมต่อหน้าที่ หรือไม่สุจริตแล้วแต่กรณี จากที่กล่าวมาจึงสรุปได้ว่า ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นระบบประชาธิปไตยที่ผสมผสานแนวความคิดโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกตัวแทนเข้ามาทำหน้าที่แทนประชาชน และให้สิทธิแก่ประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองได้ เช่น การถอดถอน การเสนอร่างกฎหมาย หรือการประชามติ (บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ, 2544, หน้า 12-15)

นายบรรหาร จงเจริญประเสริฐ อธิบายว่า ประชาธิปไตยแบบพลเมืองมีส่วนร่วม มีหลักการพื้นฐานว่า การมีสิทธิเสมอภาคกันต่อเรื่องการเมือง เสรีภาพ และสิทธิเสมอภาคต่อเรื่องการพัฒนาตนเอง จะบรรลุเป้าประสงค์ได้ก็ต่อเมื่ออยู่ใน “สังคมแห่งการมีส่วนร่วม” เป็นสังคมที่หล่อหลอมจิตสำนึกทางการเมืองอันทรงสัมฤทธิ์ผล หล่อเลี้ยงใส่ใจความรู้สึกห่วงใยปัญหาของส่วนรวมร่วมกัน เสริมสร้างให้เกิดพลเมืองที่มีความรู้ถึงระดับที่จะสามารถใส่ใจใกล้ชิดอย่างยั่งยืนต่อกระบวนการปกครองของรัฐ โดยมีคุณลักษณะที่สำคัญ คือ 1) การมีส่วนร่วมโดยตรงของพลเมืองในการกำหนดกฎเกณฑ์ของสถาบันหลักในสังคมรวมทั้งสถานที่ทำงานและชุมชนท้องถิ่น 2) จัดการระบบพรรคการเมืองใหม่โดยทำให้เจ้าหน้าที่ของพรรครับผิดชอบต่อสมาชิกพรรคโดยตรง 3) พรรคแบบสมาชิกมีส่วนร่วมเข้ามามีบทบาทในโครงสร้างของระบบรัฐสภา และ 4) รักษาระบบสถาบันแบบเปิดกว้างเพื่อให้มั่นใจว่าเป็นไปได้ที่จะเกิดกระบวนการทดลองการเมืองในรูปแบบต่าง ๆ (นายบรรหาร จงเจริญประเสริฐ, 2558)

จากความหมายดังกล่าวข้างต้น องค์ประกอบสำคัญของคำว่า “ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม” คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ในระหว่างประชาชนให้เท่าเทียมกัน อำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ นั้น จะส่งผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน มีการเพิ่มการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีความยืดหยุ่นได้ กล่าวคือ มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีความโปร่งใสและคำนึงถึงความต้องการทรัพยากรของผู้มีส่วนร่วม และการมีส่วนร่วมของประชาชนทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ (สิทธิโชค เศษภีบาล, 2554)

จากกล่าวถึงข้างต้น ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม จึงหมายถึง การให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีส่วนร่วมในการเมืองและการบริหาร โดยมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูลข่าวสาร แสดงความคิดเห็น การตัดสินใจ ตลอดจนตรวจสอบการบริหาร เป็นกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง ทั้งในระดับท้องถิ่นระดับชาติ อันเป็นการสอดคล้องกับการเมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย

2.3.2 แนวคิดของสามเสาหลักของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

1) เสาหลักที่ 1 สิทธิของประชาชนที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากผู้มีส่วนร่วมไม่มีข้อมูลที่ถูกต้องเที่ยงตรง สมบูรณ์ ทันสมัย ดังนั้น สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารจึงถือเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะทำให้การมีส่วนร่วมเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และถือได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุดซึ่งการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารแบ่งออกเป็น 2 ประเภท ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารแบบ “แนวรับ” เกี่ยวกับสิทธิของประชาชนที่จะได้รับข้อมูลข่าวสารจากเจ้าหน้าที่รัฐ และเป็นหน้าที่ของภาครัฐที่จะต้องให้ข้อมูลเมื่อได้รับการร้องขอ กล่าวคือ การที่ภาครัฐขอให้ถูกร้องขอจากประชาชนจึงจะให้ข้อมูลกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

ประเภทที่สอง การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารแบบ “แนวรุก” เป็นสิทธิของประชาชนที่จะได้รับข้อมูลข่าวสาร และเป็นหน้าที่ภาครัฐต้องรวบรวมและแจกจ่ายข้อมูลข่าวสารดังกล่าว เพื่อเห็นแก่ประโยชน์สาธารณะ โดยไม่ต้องรอให้ถูกร้องขอจากประชาชน ซึ่งการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในลักษณะนี้จะเหมาะสมกับประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมากกว่า

2) เสาหลักที่ 2 การมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชน ในความหมายอย่างกว้าง หมายถึง กระบวนการสื่อสารสองทางซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินงานและการร่วมรับผลประโยชน์ โดยวัตถุประสงค์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน คือ การให้ข้อมูลต่อสาธารณชน และให้สาธารณชนได้แสดงความคิดเห็นต่อโครงการและการตัดสินใจต่าง ๆ ของรัฐบาลซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่และวิถีชีวิตของประชาชนทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ ทั้งนี้การมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจโดยประชาชนที่อาจถูกกระทบจากการตัดสินใจเรื่องใดเรื่องหนึ่งของภาครัฐ หรือมีส่วนร่วมในโครงการ นโยบาย ตลอดจนการร่างกฎหมาย กฎ ข้อบังคับใด ๆ ที่มีผลทางกฎหมาย จึงเป็นองค์ประกอบและเงื่อนไขที่สำคัญที่สุดของความเป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งทุกคนสามารถยกประเด็นปัญหาใดปัญหาหนึ่งขึ้นมา เพื่อกำหนดเป็นวาระของการประชุมสามารถเสนอทางเลือกและมีส่วนร่วมในการเลือกหรือการตัดสินใจสุดท้ายได้ อาจกล่าวได้ว่า ความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น นอกจากจะเป็นเงื่อนไขหลักของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมแล้ว ยังจะช่วยให้กระบวนการตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาและโครงการต่างๆของรัฐบาลเป็นไปด้วยความรอบคอบ ลดความขัดแย้งในสังคมและบังเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ชุมชนและประเทศชาติ

3) เสาหลักที่ 3 การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมเป็นการบังคับใช้สิทธิการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามแนวคิดของเสาหลักที่ 1 และเสาหลักที่ 2 โดยมีการระบุสิทธิ การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมไว้ในระบบกฎหมายของแต่ละประเทศ เป็นการสร้างความเข้มแข็ง ในการบังคับใช้กฎหมายของประเทศนั้นๆ รวมทั้งช่วยสร้างกลไกเพื่อให้ประชาชนสามารถบังคับ ใช้กฎหมายได้โดยตรง (พัชรี สีโรรส, 2559)

2.3.3 ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนอาจแบ่งออกได้ 5 ระดับ ตั้งแต่ระดับสูงสุดไปถึง ต่ำสุด ดังนี้ (คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม, 2544, 25-27)

1) การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจให้ประชาชน (Empower)

การมีส่วนร่วมในระดับเสริมอำนาจให้ประชาชนเป็นขั้นที่ให้บทบาท ประชาชนในระดับที่สูงที่สุด เพราะให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจด้วยตนเองและหน่วยงานของรัฐจะ ดำเนินการตามผลของการตัดสินใจนั้น รูปแบบการมีส่วนร่วมในขั้นนี้ที่รู้จักกันดีคือ การลง ประชามติ (Referendum) หรือสภาเมือง การมีส่วนร่วมในรูปแบบนี้สะท้อนความยินยอมพร้อมใจ ของรัฐในการยอมรับอำนาจการตัดสินใจของประชาชนหรือชุมชน อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมใน ระดับนี้ รัฐต้องมีกระบวนการเสริมความสามารถของประชาชนให้สามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเอง เช่น ข้อมูลที่ครอบคลุมเพียงพอการเสริมสร้างทักษะให้ประชาชนวิเคราะห์ข้อมูลและตัดสินใจ หาทางแก้ปัญหาที่มีคุณภาพ การใช้การมีส่วนร่วมในระดับนี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงอำนาจของ ประชาชนในระดับสูง

2) การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ (Collaboration)

การมีส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือเป็นการให้บทบาทของประชาชน ในระดับสูง โดยประชาชนและหน่วยงานของรัฐจะทำงานร่วมกันในกระบวนการของการตัดสินใจ ฉะนั้น ความคิดเห็นของประชาชนจะสะท้อนออกมาในการตัดสินใจค่อนข้างสูง ซึ่งรูปแบบการมี ส่วนร่วมในระดับสร้างความร่วมมือ เช่น คณะกรรมการร่วมภาครัฐและเอกชน คณะที่ปรึกษาฝ่าย ประชาชน โดยผลการตัดสินใจที่ออกมาเป็นผลการตัดสินใจร่วมกันเชื่อว่าน่าจะนำไปสู่การ เสริมสร้างความสมานฉันท์ในสังคม เพราะประชาชนหรือตัวแทนของประชาชนเข้าไปมีส่วนใน องค์การตัดสินใจด้วยไม่ใช่เพียงให้ความคิดเห็นต่อองค์กรตัดสินใจ

3) การมีส่วนร่วมในระดับเข้ามามีบทบาท (Involve)

การมีส่วนร่วมในระดับเข้ามามีบทบาทเป็นลักษณะการเปิดโอกาสให้ ประชาชนมีส่วนร่วมทำงานตลอดกระบวนการตัดสินใจ มีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและข้อมูล ระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างจริงจังและมีจุดมุ่งหมายชัดเจน ข้อมูลความคิดเห็นของประชาชนจะ

สะท้อนออกมาในทางเลือกต่าง ๆ ซึ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนขั้นนี้จะใกล้เคียงกับการมีส่วนร่วมในระดับการร่วมมือ เพียงแต่รูปแบบการมีส่วนร่วมแบบร่วมมือมีลักษณะเป็นกิจลักษณะมากกว่าการมีส่วนร่วมในระดับนี้ นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นนี้ อำนาจการตัดสินใจสุดท้ายยังเป็นของรัฐ แต่ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นและมีการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันอย่างเข้มข้น ตัวอย่างเช่น การประชุมเชิงปฏิบัติการการตั้งคณะทำงานภาคประชาชน เป็นต้น

4) การมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็น (Consult)

การมีส่วนร่วมในระดับรับฟังความคิดเห็นหรือระดับหารือ เป็นลักษณะการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง ความรู้สึก และความคิดเห็นประกอบการตัดสินใจ ดังนั้น ประชาชนมีบทบาทในฐานะเป็นผู้ให้ข้อมูล การตัดสินใจเป็นบทบาทของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีส่วนร่วมในลักษณะนี้ เช่น การสำรวจความคิดเห็น การประชุมสาธารณะ ปัจจุบันนี้กฎหมายส่วนใหญ่จะกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐจัดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างน้อยในระดับการรับฟังความคิดเห็น

5) การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสาร (Inform)

การมีส่วนร่วมในระดับให้ข้อมูลข่าวสารเป็นการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับต่ำที่สุด บทบาทของประชาชนน้อยมากเพียงแต่รับทราบว่าเกิดอะไรขึ้นที่ไหน ปัจจุบันการที่ภาครัฐตัดสินใจในเรื่องที่กระทบประชาชนและแจ้งให้ประชาชนทราบสะท้อนความลำสมัยในการบริหารงาน แต่ในขณะเดียวกันจำเป็นต้องตระหนักว่าไม่ว่าจะเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในขั้นใด การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเป็นเรื่องที่สำคัญมาก แต่ต้องไม่ใช่การให้ข้อมูลในลักษณะประชาสัมพันธ์โดยให้มองแต่ด้านคืออย่างเดียวกันนั้นจะต้องให้ข้อมูลทั้งด้านดีและไม่ดีด้วย คือ การให้ข้อเท็จจริงที่ครอบคลุมและเพียงพอ เพื่อให้ประชาชนได้ข้อเท็จจริงและตัดสินใจแสดงความคิดเห็นอย่างมีคุณภาพ

ดังกล่าวมานี้ ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนมีความสัมพันธ์เชิงผกผันกับจำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมและอำนาจของประชาชนเมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจของรัฐบาล กล่าวคือ ระดับต่ำสุด จำนวนประชากรที่มีส่วนร่วมจะมีจำนวนมากแต่อำนาจของประชาชนจะน้อยหรือแทบจะไม่มีเลย เมื่อระดับการมีส่วนร่วมสูงขึ้นจำนวนประชาชนที่มีส่วนร่วมจะลดน้อยลงแต่อำนาจของประชาชนจะมีมากขึ้นตามลำดับ ยกเว้นระดับสูงสุด คือ ระดับการควบคุมโดยประชาชน เช่น โดยการลงประชามติ (Referendum) จำนวนประชาชนที่เข้ามามีส่วนร่วมจะมากหรือมากที่สุด คือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั่วประเทศ

จากการทบทวนแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม^๕ เป็นระบบย่อยของระบบประชาธิปไตยและเป็นการแก้ปัญหาาระบบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน ซึ่งอาจปฏิบัติหน้าที่ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชน เป็นการกระจายอำนาจในการตัดสินใจโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจธิปไตยมีส่วนร่วมในทางการเมืองการปกครองและในการตัดสินใจต่าง ๆ มากขึ้น ไม่ใช่ประชาชนจะสามารถทำได้แต่เพียงเลือกตั้งอย่างเดียว ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยได้ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม โดยมีการรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในรัฐธรรมนูญ และกฎหมายต่าง ๆ จึงนำมาสู่การแนวคิดการจัดตั้งองค์กรภาคประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยนำแนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาใช้ในการศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบโครงสร้างองค์กรตรวจสอบภาคประชาชนที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในส่วนของคณะกรรมการที่จะมาเป็นตัวแทนจากภาคประชาชนว่าตั้งอยู่บนพื้นฐานของแนวคิดดังกล่าวหรือไม่

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการติดตาม

2.4.1 ความหมายของการติดตาม

การติดตามเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการบริหารและเป็นกิจกรรมที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของงานโดยตรง หากปราศจากการกำกับและติดตาม อาจมีผลทำให้การปฏิบัติงานไม่เป็นไปตามแผนหรือการดำเนินงานเป็นไปอย่างหย่อนประสิทธิภาพ โดยคำว่า “การติดตาม” เป็นคำที่มีความหมายใกล้เคียงกับคำอื่น เช่น การกำกับ การกำกับงาน หรือการติดตามผล (Follow-up) เป็นต้น แต่ส่วนใหญ่นิยมใช้ว่า การกำกับและติดตาม

การติดตาม (Monitoring) หมายถึง การดูแลกระตุ้นให้การบริหารงานเป็นไปตามแผนนโยบาย หรือคอยตรวจสอบว่าผู้รับผิดชอบงานในหน่วยงานได้ปฏิบัติงานเป็นไปตามที่คาดหวังหรือไม่ กิจกรรมการกำกับและติดตามอาจเกิดขึ้นก่อน ระหว่าง หรือหลังการดำเนินงานแต่ ละขั้นตอนก็ได้ (Administrator Project Director) (สุพัตร์ พิบูลย์, 2537, หน้า 41-42)

การติดตาม หมายถึง การเก็บรวบรวมข้อมูลการปฏิบัติงานตามแผนงานของหน่วยงาน ซึ่งได้กำหนดไว้แล้วว่าจะใช้ข้อมูลเหล่านี้ เพื่อการแก้ไขปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงาน และให้ผลงานเป็นไปตามแผนอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด (สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, 2537, หน้า 3)

2.4.2 องค์ประกอบสำคัญของแนวคิดเกี่ยวกับการติดตาม

การติดตามเป็นกิจกรรมที่สำคัญมากประการหนึ่งในวงจรวิธีการเชิงระบบ (System Approach) ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ คือ (สุพัตร์ พิบูลย์, 2537, หน้า 43)

- 1) การวิเคราะห์และกำหนดปัญหาของระบบ
- 2) การวิเคราะห์และกำหนดทางเลือกในการแก้ปัญหา
- 3) การกำหนดแนวทางในการดำเนินงาน/โครงการ
- 4) การดำเนินการตามแนวทางที่ได้กำหนดไว้
- 5) การประเมินผลการดำเนินงาน

ในการติดตามใช้แนวคิดที่สำคัญดังนี้ (สุพัตร์ พิบูลย์, 2537, หน้า 43-45).

1) หลักการกระจายอำนาจ หลักการนี้ถือว่าการบริหารงานใด ๆ ก็ตามจะต้องมีผู้คอยกำกับดูแลเป็นลำดับขั้น

2) สัญญาประชาคม (Social Commitment) หลักการนี้ ถือว่าพฤติกรรม การกำกับและติดตาม เช่น การประกาศหรือคิดให้ทราบในที่เปิดเผยให้รับทราบร่วมกัน การที่กักข้อตกลง หรือการมีมติที่ประชุมแล้วแจ้งให้ทราบว่าหน่วยใดได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบในงานใด เป็นต้น

3) หลักข้อมูลเชิงประจักษ์ (Simulate by Empirical Data) หลักการนี้ถือว่าการแสดงข้อมูลที่ชัดเจน จะเป็นการให้ข้อมูลป้อนกลับที่มีผลต่อการกระตุ้นการทำงานของหน่วยงานนั้น ๆ ได้ ซึ่งจะทำให้เกิดการกระตือรือร้นและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานได้

4) หลักอำนาจ หลักการนี้ถือว่า การใช้อำนาจบังคับบัญชาในการกำกับและติดตาม ซึ่งเป็นเรื่องที่พบเห็นได้โดยทั่วไป

จากที่กล่าวมาการติดตามงานเป็นกระบวนการหนึ่งของการบริหารงาน และเป็นกระบวนการให้ได้ว่าซึ่งข่าวสารหรือข้อมูลเกี่ยวกับสิ่งที่เกิดขึ้นหรือไม่เกิดขึ้นในหน่วยงาน จึงมีลักษณะการดำเนินงานเป็นการเก็บข้อมูลอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องออกแบบการกำกับและติดตาม ให้เหมาะสม ซึ่งมีองค์ประกอบดังนี้

1) การพัฒนาวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูลและระบบการรายงาน ซึ่งระบบการเก็บรวบรวมข้อมูลทำได้หลายวิธี เช่น โดยการตรวจสอบ การควบคุม การนิเทศ หรือการตรวจสอบการบริหารภายใน เป็นต้น

2) ระบบรายงาน โดยทั่วไป จะเป็นการรายงานการเงินและงบประมาณ รายงานผลการตรวจสอบภายใน รายงานผลการปฏิบัติตามโครงการ เป็นต้น โดยจะจุดเน้นสำคัญในการกำกับและติดตาม เพื่อให้การดำเนินโครงการบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด คือ การกำกับและติดตามในด้านปัจจัย ด้านกิจกรรม และด้านการดำเนินงานว่าเป็นอย่างไร มีแตกต่างจากที่กำหนดไว้เพียงใด มีปัญหาอุปสรรคอย่างไรบ้าง (สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, 2537 หน้า 5 - 6) คุณภาพของผลการกำกับงานขึ้นอยู่กับระบบการกำกับงาน คือ ข้อมูลที่ตรงประเด็นครอบคลุม มีคุณภาพ และความเหมาะสมของการรายงานและผู้บริหารโครงการ ซึ่งหากผู้บริหารให้ความสำคัญต่อการ

จัดระบบการกำกับงานที่มีคุณภาพแล้วย่อมทำให้เกิดการเร่งรัดให้โครงการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ผลตรงเป้าหมาย และแล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด (สมหวัง พิธิยานุวัฒน์, 2542 หน้า 53)

กล่าวโดยสรุป การติดตาม คือ การคอยตรวจสอบว่าผู้รับผิดชอบงานหรือโครงการได้ปฏิบัติงานเป็นไปตามที่คาดหวังหรือไม่ และงานอยู่ในขั้นตอนการดำเนินงานตามวงจรของระบบการทำงานหรือเปล่า ดังนั้น จึงต้องอาศัยหลักการกระจายอำนาจ หลักสัญญาประชาคม หลักข้อมูลเชิงประจักษ์ และหลักอำนาจ รวมทั้งจะต้องออกแบบการเก็บรวบรวมข้อมูลและระบบรายงานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นบทบาทโดยตรงของผู้บริหารหรือหัวหน้าโครงการ

จากการทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับการติดตามนั้นเป็นแนวคิดที่กระตุ้นให้การบริหารงานเป็นไปตามแผนนโยบาย และคอยตรวจสอบว่าผู้รับผิดชอบงานในหน่วยงานได้ปฏิบัติงานเป็นไปตามที่คาดหวังหรือไม่ ซึ่งกิจกรรมการติดตามอาจเกิดขึ้นก่อน ระหว่าง หรือหลังการดำเนินงานแต่ละขั้นตอนก็ได้ จึงนำมาสู่การแนวคิดในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยนำแนวคิดเกี่ยวกับการติดตามมาใช้ในการศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบโครงสร้างองค์กรภาคประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในประเด็นการติดตามเป็นกระบวนการหนึ่งของการบริหารงาน และคุณภาพของผลงานขึ้นอยู่กับระบบการติดตามที่เหมาะสม โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการติดตาม ตรวจสอบให้เกิดความโปร่งใส ซึ่งจะช่วยส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตส่งผลต่อการลดการกระทำ ความผิดและลดการทุจริตในภาครัฐให้น้อยลง

2.5 ทฤษฎีความผิดที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชัน

2.5.1 ความหมายของการคอร์รัปชัน

ทุจริต ตรงกับคำว่า “Corruption” หมายถึง การกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำที่ชั่วร้าย และฉ้อโกง โดยเจตนาที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่ นอกจากนี้ยังหมายถึง การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งซึ่งประชาชนไว้วางใจกระทำต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการโดยการรับหรือยอมรับประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น การทุจริตหมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้น ไม่ปฏิบัติตามกรอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555)

การทุจริต หมายความว่า ประพฤติชั่วคดโกง ไม่ซื่อตรง (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, 2554)

การคอร์รัปชัน หมายถึง พฤติการณ์การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าจะกรณีดังกล่าวเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีตำแหน่งหรือหน้าที่ในเรื่องนั้นหรือไม่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่เพื่อวัตถุประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ ไม่ว่าพฤติการณ์ดังกล่าวจะมุ่งที่ผลประโยชน์ในทางทรัพย์สินหรือประโยชน์ทางอื่นที่มีใช้ทรัพย์สิน เป็นต้นว่า ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่กลั่นแกล้งราษฎรหรือมีเจตนาก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราษฎรหรือราชการ

การฉ้อราษฎร์บังหลวง หมายถึง การที่พนักงานเจ้าหน้าที่เก็บเงินจากราษฎรแล้วไม่ส่งหลวง หรือการเบียดบังเงินหลวง การขกยก โกงกินเงิน ทอง หรือทรัพย์สินผลประโยชน์ต่าง ๆ หรือการกระทำใด ๆ ของข้าราชการที่เรียกร้องจากราษฎร เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่โดยปกติของข้าราชการผู้นั้น โดยทำให้ราษฎรเข้าใจผิดว่าจะต้องเสียเงินค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการต่าง ๆ ให้แก่ทางราชการ หรือ การกระทำด้วยประการใด ๆ ของข้าราชการที่เป็นการนำเงินหรือประโยชน์ของทางราชการ ไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, 2554)

การทุจริตต่อหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ ฉบับที่ 2 พ.ศ.2554 หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่ที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ให้คำนิยาม “ประพฤติมิชอบ” หมายความว่า ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับการรักษาหรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2551 ให้คำนิยาม การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หมายถึง การใช้อำนาจหรืออิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตัว เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจกระทำการแทนรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นผู้รักษาผลประโยชน์ร่วมกันของมหาชน (อุดม รัฐอมฤต, 2546 หน้า 64-74) อำนาจนี้ไม่ได้ผูกติดกับตัวบุคคล แต่มาจากสถานภาพการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นกลไกของรัฐบาลในการดำเนินงานเพื่อส่วนรวม

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัว ญาติ พี่น้อง พรรคพวก หรือเห็นแก่ความมั่งคั่ง และสถานภาพที่จะได้รับหรือทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือราชการ ต้องถือว่าเป็นการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

จากที่กล่าวมาสรุปได้ว่า การทุจริต หรือ คอร์รัปชัน หมายถึง การประพฤติของเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย อันเนื่องมาจากการเลือกปฏิบัติ เพื่อก่อให้เกิดผลประโยชน์ต่อตนเองและพวกพ้องเป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง ตลอดจนการรีดไถ โดยการที่เจ้าพนักงานเรียกและรับสินบนจากราษฎร หรือการที่เจ้าหน้าที่กระทำการเรียกรับ หรือใช้ตำแหน่งทำการทุจริต หรือเข้าไปมีส่วนได้ส่วนเสียเพื่อผลประโยชน์สำหรับตนและผู้อื่น โดยการละเมิด หรืออาศัยตำแหน่งหน้าที่ทางราชการเพื่อก่อให้เกิดรายได้เป็นของตน รวมถึงการที่เจ้าหน้าที่ เจ้าพนักงานใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อแสวงหาผู้ประโยชน์ หรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือช่วยเหลือญาติ พี่น้อง พวกพ้องของตนให้ได้รับตำแหน่งหน้าที่ราชการ แม้จะไม่ได้รับสินบนก็ตาม ก็ถือว่าเป็นการกระทำที่เป็นการทุจริตของข้าราชการหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง

2.5.2 องค์ประกอบของการการทุจริตคอร์รัปชัน

การทุจริตคอร์รัปชัน มีองค์ประกอบดังนี้

- 1) ผู้กระทำการได้รับประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งไม่ว่าจะอยู่ในรูปของเงินตราหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้รวมถึงการรับสินบนด้วย
- 2) ผู้กระทำการใช้อำนาจโดยมิชอบ
- 3) การได้รับประโยชน์เป็นผลเสียหายแก่ส่วนได้เสียของสาธารณะหรือประชาชนเป็นส่วนใหญ่
- 4) ผู้กระทำการมีตำแหน่งฐานะหน้าที่ในราชการและได้กระทำการภายใต้ตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน
- 5) การกระทำของบุคคลนั้นเป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดต่อกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับที่กำหนดไว้สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยทำให้ระบบราชการต้องเสียหาย เช่น เจ้าหน้าที่รัฐได้กระทำการหรือเข้าไปมีส่วนร่วมหรือใช้ตำแหน่งหน้าที่ของตนเองเข้าไปมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในนโยบายของรัฐ ซึ่งการกระทำนั้นอาจคาดคะเนได้ว่าการตัดสินใจมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจส่วนตัวของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น หรือผลการตัดสินใจที่ทำให้เกิดผลเสียต่อผลประโยชน์ส่วนรวม

ตามทฤษฎีความผิดที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชันนั้น การทุจริตสามารถเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีเหตุปัจจัยเกิดขึ้นพร้อมกัน โดยมีองค์ประกอบปัจจัย 3 ประการ คือ 1) ความไม่ซื่อสัตย์ (dishonesty) 2) โอกาสที่เอื้ออำนวย (opportunity) และ 3) สิ่งเร้าหรือสิ่งจูงใจ (motility) ซึ่ง

องค์ประกอบทั้ง 3 ข้อนี้มีความสัมพันธ์และเกี่ยวเนื่องกันอย่างมาก หากขาดองค์ประกอบข้อใดข้อหนึ่งไปย่อมไม่เกิดการทุจริตขึ้น ตามรายละเอียดดังนี้

1) ความไม่ซื่อสัตย์ (dishonesty)

ความไม่ซื่อสัตย์เป็นสิ่งที่อยู่ภายในจิตใจ แม้จะยังไม่ลงมือกระทำให้เกิดขึ้นเพียงแต่คิดไม่จำเป็นว่าต้องมีการลงมือก็อยู่ในขอบข่ายของความไม่ซื่อสัตย์แล้ว ซึ่งความไม่ซื่อสัตย์อาจเกิดขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมและความเคยชิน ความจำเป็นทางด้านเศรษฐกิจ หรือเพื่อความอยู่รอด ฯลฯ ทั้งนี้ความไม่ซื่อสัตย์นั้นอาจมาจากการที่บุคคลต้องการหรือหวังผลประโยชน์ซึ่งอาจเป็นทรัพย์สิน เงินทอง หรือการบริการก็ได้ และสามารถพบเห็นได้ทั่วไปในสังคม

2) โอกาสที่เอื้ออำนวย (opportunity)

การกระทำความผิดมิใช่สิ่งที่ยอมรับได้ในสังคม จึงไม่มีการกระทำอย่างเปิดเผย ดังนั้น กระทำการทุจริตล้วนแต่ต้องการ โอกาสที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิด ซึ่งโอกาสที่เอื้ออำนวยย่อมผลักดันให้เกิดการทุจริตมากกว่าโอกาสที่ไม่เอื้ออำนวย ดังนั้น หากระบบควบคุมภายในองค์กร สามารถควบคุมโอกาสของผู้ที่พยายามจะทำผิดได้แล้ว การปฏิบัติงานขององค์กรนั้นจะดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) สิ่งเร้าหรือสิ่งจูงใจ (motility)

มูลเหตุจูงใจที่ทำให้บุคคลกระทำความผิดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับแต่ละบุคคลด้วยว่า บุคคลดังกล่าวมีความหนักแน่นเพียงพอที่จะไม่ลุ่มหลงไปกับสิ่งจูงใจหรือไม่ หากบุคคลนั้นเป็นผู้ที่มีความหนักแน่นในศีลธรรมอยู่แล้วย่อมต้องอาศัยสิ่งจูงใจที่มีอิทธิพลมากพอที่จะทำให้บุคคลนั้นกระทำความชั่วได้ (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2557 หน้า 37-39)

โดยมูลเหตุแห่งการทุจริตแบ่งออกเป็นหัวข้อใหญ่ ๆ ดังนี้

(1) เกี่ยวกับกฎหมายระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ

(2) วิธีปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ถ้าหากมิได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ของแต่ละบุคคลไว้ให้เป็นที่แน่นอนและรัดกุม หรือให้บุคคลคนเดียวกันทำงานหลายหน้าที่ ก็เป็นช่องทางที่จะก่อให้เกิดการทุจริตได้ง่าย

(3) ผู้ปฏิบัติขาดสมรรถภาพในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการเงินและบัญชี หรือไม่มีความซื่อสัตย์สุจริต ซึ่งเป็นอุปนิสัยส่วนตัว หรือเป็นบุคคลที่มีสิ่งแวดล้อมบีบบังคับ เช่น รายได้ไม่เพียงพอหากเกิดกรณีจำเป็นก็อาจทำการทุจริตได้ (มณเฑียร ริณผล, ม.ป.ป. หน้า 3-7)

จากการทบทวนทฤษฎีความผิดที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชันที่กล่าวมาแล้วนั้น การกระทำลักษณะใดที่ถือว่าการทุจริตคอร์รัปชันหรือไม่ ขึ้นอยู่กับระเบียบทางสังคม วัฒนธรรม

ค่านิยมในสังคม และสภาพแวดล้อมของสังคม เนื่องจากกรณีการให้สิ่งของหรือผลประโยชน์ไม่ว่าจะเป็นการให้ในรูปแบบใด หรือการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในทางมิชอบ หรือการให้สินบนสินใต้ หรือการช่วยเหลือบุคคลอื่นไม่ว่าจะเป็นด้านใด ๆ ก็ตาม ก็เป็นการค้ำนึ่งถึงประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวมแล้ว ซึ่งก็ถือว่าเป็นการทุจริตคอร์รัปชันได้เช่นกัน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2555) ดังนั้นทฤษฎีความคิดที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชันจึงมีความสำคัญและต้องนำมาใช้ในการศึกษาและวิเคราะห์รูปแบบการทุจริตคอร์รัปชันในปัจจุบัน เพื่อนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อไป

2.6 ทฤษฎีองค์กร

2.6.1 ความเป็นมาและความหมาย

ทฤษฎีองค์กรเริ่มพัฒนาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1963 (พ.ศ. 2479) โดยมีผู้ที่กล่าวเป็นคนแรกก็คือ Luther Gulick ในบทความชื่อว่า “Notes on the Theory of Organization” ซึ่งเป็นการกล่าวถึงบทบาทของผู้บริหาร (Astley & Van de Ven, 1983; Millet, 1999 (พ.ศ.2542)) (ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, 2561, หน้า 3) โดยเมื่อกกล่าวถึงองค์กรก็จะนึกถึง “การบริหารจัดการ” โดยคำว่า “การบริหาร” และคำว่า “การจัดการ” ตามทฤษฎีรัฐประศาสนศาสตร์ (สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์, 2550, หน้า 9-13) นั้นมีความหมาย ดังนี้ “การบริหาร” ใช้ในความหมายที่กว้าง โดยนิยมใช้กับการบริหารหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานราชการ หรือการจัดการเกี่ยวกับนโยบาย เช่น การดำเนินงานของรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ที่เรียกว่า การบริหารงานในภาครัฐ ซึ่งมีความสำคัญต่อนโยบายตามกรอบการบริหารงานที่ผู้มีอำนาจกำหนดขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินงานตามความประสงค์ของภาครัฐ เพื่อการแก้ปัญหาและการพัฒนาสังคมของสาธารณชนตามนโยบายที่กำหนดไว้ เป็นต้น ส่วนคำว่า “การจัดการ” โดยส่วนใหญ่จะใช้กับการบริหารธุรกิจเอกชนหรือการดำเนินการตามนโยบายที่กำหนดไว้ เช่น กระบวนการดำเนินงานในภาคธุรกิจ (สมคิด บางโม, 2546, 60) ที่เรียกว่า “การจัดการในภาคธุรกิจ” ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญต่อนโยบายตามกรอบที่ผู้มีอำนาจกำหนดขึ้นเป็นแนวทางในการตัดสินใจดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ของมนุษย์ เป็นต้น (ธงชัย สันติวงษ์, 2533, หน้า 24-25) และ (อมรา พงศาพิชญ์, 2541, หน้า 401) ดังนั้น มนุษย์จึงต้องหาวิธีการสร้างเครื่องมือการบริหารเพื่อนำไปสู่เป้าหมายร่วมกัน โดยการแบ่งหน้าที่กันทำอย่างเป็นระบบที่เรียกว่า “องค์กร”

สำหรับความหมายของคำว่า องค์กร มีดังนี้

Alvin Brown กล่าวว่า องค์กร หมายถึง หน้าที่ซึ่งสมาชิกแต่ละคนของหน่วยงานถูกคาดหวังให้ประพฤติปฏิบัติและถูกคาดหวังความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกเพื่อนำไปสู่

วัตถุประสงค์ของหน่วยงานอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นความหมายที่เน้นภารกิจหน้าที่การดำเนินงาน

Louis Allen กล่าวว่า การพิจารณาองค์กรในแง่ของโครงสร้าง ซึ่งเป็นกลไกที่ทำให้สามารถร่วมกันทำงานได้ดี โดยต้องมีการจัดกลุ่มทำงาน กำหนดและมอบหมายหน้าที่ ความรับผิดชอบ กำหนดความสัมพันธ์ให้บรรลุถึงเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นความหมายที่เน้นกระบวนการ

Talcott Parsons กล่าวว่า มององค์กรในแง่เป็นหน่วยงานหนึ่งของสังคม (Social Unit) คือ เป็นกลุ่มที่ถูกสร้างขึ้นอย่างรอบคอบและมีการปรับปรุงตามกาลเวลาเพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายอย่างเฉพาะทาง

องค์กร หมายถึง ศูนย์รวมกลุ่มบุคคลที่ประกอบกันขึ้นเป็นหน่วยงานเดียวกันเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในกฎหมายหรือในตราสารจัดตั้งขึ้น อาจเป็นหน่วยงานรัฐ หน่วยงานเอกชน หรือหน่วยงานระหว่างประเทศ และตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Organ” ซึ่งหมายถึง บุคคล คณะบุคคล หรือสถาบัน เป็นส่วนประกอบของหน่วยงานใหญ่ที่ทำหน้าที่สัมพันธ์กันหรือขึ้นตรงต่อกัน (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, 2554, หน้า 1364)

องค์กร หมายถึง กระบวนการที่บุคคลมารวมตัวกันเป็นกลุ่ม เพื่อร่วมกันดำเนินงานสู่เป้าหมายตามความประสงค์ต่อผลการดำเนินงาน เพื่อวัตถุประสงค์ในระยะยาวร่วมกันด้วยการจัดโครงสร้าง ซึ่งเป็นการจัดระบบงาน โดยแบ่งกลุ่มงานหรือหน่วยงานพร้อมกับหน้าที่และอำนาจ ออกเป็นองค์กรพร้อมกับการจัดทรัพยากรมนุษย์ให้เชื่อมโยงอย่างมีระเบียบแบบแผน (ภาวินี เพชรสว่าง, 2558, หน้า 165-168) และ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2549, หน้า 228-239)

จากคำนิยามที่กล่าวมาองค์กร (Organ) จึงหมายถึง บุคคล คณะบุคคล หรือสถาบัน ซึ่งเป็นส่วนประกอบของหน่วยงานใหญ่ที่ทำหน้าที่สัมพันธ์กัน โดยองค์กรจะต้องมีส่วนที่เป็นโครงสร้างที่พลวัต (Dynamic) คือ คนและกระบวนการปฏิบัติของคน โครงสร้างที่คงที่ (Static) คือ อำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ การแบ่งงานกัน และการติดต่อสื่อสาร (ทั้งการบัญชาและประสานงาน) เพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายที่สามารถเรียงลำดับความสำคัญได้

2.6.2 องค์ประกอบของโครงสร้างองค์กร (Organization Structure)

จากความหมายขององค์กรในข้างต้นนำมาสู่การดำเนินการที่เรียกว่าการจัดโครงสร้างองค์กร ซึ่งมีปัจจัยที่เป็นองค์ประกอบ 4 ข้อ ดังนี้

1) ตำแหน่งงาน (Job Positions) เป็นการกำหนดหน้าที่และอำนาจตามลักษณะของงาน (วาโร เฟิงส์วาศ์, 2555, หน้า 3-6) และ (นพดล เจนอักษร, 2549, หน้า 6-19) ไม่ว่าจะเป็นอำนาจที่เป็นทางการ อำนาจตามกฎหมาย (Legitimate Power) และอำนาจที่ได้มาจากการดำรง

ตำแหน่งหรือการครอบครองตำแหน่งในองค์กรที่อาจกำหนดโดยข้อบังคับ/ระเบียบ/กฎหมาย อันเป็นประโยชน์และความจำเป็นต่อการปฏิบัติงาน เพื่อบรรลุต่อผลในระยะสั้น คือ เป้าหมายอันเป็นส่วนหนึ่งของวัตถุประสงค์และเป็นความประสงค์ที่ต้องการบรรลุต่อผลในระยะยาวขององค์กร ผู้ดำรงตำแหน่งจึงเป็นผู้ทรงอำนาจหน้าที่ที่มีสิทธิ มีความชอบธรรมในการวางแผนและการสั่งการ รวมถึงการกำหนดกฎระเบียบการมอบหมายงาน ควบคุมงาน การใช้ทรัพยากร และการดำเนินการต่าง ๆ ภายใต้สิทธิและความชอบธรรมในขอบเขตของหน้าที่และอำนาจอันเป็นกรอบหรือแนวทางที่ เรียกว่า นโยบาย (policy) ซึ่งผู้ได้บังคับบัญชาต้องยอมรับและปฏิบัติตาม โดยหน้าที่และอำนาจนี้จะหมดไปก็ต่อเมื่อบุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนั่นเอง

2) กลุ่มงานหรือหน่วยงาน (Section or Department) เป็นการจัดแบ่งส่วนงานต่าง ๆ ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับความรับผิดชอบต่อหน้าที่และอำนาจในส่วนงานนั้น ๆ และจะต้องนำสู่การปฏิบัติงาน

3) ขนาดและสายงานในการควบคุมสั่งการ (Span and Chain of Directing) เป็นการกำหนดจำนวนตำแหน่งกลุ่มงาน หรือหน่วยงานในการควบคุมและสั่งการกับสัดส่วนของสายการรายงานและการสั่งการ

4) โครงสร้างอำนาจ (Structure of Power) เป็นหน้าที่และอำนาจตามตำแหน่งงาน กลุ่มงาน หน่วยงาน ขนาดและสายงานของการควบคุมและสั่งการโดยรวมว่ามีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจ หรือเป็นการกระจายอำนาจ รวมถึงมีมาตรฐานการดำเนินการที่ยืดหยุ่น หรือเคร่งครัดอย่างไร

“องค์กร” เป็นข้อคิดทางกฎหมาย เนื่องจากในทางกฎหมายถือว่ารัฐเป็นนิติบุคคล และเป็นผู้ที่ทรงสิทธิและหน้าที่เป็นของตนเอง ส่วน “องค์กรของรัฐ” เป็นเครื่องมือในการแสดงเจตนาและการกระทำของรัฐที่มีผลทางกฎหมาย ดังกล่าวมานั้น นักวิชาการด้านการบริหารองค์กรภาครัฐ เครือรัฐออสเตรเลีย (Commonwealth of Australia) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า การบริหารองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนมีการเปลี่ยนแปลงตามบริบทแวดล้อม นับตั้งแต่ยุคดั้งเดิมจนมาสู่ยุคโลกาภิวัตน์ในปัจจุบัน แต่ทั้งหมดนั้นยังคงอยู่ภายในกรอบทฤษฎีต่อไปนี้

1) ทฤษฎีการบริหารองค์กรแบบวิทยาศาสตร์ (Scientific Management Theory) ของ Frederick Winslow Taylor ซึ่งเป็นบิดาแห่งหลักการจัดการเชิงวิทยาศาสตร์ (The Father of Scientific Management) เป็นผู้เสนอหลักการบริหารองค์กรที่มีอิทธิพลต่อหลักรัฐประศาสนศาสตร์ ด้วยการประยุกต์หลักการทางวิทยาศาสตร์เข้ากับหลักการบริหารเพื่อหารูปแบบที่ดีที่สุด โดยเชื่อว่าการทำงานในองค์กรจะมีวิธีที่ดีที่สุดเพียงวิธีเดียว หรือเรียกว่า “One Best Way of Working” ซึ่งสามารถสร้างประสิทธิภาพได้ตั้งแต่ระดับปัจเจกชนจนถึงตัวองค์กรด้วยวิธี ดังนี้

(1) การกำหนดหน้าที่และอำนาจในองค์กรแต่ภาคส่วนให้ชัดเจน แล้วกำหนดหน้าที่และอำนาจในแต่ละตำแหน่งงาน (Division of Labor) ที่อยู่ในภาคส่วนนั้น ๆ จากนั้นจึงกำหนดคุณสมบัติของตัวบุคคลที่เหมาะสมกับตำแหน่งงาน โดยสัมพันธ์ระหว่างเวลา กับผลงาน ด้วยระบบการควบคุมที่มีมาตรฐาน

(2) การสร้างความสัมพันธ์อันดีในองค์กรพร้อมกับแรงจูงใจที่เหมาะสมกับตำแหน่งงานด้วยการจัดบุคคลให้มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับตำแหน่งงาน (Put the Right Man to the Right Job)

(3) การพัฒนาการทำงานของบุคคลให้เหมาะสมกับหน้าที่และอำนาจในแต่ละตำแหน่งงานที่บุคคลนั้นปฏิบัติอยู่ โดยใช้ประสิทธิภาพของผลงานเป็นหลักในการตัดสินใจ

2) ทฤษฎีองค์กรและการจัดการบริหารงานตามหน้าที่และกระบวนการตามทฤษฎีองค์กรและการจัดการของ Haney Fayol ได้เสนอองค์ประกอบของหน้าที่การบริหาร ซึ่งประกอบด้วย 1) การวางแผน (Planning) 2) การจัดองค์กร (Organizing) 3) การสั่งการ (Command) 4) การประสานงาน (Coordination) และ 5) การควบคุม (Control) โดยทั้งหมดที่กล่าวมานี้เรียกว่า “POCCC”

ต่อมาลูเธอร์กูลิค (Luther Halsey Gulick) ชาวอเมริกัน และ Lyndall Urwick เจ้าของทฤษฎีองค์กร (Organization Theory) ที่พัฒนามาจากทฤษฎีของ Haney Fayol โดยลูเธอร์กูลิค ได้กล่าวว่า “ความสำเร็จของงานขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพ ทัศนคติ และความประหยัดของการปฏิบัติงานภายใต้การนำของผู้บริหารจะเกิดขึ้นถ้าฝ่ายบริหารยึดแนวทางการบริหารตามหลัก “POSDCoRB” อันเป็นคำย่อของภาระหน้าที่ที่สำคัญของนักบริหาร 7 ประการที่ได้การยอมรับในการบริหารจัดการองค์กรที่ใช้กับภาครัฐและภาคเอกชน โดยแยกความหมายของแต่ละคำได้ดังนี้ 1) P คือ การวางแผน (Planning) 2) O คือ การจัดองค์กร (Organizing) 3) S คือ การจัดบุคลากรปฏิบัติงาน (Staffing) 4) D คือ การอำนวยการ (Directing) 5) Co คือ การประสานงาน (Coordinating) 6) R คือ การรายงาน (Reporting) และ 7) B คือ การงบประมาณ (Budgeting) (ฐาณิสรา กาบบัวศรี, 2562)

ตาม Theory of Bureaucracy โดย Max weber ได้เสนอเรื่องการจัดการองค์กรขนาดใหญ่โดยเห็นว่าประสิทธิภาพการบริหารจะเกิดจากการจัดการด้วยวิธี ดังนี้ 1) องค์กรควรมีโครงสร้างเป็นลำดับชั้นและมีสายบังคับบัญชาที่ชัดเจน 2) การกำหนดหน้าที่ต้องมีความชัดเจนเป็นระบบและสามารถตรวจสอบได้ 3) ผู้มีอำนาจต้องรับผิดชอบตามหน้าที่ อำนาจ ระเบียบ และกฎหมายอย่างเคร่งครัด 4) การบริหารเป็นตำแหน่งของมืออาชีพที่ยึดระบบคุณธรรม โดยต้องมีการ

เรียนรู้และได้รับการฝึกอบรมอย่างถี่ถ้วน 5) การทำงานต้องมีเป้าหมายขององค์กรอย่างชัดเจนและไม่หาประโยชน์ส่วนตัวโดยมิชอบ และ 6) การทำงานต้องแยกเรื่องส่วนตัวกับงาน โดยผู้ปฏิบัติงานต้องเป็นกลางและขณะเดียวกันผู้ปฏิบัติหน้าที่ก็ต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นกลางด้วย

3) ทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์เป็นทฤษฎีของ Elton Mayo ที่สามารถประยุกต์ใช้กับการบริหารในองค์กรภาครัฐได้ดีกว่าการประยุกต์ใช้กับการจัดการในองค์กรภาคเอกชน ซึ่งทฤษฎีมนุษยสัมพันธ์ได้ให้ความสำคัญกับปัจจัยทางจิตใจและประสิทธิภาพองค์กร โดยใช้ปัจจัยด้านจิตใจเป็นเครื่องมือในการกำหนดประสิทธิภาพขององค์กร มีดังนี้

- (1) ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ภายในกลุ่มและในสังคมการทำงานขององค์กร
- (2) ปัจจัยด้านทัศนคติของบุคลากรที่มีต่อองค์กรและต่อผู้มีอำนาจขององค์กร
- (3) ปัจจัยด้านขวัญและกำลังใจต่อการทำงานในองค์กร

2.6.3 ข้อพิจารณาในการนำทฤษฎีองค์กรมาใช้ในทางปฏิบัติ

การนำทฤษฎีองค์กรมาใช้ในทางปฏิบัตินั้น จำเป็นต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบของบริบทที่เกี่ยวข้องดังที่นักวิชาการไทย (กษม สุวรรณกุล, 2541, หน้า 204), (เสนห์ จุ้ยโต, 2545, หน้า 68-72) และนักวิชาการต่างประเทศ (Peter F. Drucker, 1954, p.86-87) (Owen E. Hughes, 2012, p.43-61) (Commonwealth of Australia) ได้อธิบายไว้ดังนี้

1) ยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization)

ในสังคมแต่ละยุคสมัยมีความแตกต่างกัน และปัจจุบันเป็นยุคโลกาภิวัตน์กับกระแสประชาธิปไตย การนำทฤษฎีองค์กรมาใช้ในทางปฏิบัติ จึงต้องพิจารณาถึงปัจเจกบุคคล ชุมชน และรัฐบาล เนื่องจากปัจจุบันทั่วโลกต่างถูกเชื่อมโยงทางสังคม เศรษฐกิจ การเมือง เทคโนโลยี และวัฒนธรรมเข้าด้วยกันอย่างสะดวก รวดเร็ว และกว้างขวาง ผ่านระบบสื่อสาร การคมนาคมขนส่ง เทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย จึงทำให้บริบทแวดล้อมต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงรวดเร็วทั้งภายในและภายนอกประเทศ การปรับปรุงพัฒนาทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจึงจำเป็นต้องเท่าทันกับความเปลี่ยนแปลงดังกล่าว และสำหรับประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย โดยใช้หลักเศรษฐกิจแบบเสรีนั้นจะมี 2 ภาคส่วนที่ทำหน้าที่ให้บริการสังคม คือ ภาคตลาดหรือองค์กรภาคเอกชน (Market or Private Sector) และภาครัฐบาลหรือองค์กรภาครัฐ (Government or Public Organization)

2) บทบาทภาครัฐ (Role of Public Sector)

ภาครัฐมีบทบาทในเรื่องของความสงบสุขของสังคมและความมั่นคงของประเทศ การบริหารภารกิจขององค์กรภาครัฐ (Function of State) เป็นการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนโดยรวม (Public Interest) ซึ่งเรียกว่า “การบริการสาธารณะ (Public Service)” ผ่านองค์กร

นิติบัญญัติ องค์กรบริหาร และองค์กรตุลาการ ซึ่งการบริหารเพื่อให้ภารกิจต่าง ๆ ขององค์กรภาครัฐสำเร็จตามความมุ่งหมายนั้น รัฐอาจเป็นผู้ดำเนินการเอง หรือให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ ส่วนการควบคุม ส่งเสริม และการกำกับดูแลขององค์กรส่วนกลาง องค์กรส่วนภูมิภาคหรือองค์กรส่วนท้องถิ่น จะกระทำการผ่านกลไกภาครัฐ คือ การบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น

3) บทบาทภาคเอกชน (Role of Private Sector)

บทบาทภาคเอกชนจะเป็นการบริการตามวัตถุประสงค์ของภาคเอกชน และความต้องการของพลเมือง และอาจเป็นไปได้ในทางสาธารณกุศลโดยไม่หวังผลกำไรก็ได้ สำหรับการจัดการของภาคเอกชนนั้นจะมีความสัมพันธ์กับบทบาทภาครัฐในเรื่องการส่งเสริม กำกับ ดูแล หรือการควบคุม (Promoting Regulating or Controlling) ซึ่งในประเทศประชาธิปไตยที่ใช้หลักเศรษฐกิจแบบเสรีภาครัฐและภาคเอกชนจะมีบทบาทที่แตกต่างกัน แต่มีส่วนสนับสนุนซึ่งกันและกันในการให้บริการสังคม ซึ่งการให้บริการต่อสังคมจะมีความสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อทั้งสองภาคส่วนสามารถสร้างความร่วมมือในการทำหน้าที่ได้อย่างประสานสอดคล้องกัน

4) ความสำคัญของวัตถุประสงค์ (Objectives)

วัตถุประสงค์เป็นจุดเริ่มต้นของการบริหารภาครัฐและการจัดการภาคเอกชน เมื่อการบริหารภาครัฐและการจัดการภาคเอกชนนั้นเริ่มจากวัตถุประสงค์ ความสำเร็จจึงถูกกำหนดด้วยวัตถุประสงค์เช่นเดียวกัน ผู้มีอำนาจและบุคลากรในองค์กรจึงต้องร่วมกันในกระบวนการกำหนดวัตถุประสงค์และร่วมกันรับผิดชอบต่อวัตถุประสงค์ มาตรฐาน และงานต่าง ๆ ขององค์กร กล่าวคือ บุคลากรทุกคนมีหน้าที่ร่วมกันรับผิดชอบต่อวัตถุประสงค์ ส่วนผู้มีอำนาจมีหน้าที่สนับสนุนและกระตุ้นเตือน เพื่อให้เกิดวินัยกับงานในหน้าที่ที่รับผิดชอบของบุคลากรอันเรียกว่า “การจัดการตามวัตถุประสงค์” (Management by Objectives)

5) ความสำคัญขององค์กร (Organization)

องค์กรมีความสำคัญ เนื่องจากมีบทบาทสำคัญต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ ด้วยเหตุนี้ ภาครัฐจึงต้องมีองค์กรหรือหน่วยงานภาครัฐ เช่น รัฐสภา ศาล รัฐบาล และกระทรวง ทบวง กรม องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยมีการจัดโครงสร้างองค์กรแบ่งออกเป็นส่วนต่าง ๆ สำหรับภาคเอกชนมีองค์กรหรือหน่วยงานภาคเอกชน เช่น บริษัทมหาชน บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วน ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงงาน และมีการจัดโครงสร้างองค์กรโดยแบ่งออกเป็นส่วนต่าง ๆ เช่นกัน โดยภาครัฐและภาคเอกชนจะต้องจัดหานักบุคลากรที่เหมาะสมเพื่อบรรจุลงสู่ตำแหน่งงานต่าง ๆ พร้อมกำหนดหลักเกณฑ์การทำงาน เช่น กฎ ระเบียบ เพื่อเป็นเครื่องมือในการทำหน้าที่ในองค์กรร่วมกัน อันเป็นกระบวนการขับเคลื่อนองค์กรสู่เป้าหมาย คือ วัตถุประสงค์ที่ต้องการ

6) การจัดโครงสร้างองค์กรใหม่

การจัดโครงสร้างองค์กรใหม่ที่มีความเหมาะสมกับวัตถุประสงค์และปัจจัยแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปนั้นส่งผลทำให้ประสิทธิภาพขององค์กรเพิ่มมากขึ้น จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ถึงขนาดและความสลับซับซ้อนของงาน รวมทั้งความซับซ้อนขององค์กรและสายบังคับบัญชาที่มีความเหมาะสมกับการรายงาน (Reporting) การปฏิบัติงาน (Operation) การสั่งการ (Directing) และการควบคุม (Controlling) ให้มีความสามารถปรับเปลี่ยนตัวเองอย่างเท่าทันกับภารกิจที่เปลี่ยนแปลง กล่าวคือ จะต้องวิเคราะห์ถึงขนาดและสายงานการควบคุมสั่งการ (Span and Chain of Directing) โดยเฉพาะเรื่องภาระรับผิดชอบ (Accountability) ซึ่งเป็นการกำหนดจำนวนตำแหน่ง กลุ่มงาน หรือหน่วยงานในการควบคุมสั่งการกับสายการรายงานและสั่งการ (วิรัชวิรัชนิภาวรรณ, 2549 หน้า 228-230), (ธงชัย สันติวงษ์, 233, หน้า 257-260) และ (ศิริวรรณ เสรีรัตน์กับคณะ, 2539 หน้า 141-142)

2.6.4. ประเภทองค์กรของภาครัฐ

ประเภทองค์กรของภาครัฐแบ่งออกเป็น 2 ประเภทดังนี้

1) องค์กรใช้อำนาจเดี่ยว คือ องค์กรของรัฐที่มีบุคคลธรรมดาที่มีหน้าที่และใช้อำนาจในวินิจฉัยสั่งการเพียงคนเดียว เช่น ตำแหน่งประมุขของรัฐ นายกรัฐมนตรี ประธานรัฐสภา เป็นต้น

2) องค์กรใช้อำนาจแบบกลุ่ม คือ บุคคลธรรมดาที่ดำรงตำแหน่งต่างๆ ที่มาทำหน้าที่และใช้อำนาจร่วมกัน เช่น ในรูปแบบของคณะกรรมการ หรือคณะบุคคลที่ต้องร่วมกันในการตัดสินใจกระทำการในนามของรัฐ ซึ่งจะมีลักษณะการตัดสินใจในการวินิจฉัย สั่งการที่ซับซ้อน เนื่องจากมีบุคคลหลายคนเข้าร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งในทางกฎหมายการพิจารณาว่า การกระทำของใช้อำนาจแบบกลุ่มชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น ไม่ได้พิจารณาแต่เพียงว่ากระทำในขอบเขตหน้าที่และอำนาจหรือไม่ แต่ยังต้องพิจารณาไปถึงกระบวนการในการแสดงออก เพื่อให้ได้มาซึ่งเจตนาขององค์กรนั้นอย่างแท้จริง

3) องค์กรเอกเทศเป็นกรณีที่สามารถใช้อำนาจได้โดยองค์กรหนึ่งเดียว

4) องค์กรร่วม คือ เป็นการกระทำการได้โดยใช้หลาย ๆ อำนาจเข้ามาร่วมกัน เช่น กระบวนการนิติบัญญัติเป็นกระบวนการใช้อำนาจของรัฐที่ต้องผ่านการใช้อำนาจของหลายองค์กร ตั้งแต่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กร่าง ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จนเมื่อทั้งสองสภาให้ความเห็นชอบ ฝ่ายบริหารก็นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อม เพื่อให้พระมหากษัตริย์ลงพระปรมาภิไธย จากนั้นฝ่ายบริหารจะนำไปประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

5) องค์กรสูงสุด คือ องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญและไม่ขึ้นกับองค์กรใด

6) องค์กรลำดับรอง คือ องค์กรที่ใช้อำนาจตามกฎหมายซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ เช่น องค์กรฝ่ายปกครองต่าง ๆ ที่เป็นผู้ใช้อำนาจปฏิบัติการ

จากการทบทวนวรรณกรรมทฤษฎีองค์กร มีองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ส่วน ได้แก่ 1) โครงสร้างที่พลวัตรซึ่งมีรายละเอียด คือ คนและกระบวนการปฏิบัติของคน เช่น อำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ เป็นต้น และ 2) โครงสร้างที่คงที่ซึ่งมีรายละเอียด คือ อำนาจ หน้าที่ ความรับผิดชอบ การแบ่งงานกัน และการติดต่อสื่อสารทั้งการบัญชาและประสานงาน เป็นต้น เพื่อมุ่งให้การบริหารจัดการไปสู่เป้าหมายและเป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผน ซึ่งทฤษฎีองค์กรตามที่กล่าวมาข้างต้นมีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับงานวิจัยนี้ ในประเด็นการจัดตั้งรูปแบบองค์กร ที่ต้องวิเคราะห์หาคำตอบ โครงสร้างรูปแบบองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันประกอบด้วยโครงสร้างองค์กร คุณสมบัติของคณะกรรมการ หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ เพื่อนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อไป

2.7 หลักประชาธิปไตย

2.7.1 ความเป็นมาของประชาธิปไตย

อำนาจอธิปไตยถือว่าเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ และเป็นอำนาจของประชาชนทุกคนร่วมกัน ซึ่งประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้ร่วมกันใช้อำนาจนี้ ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเอง (สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2554) ซึ่งประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) เป็นการปกครองที่ทุกคนในสังคมสามารถแสดงออกถึงความต้องการของตนได้และเป็นการจัดการเพื่อก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกคนในสังคมอย่างใดก็ตาม ด้วยข้อจำกัดหลายประการในสังคมปัจจุบัน เช่น จำนวนประชากรที่มีมากจนทำให้ไม่สามารถใช้รูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยทางตรงได้ ปัจจุบันจึงใช้การปกครองระบอบประชาธิปไตยทางอ้อม (Indirect Democracy) ผ่านการเลือกตั้งตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในการปกครองแทน เช่น การเลือกตั้งและการมีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบอื่น ๆ (ชัยรัช วิกิติภูมิประเทศ, 2546)

การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นระบอบการปกครองโดยประชาชน ซึ่งถูกนำไปใช้อย่างแพร่หลายในประเทศต่าง ๆ ทั่วทุกมุมโลกเป็นระบอบการปกครองที่มีวิวัฒนาการมาอย่างยาวนานและได้พัฒนามาจนถึงปัจจุบัน ในด้านหลักประชาธิปไตยเป็นหลักการที่มุ่งเน้นการมี

ส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองโดยการดำเนินการต่าง ๆ ที่ต้องการการมีส่วนร่วมและการตัดสินใจของประชาชนตามการปกครองในระบบประชาธิปไตย โดยหลักเกณฑ์ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติได้วางหลักประชาธิปไตยโดยตรงหรือโดยทางผู้แทนไว้ชัดเจนในข้อ 21 แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ มีข้อความ ดังนี้ (1) ทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในรัฐบาลของประเทศตนจะเป็น โดยตรงหรือโดยผ่านทางผู้แทนซึ่งได้เลือกตั้งโดยอิสระ (2) ทุกคนมีสิทธิที่จะเข้าถึงบริการสาธารณะในประเทศของตนโดยเสมอภาค และ (3) เจตจำนงของประชากรจะต้องเป็นมูลฐานแห่งอำนาจของรัฐบาลเจตจำนงนี้จะต้องแสดงออกทางการเลือกตั้งตามกำหนดเวลาและอย่างแท้จริง ซึ่งอาศัยการออกเสียงโดยทั่วไปและเสมอภาค และการลงคะแนนลับ หรือวิธีการลงคะแนน โดยอิสระทำนองเดียวกัน (หยุด แสงอุทัย, 2513, หน้า 353-361)

นอกจากนี้ ตามพันธะสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) เป็นสนธิสัญญาพหุภาคีที่สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติรับรองเมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2509 และมีผลใช้บังคับเมื่อ 23 มีนาคม พ.ศ. 2519 ซึ่งสนธิสัญญานี้ได้ให้คำมั่นสัญญาว่าภาคีจะเคารพสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของบุคคล ซึ่งรวมถึงสิทธิในชีวิต เสรีภาพในศาสนา เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการชุมนุม สิทธิเลือกตั้ง และสิทธิในการได้รับการพิจารณาความอย่างยุติธรรม และต่อมาเดือนตุลาคม พ.ศ. 2552 สนธิสัญญาระหว่างประเทศนี้ได้มีประเทศลงนาม 72 แห่งและภาคี 165 แห่ง (UN Treaty Collection: International Covenant on Civil and Political Rights., 2563, ออนไลน์) สำหรับประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีของสนธิสัญญานี้โดยการภาคยานุวัติเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2539 และมีผลบังคับใช้กับประเทศไทย เมื่อวันที่ 29 มกราคม พ.ศ. 2540 โดยได้กำหนดไว้ในข้อ 25 ซึ่งมีข้อความดังนี้ “พลเมืองทุกคนย่อมมีสิทธิและโอกาส โดยปราศจากความแตกต่างดังกล่าวไว้ในข้อ 2 และโดยปราศจากข้อจำกัดอันไม่สมควร (ก) ในการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารรัฐกิจโดยตรง หรือผ่านทางผู้แทนซึ่งได้รับเลือกมาอย่าง เสรี (ข) ในการที่จะออกเสียงหรือได้รับเลือกตั้งในการเลือกตั้งอันแท้จริงตามวาระ ซึ่งมีการออกเสียง โดยทั่วไปและเสมอภาค และโดยการลงคะแนนลับเพื่อประกันการแสดงเจตนาโดยเสรีของผู้เลือก และ (ค) ในการที่จะเข้าถึงการบริการสาธารณะในประเทศของตน ตามหลักเกณฑ์ทั่วไปแห่งความเสมอภาค” (กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง, ออนไลน์)

2.7.2 ลักษณะสำคัญของประชาธิปไตย

ลักษณะสำคัญของประชาธิปไตย มีดังนี้ (อมร รักษาศักดิ์และคณะ, 2539)

- 1) ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย รัฐบาลได้อำนาจมาจากประชาชนหรือโดยความยินยอมของประชาชน
- 2) การเลือกผู้แทนในสังคมสมัยใหม่ที่เป็นประชาธิปไตยแบบมีผู้แทนต้องเป็นการเลือกที่บริสุทธิ์ยุติธรรมโดยประชาชนสามารถไปใช้สิทธิเลือกตั้งได้อย่างอิสระ
- 3) ให้ความสำคัญแก่แนวคิดที่แตกต่าง ร่วมกันแก้ไขปัญหาและตัดสินใจทางการเมืองร่วมกัน
- 4) เชื่อในความเป็นอิสระและเสรีภาพของมนุษย์การแสดงความคิดเห็น การออกเสียงการเลือกตั้ง เป็นต้น
- 5) ไม่เลือกปฏิบัติบังคับใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียม
- 6) มีการตรวจสอบการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน
- 7) ตัดสินใจหรือปฏิบัติตามเสียงข้างมาก
- 8) ประชาชนมีความเสมอภาค โดยเฉพาะด้านกฎหมาย และมีโอกาสเท่าเทียมกันใน ด้านต่าง ๆ
- 9) ประชาธิปไตยอยู่บนพื้นฐานและหลักการของเสรีนิยม
- 10) ประชาชนมีสิทธิเสรีภาพต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง โดยที่รัฐบาลเป็นผู้ให้หลักประกันและคุ้มครองการใช้สิทธิเสรีภาพ
- 11) รัฐบาลให้หลักการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรมไม่ใช่อำนาจตามอำเภอใจ
- 12) ประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศผ่านกลไกต่าง ๆ หรือ ใช้สิทธิ ที่จะแสดงบทบาทต่าง ๆ ได้โดยตรง และ
- 13) รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อประชาชนที่จะแสดงความคิดเห็นในด้านต่าง ๆ ต่อรัฐบาลรวมถึงมีสิทธิเปลี่ยนแปลงรัฐบาลตามวิธีการที่กำหนดได้ จะเห็นได้ว่าลักษณะดังกล่าวจะเป็นลักษณะสำคัญที่ประชาชนในสังคมประชาธิปไตยพึงได้รับ และเป็นสิ่งที่ทุกคนในสังคมจำเป็นต้องรับรู้และทำความเข้าใจเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติและอยู่ ร่วมกันในสังคมได้อย่างมีความสุข

จากการทบทวนวรรณกรรมหลักประชาธิปไตย เป็นหลักที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนเข้ามามีส่วนร่วม ไม่จำเป็นต้องกระทำผ่านผู้แทน เป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง ซึ่งวิธีการและผลลัพธ์ที่ได้มาจึงถือว่าเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงของผู้มีอำนาจบริหารปกครอง

ประชาชนจะได้รับความชอบธรรมและประโยชน์มากขึ้น ดังนั้น หลักประชาธิปไตยมีความสำคัญต่องานวิจัยและต้องนำมาใช้วิเคราะห์ในประเด็น โครงสร้างองค์กรตรวจสอบภาคประชาชน ในส่วนของที่มา องค์ประกอบ และคุณสมบัติของคณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนอันจะนำไปสู่แนวทางในการจัดทำกฎหมายเพื่อการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบภาคประชาชนต่อไป

2.8 หลักอำนาจธิปไตยเป็นของปวงชน

2.8.1 ความเป็นมาของอำนาจธิปไตยเป็นของปวงชน

ปรากฏเป็นทฤษฎีทางการเมืองที่กล่าวว่าทุกรูปแบบการปกครองต้องมีอำนาจแห่งการตัดสินใจโดยสูงสุดเด็ดขาด (Absolute power) และอำนาจนี้ถูกใช้หรือควบคุมโดยบุคคลหรือสิ่งสมมติ บุคคลหรือสิ่งสมมตินี้เรียกว่า “องค์อธิปัตย์” จากที่กล่าวมาข้างต้นอำนาจธิปไตยจึงเป็นอำนาจซึ่งแสดงความเป็นใหญ่ ความเป็นอิสระ ความไม่ขึ้นแก่ใคร หรือต้องเชื่อฟังคำสั่งคำบังคับบัญชาของผู้ใดที่เหนือตน โดยปราศจากความยินยอมของตน ดังนั้น อำนาจธิปไตยในความหมายของกฎหมายมหาชน คือ อำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2564) ตามวิวัฒนาการทางกฎหมายโดยสำนักกฎหมายธรรมชาติ เชื่อว่าอำนาจธิปไตยนั้นเป็นของพระเจ้าหรือเป็นของพระมหากษัตริย์ โดยหลักดังกล่าวก่อกำเนิดขึ้นในยุคที่อำนาจธิปไตยเป็นของพระเจ้าได้เสื่อมลงจนฝ่ายอาณาจักรเข้มแข็งและแยกตัวออกมาจากฝ่ายศาสนจักรได้สำเร็จและไม่ขึ้นตรงต่อศาสนจักรอีกต่อไป โดยมีนักปราชญ์ที่สนับสนุนหลักการนี้ ได้แก่

โดยฌอง โบแดง (Jean Bodin) ที่มองว่าอำนาจธิปไตยเป็นของปวงชน โดยหลักการดังกล่าวกำเนิดขึ้นมาในสมัยจักรวรรดิโรมันเนื่องจากได้รับอิทธิพลของพวกสโตอิกส์ (Stoics) โดยซิเซโร (Cicero) ที่ได้กล่าวไว้ว่า “อำนาจสูงสุดในรัฐหนึ่งตกอยู่แก่ประชาชนทั้งหมดของรัฐ” (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2564)

จากหลักการดังกล่าวข้างต้น ได้รับการสนับสนุนและเผยแพร่ โดยนักปราชญ์ ฌอง ชาร์ก รูสโซ (Jean Jacques Rousseau) ซึ่งผู้นำทฤษฎีสัญญาประชาคมที่ได้กล่าวไว้ว่า เราแต่ละคนได้มอบร่างกายและพลังทั้งหมดที่มีเข้าอยู่ภายใต้คำบัญชาสูงสุดของเจตนารมณ์ส่วนรวม ซึ่งอำนาจส่วนรวมของเรานั้น เราจะขอรับสมาชิกแต่ละคนในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งซึ่งจะแบ่งแยกมิได้ของสังคม ดังนั้น รัฐจึงเป็นการรวมตัวกันของทุก ๆ คนในประชาคมนั้น เจตนารมณ์ร่วมกันของทุกคนก็คืออำนาจธิปไตยที่เป็นของทุก ๆ คน จากที่กล่าวมานั้นตามทัศนะของฌอง ชาร์ก รูสโซ อำนาจธิปไตยไม่สามารถจะจำหน่ายจ่ายโอนไปให้ผู้อื่นได้ ไม่สามารถแบ่งแยกออกไปได้ และจำกัดไม่ได้ เพราะอำนาจอ้างว่าเป็นของทุกคนในประชาคมนั้น ที่เรียกว่า “การปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)” ซึ่งหลักการนี้ถูกนำมาปรับใช้ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยกึ่งทางตรงหรือที่เรียกว่า “ระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (participatory

democracy)” คือ การที่ปัจเจกชนแต่ละคนได้รวมตัวกันเป็นสังคมและถือว่าแต่ละคนนั้นต่างเป็นผู้ทรงสิทธิส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย การแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของส่วนรวมดังกล่าวอยู่ที่ปัจเจกชนแต่ละคนได้รับการปรึกษา กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การตัดสินใจทุก ๆ เรื่องที่เกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยแล้วจะต้องมีการปรึกษาหารือและสอบถามพลเมืองของรัฐ และสุดท้ายโดยซีเยส์ (Sieyes) ที่กล่าวว่า อำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา ซึ่งพัฒนามาจากจารีตประเพณีกฎหมายของประเทศอังกฤษ เป็นต้น

ดังกล่าวมานั้น อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนจึงเป็นหลักที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนแสดงความคิดเห็นได้อย่างเท่าเทียม และเปิดโอกาสให้ทุกคนในสังคมมีส่วนร่วมในการบริหารปกครองประเทศ โดยรัฐต้องคำนึงถึงสิทธิพลเมืองขั้นพื้นฐานของประชาชนด้วยการขจัดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง ให้สิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารปกครองระดับท้องถิ่น จังหวัด และประเทศ ป้องกันการผูกขาดอำนาจโดยผู้นำและผู้บริหาร

สำหรับประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่บัญญัติเรื่องอำนาจอธิปไตย ไว้ในมาตรา 3 วรรค 1 ซึ่งได้วางหลักไว้ว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรง เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น ทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม”

จากการทบทวนวรรณกรรมหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน เป็นหลักที่ประชาชนเป็นผู้ถืออำนาจสูงสุด เป็นรูปแบบการปกครองที่ปกครองโดยประชาชน อำนาจอธิปไตยที่ใช้โดยองค์กรฝ่ายปกครองจึงต้องมีความยึดโยงไปถึงประชาชน ซึ่งประชาชนเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐโดยตรงผ่านการเลือกตั้งและเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐผ่านทางองค์กรต่างๆ ดังนั้น อำนาจในการปกครองของประเทศจึง ต้องถูกผูกพันกับรัฐธรรมนูญ การใช้อำนาจของฝ่ายปกครองจะต้องมีความชอบธรรมกับการใช้อำนาจของรัฐ เพราะผู้ที่ทำหน้าที่เป็นผู้ปกครองต้องทำให้เจตจำนงของประชาชนตามหลักประชาธิปไตยปรากฏเป็นจริง (พงษ์เพ็ญ ศกุลดาภัย, 2551) ดังนั้น หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนมีความสำคัญต่องานวิจัยและต้องนำมาใช้วิเคราะห์เพื่อเป็นหลักในการวางรากฐานบทบาทขององค์กรตรวจสอบภายนอกที่เป็นองค์กรภาคประชาชนและภาคประชาสังคม อันจะนำไปสู่แนวทางในการจัดทำโครงสร้างองค์กรประกอบของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยองค์กรภาคประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2.9 หลักธรรมาภิบาล

2.9.1 ความเป็นมาของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาลไม่ใช่เรื่องใหม่แต่มีสอนอยู่ในหลักศาสนาต่าง ๆ อยู่แล้ว แต่มิได้เรียกอย่างที่เราเรียกกันในปัจจุบันนี้ ในพุทธศาสนามีการสอนเรื่อง “ธรรมาภิบาล” หรือ “การบริหารจัดการ” ที่ดีกันมาตั้งแต่พุทธกาลแล้ว หากเราพิจารณาคำสอนของพระพุทธเจ้า จะเห็นว่า เป็นหลักธรรมที่สอดคล้องกับเรื่องของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่และมีการนำมาใช้ในการบริหารงานอย่างต่อเนื่อง แม้กระทั่งในศาสนาอื่น ๆ ก็คิดว่ามิได้แตกต่างกันมากนัก มีคำสอนมากมายที่ระบุชัดเจนถึงหลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดีเช่น การเป็นคนสมบูรณ์แบบนั้นจะนำหมู่ชนและสังคมไปสู่สันติสุขและสวัสดิโดยประกอบไปด้วย คุณสมบัติ 7 ประการ ตามหลักสัพปุริสธรรม ซึ่งเป็นธรรมของคณิศ การรู้หลักและรู้จักเหตุเป็นการรู้กฎเกณฑ์ของสิ่งทั้งหลายรู้หน้าที่ของตนเองอันจะทำให้ปฏิบัติงานตรงตามหน้าที่ที่มีความสำคัญรับผิดชอบ ความมุ่งหมายและรู้จักผลเข้าใจวัตถุประสงค์ของงานที่ทำ ทำให้ทำงานแล้วเกิดผลสัมฤทธิ์ก่อให้เกิดประสิทธิผลรู้ตน รู้จักตนเองว่าโดยฐานะเพศกำลังความรู้ความสามารถเป็นอย่างไรและทำการต่าง ๆ ให้สอดคล้องรู้ประมาณ รู้จักพอดี รู้กาล รู้กาลเวลาที่เหมาะสม ระยะเวลาที่พึงใช้ในการประกอบกิจ หน้าที่การงานรู้ว่าเวลาไหนควรทำอะไร อย่างไร วางแผนการใช้เวลา เป็นการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั่นเองรู้ชุมชน รู้จักถิ่นที่ชุมชน ชุมชน การอันควรประพฤติในที่ชุมชน รู้ระเบียบวินัย ประเพณี วัฒนธรรม ทำให้ประพฤติตัวถูกหลักนิติธรรม คุณธรรม จริยธรรมของท้องถิ่นนั้นรู้บุคคล รู้จักและเข้าใจความแตกต่างแห่งบุคคลเป็นการทำงานร่วมกับผู้อื่นได้อย่างสันติสุขและเกิดสัมฤทธิ์ผลของงานได้ในที่สุด นอกจากนี้ยังมีหลักธรรมอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีกมากมาย จึงอาจกล่าวได้ว่าธรรมาภิบาลสำหรับคนไทยแล้วมิใช่เรื่องใหม่แต่อย่างไรเพียงแต่มิได้นำมาปฏิบัติให้เกิดผลเป็นรูปธรรม (อริย์รัช แก้วเกาะสะบ้า, 2560, หน้า 1-2)

“ธรรมาภิบาล” หรือ “การบริหารจัดการ” เป็นกระบวนการตัดสินใจและกระบวนการนำผลของการตัดสินใจไปใช้ปฏิบัติ ซึ่งอาจถูกใช้ไปในหลายสถานะ เช่น ในเรื่องของการปกครองหรือการบริหารงานเอกชน การปกครองหรือการบริหารงานในระดับ นานาชาติ ระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น องค์กรใด มีคนจำนวนมากไม่เข้าใจเรื่องของธรรมาภิบาล แม้กระทั่งคำจำกัดความของธรรมาภิบาลซึ่ง เนื่องจากคำว่า “Governance” เป็นเรื่องของการอภิบาลเป็นวิธีการใช้อำนาจ ขณะที่ “Good Governance” เป็นการรวมคำของธรรมและอภิบาลเป็นธรรมาภิบาล เป็นวิธีการที่ดีในการใช้อำนาจเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรขององค์กร โดยหลักธรรมาภิบาลสามารถนำไปประยุกต์ใช้ได้ในพื้นที่ต่าง ๆ เช่น ภาครัฐธุรกิจ ภาคประชาสังคม ภาคปัจเจกชน และองค์กรระหว่างประเทศ โดยมีเป้าหมายของการใช้หลักธรรมาภิบาล คือ เพื่อการมีความเป็นธรรม

ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ซึ่งวิธีการที่จะสร้างให้เกิดมีธรรมาภิบาลขึ้นมาได้ก็คือ การมีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ ถูกตรวจสอบได้และการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ แต่อาจประกอบไปด้วยหลักการอื่น ๆ อีกได้ด้วยแล้วแต่ผู้นำไปใช้ โดยสภาพแวดล้อมของธรรมาภิบาลอาจประกอบไปด้วยกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ประมวลจริยธรรม ประมวลการปฏิบัติที่เป็นเลิศ และวัฒนธรรมซึ่งล้วนเอื้อหรือไม่เอื้อต่อการบริหารจัดการที่ดี (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2545) ดังนั้นธรรมาภิบาลจึงเป็นเรื่องของหลักการบริหารแนวใหม่ที่มุ่งเน้นหลักการทำงาน ไม่ใช่เน้นหลักการที่เป็นรูปแบบทฤษฎีการบริหารงาน ซึ่งหากมีการนำมาใช้เพื่อการบริหารงานแล้วจะเกิดความเชื่อมั่นว่าจะนำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุดคือความเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล (ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ, 2545)

จากที่กล่าวมานั้น หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) จึงเป็นหลักการบริหารที่มีการนำมาประยุกต์ใช้ทั้งในต่างประเทศและในประเทศไทย ซึ่งในประเทศไทยได้นำหลักการดังกล่าวมาปรับใช้อย่างแพร่หลายตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ดังปรากฏในกฎระเบียบต่างๆ ของทุกภาคส่วน และปัจจุบันยังคงพบว่าแต่ละภาคส่วน หรือ หน่วยงานมีการกล่าวถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่แตกต่างกันไป ในลักษณะของต่างฝ่ายต่างขับเคลื่อน ไม่ได้มีการบูรณาการร่วมกัน รวมทั้งไม่ได้มีการขับเคลื่อนให้เห็นเป็นรูปธรรมอย่างจริงจัง ซึ่งสิ่งหนึ่งที่สะท้อนได้อย่างชัดเจน คือ ปัญหาการทุจริตที่ยังคงปรากฏในสังคมให้เห็นอยู่โดยตลอด ซึ่งการทุจริตรูปแบบหนึ่งที่พบมากขึ้นในปัจจุบันคือ “การทุจริตเชิงนโยบาย” (สำนักมาตรการป้องกันการทุจริต สำนักงาน ป.ป.ช., มปป., หน้า บทนำ) ซึ่งการที่จะนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้เป็นแนวทางในการบริหารและปกครองให้ได้ผลมิใช่แต่เป็นเรื่องการรณรงค์ สร้างจิตสำนึกของผู้บริหารในองค์กรหรือเป็นเพียงแนวปรัชญา นามธรรมที่ไม่มีบทบัญญัติบังคับใช้ แต่หลักธรรมาภิบาลจะต้องมีการวางแนวทางและกรอบปฏิบัติเป็นกฎหมายหรือกฎระเบียบเพื่อให้ถือปฏิบัติ (นายเสถียร เศรษฐสิทธิ์, มปป., หน้า 1)

ดังกล่าวมานั้น หลักธรรมาภิบาลซึ่งเป็นหลักการปกครองที่ดี เป็นหลักการที่นำมาใช้บริหารงานปกครองให้เกิดประสิทธิภาพ โดยมีความหมายว่ากฎเกณฑ์การปกครอง บำรุงรักษา สังคมและบ้านเมืองที่ดี การจัดการบริหารสังคมที่ดีในทุก ๆ ด้านและทุกระดับ รวมถึงการจัดระบบองค์กรและกลไกส่วนราชการ องค์กรของรัฐ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่มีความสำคัญต่อการปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจมีทั้งการให้คุณและให้โทษ จึงต้องมีขอบเขตแห่งหน้าที่และอำนาจตามที่กฎหมายกำหนดไว้และการปฏิบัติหน้าที่ต้องอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม มีความรับผิดชอบ โปร่งใส สุจริตเที่ยงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวง รวมทั้งต้องมีส่วนร่วมของประชาชน หลักธรรมาภิบาลซึ่งถือเป็นหลักการที่สำคัญจึงมีความสำคัญต่อการศึกษาและวิจัย เพื่อจะได้วิเคราะห์และนำหลักธรรมาภิ

บาลข้อที่เหมาะสมไปจัดให้มีองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปตามเป้าหมายในการจัดตั้ง

2.9.2 ความหมายของธรรมาภิบาล

ธนาคารโลก (World Bank) กล่าวถึง ธรรมาภิบาลว่า เป็นการบริหารประเทศที่มีนโยบายที่เป็นไปอย่างเปิดเผยและสามารถเกิดความสำเร็จได้ กลไกการบริหารของรัฐบาลมีความน่าเชื่อถือ มีประชาสังคมที่เข้มแข็ง มีส่วนร่วมในกิจการของภาครัฐและทุกนโยบายอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมาย (Pierre, I., 2000)

องค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) กล่าวถึงธรรมาภิบาลว่า การบริหารจัดการที่ดีเป็นต้นแบบของการพัฒนาอย่างมีส่วนร่วม โดยการกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและเสริมสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมขึ้น ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนสามารถพึ่งพาตนเองได้และมีความยุติธรรมทางสังคม (บุญบัง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมี ลี, 2554)

สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย กล่าวว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารจัดการที่ดีซึ่งสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน ธรรมาภิบาลนี้ เป็นหลักการที่นำมาใช้บริหารงานในปัจจุบันอย่างแพร่หลาย เนื่องจากช่วยสร้างสรรค์ และส่งเสริมองค์กรให้มีศักยภาพและประสิทธิภาพ อาทิ พนักงานต่างทำงานอย่าง ซื่อสัตย์สุจริตและขยันหมั่นเพียร ทำให้ผลประกอบการขององค์กรธุรกิจนั้นขยายตัว นอกจากนี้แล้วยังทำให้บุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องศรัทธาและเชื่อมั่นในองค์กรนั้น ๆ อันทำให้เกิดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง เช่น องค์กรที่โปร่งใสย่อมได้รับความไว้วางใจในการร่วมทำธุรกิจ รัฐบาลที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ย่อมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุน และประชาชน ตลอดจนส่งผลดีต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและความเจริญก้าวหน้าของประเทศ เป็นต้น (สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย, 2557)

หลักธรรมาภิบาล หมายถึง ระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี มีองค์ประกอบ 6 หลัก คือ (แสงชัย อภิชาติชนพัฒน์, 2559)

1) หลักนิติธรรม (The Rule of Law) คือ การปกครองโดยยึดหลักกฎหมาย เพื่อให้ความคุ้มครองแก่ประชาชน ทั้งในเรื่องสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สิน การแสดงออกการดำรงชีพ เป็นต้น ซึ่งถือเป็นหนึ่งในบรรดาสีทธิขั้นพื้นฐานทั้งหมดของปัจเจกบุคคลและโดยหลักการนี้ผู้ปกครองไม่สามารถใช้อำนาจใด ๆ อันละเมิดต่อกฎหมายกระทำต่อประชาชนได้

2) หลักคุณธรรม (Morality) คือ การยึดมั่นในเรื่องความถูกต้อง ดีงามการส่งเสริมให้มีจริยธรรมและคุณธรรมผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง และมาตรการลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่ขาดจริยธรรมและคุณธรรม

3) หลักความโปร่งใส (Accountability) คือ การปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์การให้มีความโปร่งใส เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และมีกระบวนการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารและตรวจสอบความถูกต้องได้

4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) คือ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นต่อการตัดสินใจขององค์การ ค้ำครองสิทธิในการมีส่วนร่วมกับรัฐ และการเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

5) หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) คือ การสำนึกในความรับผิดชอบต่อสาธารณะและเคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง

6) หลักความคุ้มค่า (Cost – effectiveness or Economy) คือ การบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม

ดังที่กล่าวมานั้น หลักธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคเอกชน และภาคประชาชน สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีและก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศชาติอย่างยั่งยืน ซึ่งการใช้หลักธรรมาภิบาลทำให้องค์กรสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการ บริหารงานได้ อีกทั้งยังเป็นกลไกในการควบคุมติดตามและตรวจสอบ โดยมีประชาชนหรือองค์การภายนอกมีส่วนร่วม

การวิจัยนี้ซึ่งมีแนวคิดที่จะนำหลักธรรมาภิบาล มาเป็นหลักในการวิเคราะห์การจัดตั้งองค์กรภาคประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งหลักธรรมาภิบาลที่มีความสอดคล้องกับแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรอิสระภาคประชาชนคือ หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักความโปร่งใส (Accountability) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) และหลักความคุ้มค่า (Cost – effectiveness or Economy)

2.9.3 หลักธรรมาภิบาลสากลที่ใช้ในองค์กรระหว่างประเทศ

1) ธนาคารโลก (World Bank)

ธนาคารโลกส่งเสริมธรรมาภิบาลเป็นวาระเร่งด่วนให้มีการปฏิบัติใช้อย่างเป็นรูปธรรม ดังปรากฏในรายงานการแสดงผลงานเด่นชัดในรายงานของธนาคารโลก (world Bank's 1991 Annual Development Economic Conference) โดยความคิดเริ่มต้นของหลักการนี้เน้นการจัดและการบริหารทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งการจัดการที่มีประสิทธิภาพได้ถูกพัฒนาเป็น

แนวทางการปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับการเมือง โครงสร้างรัฐ และกฎหมาย โดยที่ธนาคารโลกพิจารณาว่าการจัดการที่ดีจำเป็นจะต้องมีโครงสร้างการบริหารจัดการที่โปร่งใส (transparency) มีความรับผิดชอบ (accountability) และ เป็นไปตามหลักนิติธรรม (rule of law) โดยหลักการของธรรมาภิบาลจะเข้าไปทำหน้าที่เปลี่ยนแปลงการบริหารงานของรัฐ (governance) และเน้นเรื่องศักยภาพของรัฐ (state capacity) เป็นการเกิดขึ้นในสถานการณ์หลังการสิ้นสุดสงครามเย็นและเป็นช่วงเวลาเข้ามาที่ประจวบเหมาะที่มีกระแสการจัดการที่มุ่งเน้นการตลาดและลดบทบาทของภาครัฐ ซึ่งธนาคารโลกได้มองความชอบธรรมของการจัดการภาครัฐตามกระแสการเกิดขึ้นของประชาธิปไตยในคลื่นโลกที่สาม ที่มีการเน้นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม จึงอ้างถึงการจัดการที่ดีควรมีองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมจากประชาชน (Citizen Participation) ในรายงานที่ชื่อว่า Development Report (1997) (พ.ศ.2540) ของธนาคารโลก อันเป็นการเกี่ยวข้องอย่างสำคัญกับประเด็นการปฏิรูปทางการเมือง (political reform) และการพัฒนาทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยอันเป็นกระแสการเมืองของโลกในช่วงเวลานั้น

หลักธรรมาภิบาลที่มีต้นกำเนิดจากธนาคารโลก ในช่วงแรกหลักการของธรรมาภิบาลยังไม่มี ความชัดเจนแน่นอนว่าจะประกอบด้วยหลักการใด แม้ว่าในรายงานของธนาคารโลกหลายฉบับจะมีการระบุกล่าวถึง ในเรื่องความโปร่งใส หลักนิติธรรม การคอร์รัปชัน และการมีส่วนร่วมของประชาชน ตลอดถึงประชาธิปไตย จนกระทั่งในปี ค.ศ. 2004 (พ.ศ.2547) ธนาคารโลกจึงได้เริ่มมีความชัดเจนในองค์ประกอบของธรรมาภิบาล อันประกอบด้วย 6 องค์ประกอบ ได้แก่ (1) การมีสิทธิมีเสียงของประชาชน และความรับผิดชอบ (Voice and Accountability) (2) เสถียรภาพทางการเมืองและความรุนแรง (political Stability) (3) Government ความมีประสิทธิภาพของรัฐบาล (Effectiveness) (4) คุณภาพการเคารพกฎระเบียบ (Regulatory Quality) (5) หลักนิติธรรม (Rule of law) และ (6) การปราบปรามคอร์รัปชัน (Control of Corruption) (ทิวากร แก้วมณี, 2559, หน้า 39-41)

2) คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม ภูมิภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิกสหประชาชาติ (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP)

คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม ภูมิภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิกสหประชาชาติ ได้ให้นิยามคำว่า “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) ว่ามีองค์ประกอบ 8 ประการ ประกอบด้วย (1) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) (2) หลักนิติธรรม (Rule of Law) (3) หลักความโปร่งใส (Transparency) (4) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) (5) การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) (6) ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรมและไม่ละเลยบุคคลกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดออกไปจากสังคม (Equity and Inclusiveness) (7) หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and

Efficiency) และ (8) ภาระรับผิดชอบ (Accountability) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2555, หน้า 16)

3) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme : UNDP)

ในปี ค.ศ. 1997 (พ.ศ.2540) โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ได้ทบทวนและให้นิยามคำว่า “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) ใหม่ว่าเป็นเรื่องของการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อจัดการกิจการของประเทศชาติบ้านเมือง รวมทั้งยังได้กำหนดคุณลักษณะของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาลซึ่งได้นำเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนามนุษย์เข้ามารวมไว้ด้วย รวม 9 ประการคือ (1) การมีส่วนร่วม (Participation) (2) นิติธรรม (Rule of Law) (3) ความโปร่งใส (Transparency) (4) การตอบสนอง (Responsiveness) (5) การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus-Oriented) (6) ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม (Equity) (7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) (8) ภาระรับผิดชอบ (Accountability) และ (9) วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) (ธรรมาภิบาล สลค., ออนไลน์)

4) กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF)

กองทุนการเงินระหว่างประเทศ เป็นหน่วยงานที่ได้กำหนดเงื่อนไขให้ประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงิน จะต้องสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น และมีการดำเนินการตามนโยบายสาธารณะที่ได้ตกลงไว้ในสัญญารับการสนับสนุนทางการเงินอย่างเคร่งครัด ซึ่งจะช่วยให้ประเทศที่ประสบปัญหา สามารถพัฒนาเศรษฐกิจให้กลับสู่เสถียรภาพได้อย่างรวดเร็ว และในระยะยาวสังคมที่มีธรรมาภิบาลจะเป็นสังคมที่มีความเข้มแข็ง มั่นคง มีความสมดุลในการบริหารบ้านเมือง และมีภูมิคุ้มกันวิกฤตที่จะเกิดขึ้นภายหลัง ซึ่งประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ โดยองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่กองทุนการเงินระหว่างประเทศ ได้เคยกล่าวไว้ ประกอบด้วย (1) หลักนิติธรรม (Rule of Law) (2) หลักประสิทธิภาพและความรับผิดชอบของภาครัฐ (Efficiency and Accountability) และ (3) การแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน (Tackling Corruption) ซึ่งเป็นกรอบแนวคิดที่จะทำให้เศรษฐกิจสามารถเจริญเติบโตได้อย่างมั่นคงและยั่งยืน

5) ธนาคารพัฒนาเอเชีย The Asian Development Bank (ADB)

ธนาคารพัฒนาเอเชีย ให้ความหมายของคำว่า ธรรมาภิบาล สอดคล้องกับความหมายที่ธนาคารโลกได้ให้นิยามไว้ คือ ลักษณะของการใช้อำนาจในการบริหาร จัดการ ทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา โดยประกอบด้วย 4 หลัก ได้แก่ (1)

ความรับผิดชอบ (Accountability) (2) การมีส่วนร่วม (Participation) (3) การคาดการณ์ได้ (Predictability) และ (4) ความโปร่งใส (Transparency)

6) องค์กรเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-Operation and Development: OECD)

องค์กรเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ ให้คำจำกัดความของคำว่า “Good Governance” เป็นเรื่องของความสัมพันธ์ระหว่างหน้าที่และความร่วมมือระหว่างกัน ของคณะกรรมการฝ่ายจัดการและผู้มีส่วนได้เสียและยังเป็นกรอบของโครงสร้างแนวทาง ปฏิบัติและการติดตามการประเมินผลการดำเนินการขององค์กร เพื่อการบรรลุผลตามพันธกิจ ซึ่งประกอบด้วย หลักการสำคัญ คือ (1) การมีส่วนร่วม (Participation) (2) ความโปร่งใส (Transparency) (3) ความรับผิดชอบ (Accountability) (4) หลักนิติธรรม (Rule of Law) (5) ประสิทธิภาพ (Effectiveness) และ (6) ความเสมอภาค (Equity)

จากการทบทวนหลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในองค์กรระหว่างประเทศซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับ การยอมรับจากนานาอารยประเทศและมีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาของประเทศต่าง ๆ องค์กรเหล่านี้ได้ให้ความสำคัญและนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารงาน ให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กร หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในแต่ละองค์กรมีทั้งความเหมือน และความแตกต่างกัน แต่ก็มีองค์ประกอบที่สำคัญ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล หลักการรับผิดชอบ และหลักความเสมอภาคและเที่ยงธรรม หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ในองค์กรระหว่างประเทศถือเป็นหลักเกณฑ์และแนวทาง การบริหารจัดการที่ดี ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่มีความสำคัญต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจจะต้องโปร่งใส สร้างความเชื่อมั่น เชื่อถือ และให้เป็นที่ยอมรับทั้งในประเทศและนานาอารยประเทศด้วย หลักธรรมาภิบาลที่ใช้ใน องค์กรระหว่างประเทศซึ่งเป็นหลักเกณฑ์และแนวทางการบริหารจัดการที่ดีอันถือได้ว่าเป็นที่ ยอมรับระดับสากลจึงมีความสำคัญต่อการศึกษาวิจัยและต้องนำมาใช้วิเคราะห์หาหลักธรรมาภิบาล มีความสอดคล้องกับแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรอิสระภาคประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติ หน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป.ป.ช.

2.10 หลักนิติรัฐ

2.10.1 ความเป็นมาและความหมาย

“นิติรัฐ” เป็นคำแปลที่มาจากภาษาเยอรมันว่า “Rechtsstaat” ซึ่งคำว่า “Rechtsstaat” ประกอบขึ้นจากคำว่า “Recht” ที่แปลว่า “กฎหมาย” และคำว่า “Staat” ที่แปลว่า “รัฐ” คำสองคำนี้ รวมกันแล้วได้กลายเป็นคำศัพท์ทางนิติศาสตร์ในระบบกฎหมายเยอรมัน ซึ่งยากจะหาคำใน

ภาษาต่างประเทศที่แปลแล้วให้ความหมายได้ตรงกับภาษาเยอรมัน คำว่าที่เขียนเป็นภาษาอังกฤษส่วนหนึ่งใช้คำ ๆ นี้ทับศัพท์ภาษาเยอรมันโดยไม่มีการแปล อย่างไรก็ตามก็ได้มีความพยายามในการแปลคำว่า “Rechtsstaat” อยู่เช่นกัน ถึงแม้ว่าคำแปลที่ต่างพยายามคิดค้นกันขึ้นนั้นไม่สามารถจะสื่อความหมายของคำว่า “Rechtsstaat” ได้อย่างสมบูรณ์แบบก็ตาม ดังเช่นในระบบกฎหมายอังกฤษแปลคำว่า “Rechtsstaat” ว่า “Rule of law” หรือ “state-under-law” และในระบบกฎหมายฝรั่งเศสแปลว่า “état constitutionnel” แต่สำหรับคำรากกฎหมายในประเทศฝรั่งเศสยุคหลัง ๆ มักแปลว่า “état de droit” ซึ่งเป็นแนวโน้มการแปลในภาษาอื่น ๆ ด้วย คือแปลตรงตัว เช่น ในระบบกฎหมายอิตาลีแปลว่า Stato di diritto หรือระบบกฎหมายสเปนแปลว่า “Estado de derecho” เป็นต้น สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกา ถ้าหากไม่แปลคำว่า “Rechtsstaat” ว่า “Rule of law” ก็จะยกเอาหลักการทางกฎหมายที่มีเนื้อหาระบบบางส่วนที่คล้ายคลึงกับคำว่า “Rechtsstaat” มาเทียบเคียง เช่น due-process-clause หรือการกล่าวถึง Limited government ในฐานะมโนทัศน์ทางกฎหมายที่มีความใกล้เคียงกับคำว่า Rechtsstaat เป็นต้น (บรรพต จงเจริญประเสริฐ, 2557, หน้า 3)

ในทางวิชาการไม่ว่าจะแปลคำว่า Rechtsstaat ว่าอย่างไรก็ตาม แต่ประเด็นสำคัญย่อมอยู่ที่ความหมายที่เป็นแก่นแท้ของหลักนิติรัฐหรือ Rechtsstaat กล่าวคือ การปกครองตามหลักนิติรัฐหรือ Rechtsstaat นั้น กฎหมายจะต้องไม่เปิดโอกาสให้ผู้ปกครองใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจภายใต้กฎหมายบุคคลทุก ๆ คนต้องเสมอภาคกัน และบุคคลจะต้องสามารถทราบก่อนล่วงหน้าว่ากฎหมายมุ่งประสงค์จะบังคับให้ตนกระทำการอะไรหรือไม่ให้ตนกระทำการอะไร ผลร้ายอันเกิดจากการฝ่าฝืนกฎหมายหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคืออะไร ทั้งนี้ เพื่อที่จะให้บุคคลปฏิบัติตามได้ถูกต้องสอดคล้องกับกฎหมาย แนวความคิดพื้นฐานดังกล่าวมานี้ ย่อมจะก่อให้เกิดหลักการต่าง ๆ ตามมาในทางกฎหมายมากมาย เช่น หลักไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยปราศจากกฎหมาย (nulla poena sine lege) หลักห้ามลงโทษซ้ำซ้อน หลักห้ามตรากฎหมายย้อนหลังกำหนดโทษแก่บุคคล เป็นต้น (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2557, หน้า 3) อนึ่งเมื่อพิจารณาพัฒนาการของนิติรัฐแล้ว จะพบว่า นิติรัฐมีขึ้นเพื่อการจำกัดอำนาจรัฐหรือผู้ปกครองให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย คำกล่าวที่ว่า “นิติรัฐ” คือ รัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย ไม่ใช่โดยมนุษย์ (government of law and not of men) เป็นการให้ความหมายของนิติรัฐในเบื้องต้นที่มีความตรงที่สุด

ในด้านของประวัติศาสตร์การเมืองการปกครอง “นิติรัฐ” เริ่มต้นขึ้นในช่วงศตวรรษที่ 17 ในฐานะเป็นปฏิกิริยาที่มีต่อระบบการปกครองในระบบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ โดยอาจกล่าวได้ว่าเสาหลักที่ค้ำจุนนิติรัฐไว้ก็คือ การปกป้องบุคคลจากการกระทำตามอำเภอใจของรัฐหรือผู้ปกครอง แนวความคิดนี้สอดคล้องต้องกันกับพัฒนาการและความเชื่อที่มีมาตั้งแต่ในยุคกลางว่า สันติสุขและความยุติธรรมจะเกิดขึ้นได้ย่อมต้องอาศัยกฎหมาย อย่างไรก็ตามในแวดวงวิชาการ

เยอรมัน อันเป็นแหล่งพัฒนาแนวคิดเรื่องนิติรัฐขึ้นจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่ยุติว่าใครเป็นผู้ทำให้ความหมายของคำว่า “Rechtsstaat” อย่างชัดเจนเป็นคนแรก แต่ส่วนใหญ่เชื่อกันว่า Robert von Mohl ผู้ซึ่งได้ศึกษารัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาในเวลานั้นเป็นอย่างดี เป็นคนแรกที่ได้นำเอาความคิดที่ว่า การดำรงอยู่ของรัฐไม่ควรจะขึ้นอยู่กับกำลังอำนาจ แต่ควรขึ้นอยู่กับเหตุผล มาอธิบายอย่างเป็นระบบในตำรากฎหมายว่าด้วยรัฐแห่งราชอาณาจักรเวสต์ฟาเลียเพิ่มเติมแบร์ก อนึ่ง สำหรับ Mohl แล้วเสรีภาพของปัจเจกบุคคลย่อมถือเป็นหัวใจของมโนทัศน์ว่าด้วยนิติรัฐ (Thomas Fleiner / Lidija R., 2004, p. 227) ซึ่งอันที่จริงแล้ว ก่อนที่จะเริ่มมีคำอธิบายเกี่ยวกับนิติรัฐในทางตำรา เมื่อครั้งที่ยุโรปยังปกครองกันในระบบศักดินาสวามิภักดิ์ ก็เริ่มปรากฏหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายที่จำกัดอำนาจอำเภอใจของกษัตริย์บ้างแล้ว พัฒนาการของความคิดเรื่องนิติรัฐเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้นในตอนปลายศตวรรษที่ 18 เมื่อรัฐสมัยใหม่ในยุโรปพัฒนาจากรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ไปสู่ความเป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ถูกเรียกร้องมากขึ้นในแง่ของเหตุผล กล่าวคือ ถึงแม้ว่ากษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ปกครองจะยังมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดก็ตาม แต่ในการใช้อำนาจนั้นมีการเรียกร้องให้กษัตริย์ต้องคำนึงถึงเหตุผลด้วย ประจักษ์ว่าด้วยรัฐในยุคสมัยแห่งพุทธิปัญญาได้รับอิทธิพลอย่างมากจากนักคิดอย่าง Immanuel Kant ซึ่งนำเอาความคิดว่าด้วยเสรีภาพและเหตุผลมาเป็นศูนย์กลางของปรัชญาของตน อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่า Kant ไม่ได้เน้นเสรีภาพของบุคคลไปที่เสรีภาพทางการเมืองเหมือนกับที่ปรากฏในหลายๆประเทศ แต่เน้นไปที่เสรีภาพในทางความคิด การมุ่งเน้นในประเด็นดังกล่าวของ Kant นี้เอง ที่ทำให้หมโนทัศน์ว่าด้วยนิติรัฐ แม้จะเป็นมโนทัศน์ที่สนับสนุนเสรีภาพ แต่ก็ขาดลักษณะประชาธิปไตย จะเห็นได้จากประวัติศาสตร์ของชาติเยอรมันว่าในห้วงเวลานั้นไม่มีคำอธิบายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ในทางอำนาจระหว่างรัฐกับราษฎรดังเช่นที่ปรากฏในฝรั่งเศสเลย ในขณะที่นักคิดในเยอรมันคงมุ่งเน้นเรื่องเสรีภาพในทางความคิดนั้น ชาวฝรั่งเศสกลับมุ่งความสนใจไปที่เสรีภาพทางการเมือง และในที่สุดชนชาติฝรั่งเศสก็สามารถปลดปล่อยตนเองให้พ้นจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ได้เมื่อมีการปฏิวัติใหญ่ใน ค.ศ. 1789 (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2557, หน้า 4)

ต่อมาในช่วงศตวรรษที่ 18 การฟื้นตัวของความคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติ แนวความคิดที่ว่าจักรวาลดำรงอยู่อย่างเป็นระบบระเบียบเพราะถูกกำกับควบคุมโดยสิ่งที่มีคุณภาพในทางสติปัญญาที่เรียกว่า logos (เหตุผลสากล) นั้น ปรากฏขึ้นตั้งแต่ในสมัยกรีกโบราณ โดยเฉพาะในปรัชญาของสำนักสโตอิก (Stoicism) นักคิดสำนักนี้เชื่อว่ามนุษย์ได้รับประกายแห่งเหตุผลจากเหตุผลสากล มนุษย์ทุกคนจึงเกิดมามีศักดิ์ศรีเหมือนกัน ไม่มีใครเกิดมาในฐานะที่เป็นทาส มนุษย์ทุกผู้ทุกนามมีความสามารถที่จะรู้ว่าอะไรถูกอะไรผิดได้ด้วยตนเอง กล่าวคือ มนุษย์ทุกคนสามารถเข้าถึงกฎหมายธรรมชาติหรือกฎหมายแห่งเหตุผลได้โดยไม่ต้องมีใครช่วยตีความให้ ความคิดที่

นิยมยกย่องเหตุผลดังกล่าวมีอิทธิพลอย่างยิ่งในอาณาจักรโรมัน (ผ่านความคิดของนักคิดสำนักสโตอิกที่เป็นชาวโรมันอย่างเช่นซิเซโร) ทำให้ชาวโรมันสามารถพัฒนาวิชานิติศาสตร์ที่ตั้งอยู่รากฐานของเหตุผลอย่างเป็นระบบขึ้นมาได้ อย่างไรก็ตามแนวความคิดที่นิยมยกย่องเหตุผลของมนุษย์อ่อนแรงลงในสมัยกลาง ซึ่งเป็นสมัยที่นิติปรัชญาแนวคริสต์ครอบงำยุโรป จวบจนกระทั่งนักคิดอย่าง Samuel Pufendorf (ค.ศ. 1632 - 1694) (พ.ศ.2175 - 2237) และ Christian Wolff (1697-1744) (พ.ศ.2240 - 2287) ได้รื้อฟื้นแนวความคิดดังกล่าวขึ้นมาพัฒนาต่อ ความคิดว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติจึงกลับฟื้นตัวขึ้น โดยนักคิดในยุคสมัยนั้นได้เชื่อมโยงความคิดว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติกับสิทธิตามธรรมชาติเข้าด้วยกัน ตามคำสอนของนักคิดสำนักกฎหมายธรรมชาติในยุคพื้นตัวนี้ สิทธิตามธรรมชาติ คือสิทธิที่มนุษย์แต่ละคนมีติดตัวมาตามธรรมชาติ เช่น สิทธิในชีวิต สิทธิในร่างกาย สิทธิดังกล่าวนี้มนุษย์แต่ละคนมีอยู่โดยไม่ขึ้นอยู่กับรัฐและไม่ขึ้นอยู่กับกฎหมายบ้านเมือง กล่าวคือ เป็นสิทธิที่มีอยู่ก่อนมีรัฐ สิทธิตามธรรมชาติที่กล่าวถึงนี่เองที่ต่อมาจะกลายเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งในทางเนื้อหาของหลักนิติรัฐ (บรรเจิด สิงคะเนติ, 2552, หน้า 21) ซึ่งการเริ่มตระหนักรู้ถึงสิทธิที่กล่าวมาข้างต้นนี้ ทำให้ในราวปลายศตวรรษที่ 18 ต่อเนื่องมาจนถึงต้นศตวรรษที่ 19 ราษฎรได้เรียกร้องให้รัฐปกป้องคุ้มครองสิทธิในทรัพย์สินตลอดจนเสรีภาพของตนมากขึ้น เมื่อพิจารณาจากพัฒนาการทางการเมือง การเรียกร้องดังกล่าวไม่ใช่เรื่องที่อยู่เหนือความคาดหมาย เพราะในช่วงเวลานั้นราษฎรที่เป็นสามัญชนเริ่มมีพลังอำนาจทางเศรษฐกิจมากขึ้น เมื่อราษฎรต่างเริ่มมีทรัพย์สินมากขึ้น ก็ย่อมต้องการความมั่นคงปลอดภัยในทรัพย์สินที่ตนหามาได้เป็นธรรมดา ราษฎรเหล่านี้ต่างเห็นว่าการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพดังกล่าวจะปรากฏเป็นจริงได้ก็ต่อเมื่อมีรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้อำนาจของรัฐต้องผูกพันอยู่กับกฎหมาย กฎหมายย่อมจะต้องเป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดขอบเขตภารกิจของรัฐ กฎหมายจะต้องสร้างกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ และกฎหมายจะต้องประกันสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538, หน้า 227-228)

ในราวปลายศตวรรษที่ 19 ซึ่งยังเป็นช่วงที่เยอรมนีอยู่ภายใต้การปกครองของจักรพรรดิ พัฒนาการเกี่ยวกับความคิดว่าด้วยนิติรัฐเกิดการหักเหขึ้น เนื่องจากในช่วงเวลานี้มีโนทัศน์ว่าด้วยนิติรัฐถูกจำกัดลงเหลือแต่เพียงองค์ประกอบในทางรูปแบบเท่านั้น เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากในเวลานั้นคำสอนในทางปรัชญากฎหมายของสำนักกฎหมายบ้านเมืองหรือสำนักปฏิฐานนิยมทางกฎหมาย (Legal Positivism) เจริญออกงามเฟื่องฟูขึ้น แนวคิดหลักของสำนักคิดดังกล่าวเป็นแนวคิดที่ต้องการสร้างความชัดเจน ความมั่นคง และความแน่นอนให้เกิดขึ้นในระบบกฎหมาย สำนักคิดนี้ปฏิเสธคำสอนว่าด้วยกฎหมายธรรมชาติ เพราะเห็นว่าเป็นสิ่งที่เลื่อนลอย จับต้องไม่ได้ ทำให้กฎหมายไม่มีความแน่นอน สำหรับสำนักกฎหมายบ้านเมืองหรือสำนักปฏิฐานนิยมทาง

กฎหมายแล้ว กฎหมายที่ได้รับการตราขึ้น โดยผู้ที่ทรงอำนาจตามกฎหมายต้องถือว่าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับความถูกต้องเป็นธรรม ดังนั้นหลักใหญ่ใจความของนิติรัฐจึงอยู่ที่ความผูกพันของฝ่ายปกครองต่อกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในบ้านเมือง และการปกป้องคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชน (ที่เกิดจากกฎหมายที่ตราขึ้น) จากการล่วงละเมิดของฝ่ายปกครองโดยองค์กรตุลาการเท่านั้น แม้ว่ารัฐชนิดนี้จะใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการปกครอง แต่โดยที่ไม่มี การพุดถึงองค์ประกอบในทางเนื้อหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งความยุติธรรม ตำรากฎหมายจำนวนหนึ่งจึงเรียกรัฐชนิดนี้ว่า Gesetzsstaat (คำว่า Gesetz ในภาษาเยอรมันแปลว่า กฎหมาย เหมือนกับคำว่า Recht แต่ Gesetz มุ่งหมายถึงกฎหมายที่ได้รับการบัญญัติขึ้นเป็นสำคัญ) รัฐที่สนใจแต่เพียงกฎหมายในทางรูปแบบเช่นนี้เองที่ทำให้ในที่สุดเกิดรัฐตำรวจ (Polizeistaat) ขึ้น ในรัฐชนิดนี้ฝ่ายปกครองก็ผูกพันตนต่อกฎหมาย แต่ไม่ต้องสนใจว่ากฎหมายนั้นถูกต้องเป็นธรรมหรือไม่ โดยปรากฏการณ์เช่นนี้ คำว่า “รัฐตำรวจ” จึงได้กลายเป็นคำตรงกันข้ามกับคำว่า “นิติรัฐ” ผลพวงจากการเกิดขึ้นของรัฐตำรวจ ทำให้ในเวลาต่อมาเกิดแรงต้านจากฝ่ายเสรีนิยม จนในที่สุดคนโน้มน้าวว่าด้วยนิติรัฐก็ได้รับการพัฒนาให้ครอบคลุมองค์ประกอบในทางเนื้อหาด้วย คือเป็นนิติรัฐที่เป็นเสรีนิยม คำนึงถึงความยุติธรรม และทำให้ในปัจจุบันนี้เมื่อกล่าวถึงนิติรัฐจะต้องพุดถึงองค์ประกอบทั้งสองด้าน คือ ทั้งในทางรูปแบบ และในทางเนื้อหา การกล่าวถึงนิติรัฐเป็นรัฐที่ปกครองโดยกฎหมาย อาจจะนำไปสู่ความเข้าใจผิดได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศไทยที่วงการกฎหมายไทย ตลอดจนองค์กรตุลาการยอมรับบรรดาคำสั่งของคณะรัฐประหารทั้งปวงว่าเป็นกฎหมาย โดยที่ไม่ได้ตั้งคำถามในทางเนื้อหาเลยว่าสิ่งที่เกิดจากการประกาศของคณะรัฐประหารนั้นมีเนื้อหาที่สอดคล้องกับความถูกต้องเป็นธรรมและสมควรจะได้ชื่อว่า เป็น “กฎหมาย” ที่ผูกพันองค์กรของรัฐให้ต้องปฏิบัติตามหรือไม่ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2538, หน้า 227-228) จากที่กล่าวมา

หลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐ ก็คือ การจำกัดอำนาจของรัฐโดยกฎหมาย การทำให้รัฐต้องผูกพันอยู่กับหลักการพื้นฐานและคุณค่าทางกฎหมาย โดยไม่อาจบิดพลิ้วได้ ด้วยเหตุนี้หลักนิติรัฐจึงไม่มีความหมายแก่เพียงการบังคับให้รัฐต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลเท่านั้น แต่ยังเรียกร้องให้รัฐต้องดำเนินการในด้านต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นอย่างแท้จริงในสังคมด้วย ซึ่งวัตถุประสงค์ดังกล่าวจะบรรลุได้ โดยการสร้างระบบการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่มีประสิทธิภาพและการยอมรับให้มีองค์กรตุลาการขึ้นมา โดยเฉพาะ (ศาลรัฐธรรมนูญ) ให้องค์กรดังกล่าวพิทักษ์ปกป้องคุณค่าในรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญของเยอรมนีหลังสงครามโลกครั้งที่สองที่เรียกว่า “กฎหมายพื้นฐาน” ได้เดินตามแนวทางนี้ และได้บัญญัติให้หลักนิติรัฐเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ

จากที่กล่าวมาข้างต้นความหมาย คำว่า “นิติรัฐ” นั้น ได้มีผู้ให้คำนิยามไว้ต่างๆ ดังต่อไปนี้

กาเร เดอ มัลแบร์ (R. Carre de Malberb) นักนิติศาสตร์ ชาว ฝรั่งเศส กล่าวว่า “นิติรัฐ เป็นรัฐที่ต้องยอมตนอยู่ใต้กฎหมายที่กำหนด การกระทำของรัฐต่อปัจเจกชนในสองนัย คือ กฎเกณฑ์ประเภทแรกกำหนด สิทธิเสรีภาพของประชาชน และกฎหมายประเภทที่สอง กำหนดวิธีการและมาตรการซึ่งรัฐหรือหน่วยงานสามารถใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดรวมเป็นกฎหมายสองชนิดที่มีผลร่วมกัน นั่นคือการจำกัดอำนาจของรัฐ โดยการให้อำนาจนั้นอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายที่รัฐกำหนด นิติสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายและฝ่ายรัฐกระทำการใด ๆ ไปกระทบต่อปัจเจกชนโดยไม่สมัครใจไม่ได้ หากรัฐกระทำการใดไปกระทบต่อปัจเจกชนแล้วก่อให้เกิดความเสียหายต้องมีวิธีการเยียวยาแก้ไข (บวรศักดิ์ อูวรรณ โณ, 2538, หน้า 279 – 280)

ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ได้อธิบายเรื่องของนิติรัฐไว้ดังนี้ “รัฐตามรัฐธรรมนูญสมัยใหม่ยอมเป็นนิติรัฐ คือ เป็นรัฐที่ยอมตนอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย ซึ่งรัฐเป็นผู้ตราขึ้นเองหรือยอมใช้บังคับ” (หยุตแสงอุทัย, 2526, หน้า 86)

ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนกุล ได้อธิบายเรื่องของนิติรัฐ ดังนี้ การปกครองในประเทศที่เจริญแล้ว กิจกรรมของฝ่ายปกครองยอมอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายและการควบคุมของศาล ทั้งนี้หมายความว่า ฝ่ายปกครองมีความผูกพันจะต้องดำเนินการปกครองในขอบเขตแห่งกฎหมาย ฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจที่จะกระทำการใด ๆ ได้ตามอำเภอใจโดยไม่อาศัยอำนาจตามกฎหมาย อำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองมีกฎหมายกำหนดขอบเขตไว้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ฝ่ายปกครองจะกระทำการใด ๆ อันมีผลกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองผู้อยู่ใต้การปกครอง ถ้าฝ่ายปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย พลเมืองผู้ต้องประสบความเสียหายย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องร้องฝ่ายปกครองต่อศาล เพื่อให้เพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือให้ชดเชยค่าเสียหายได้ อันเป็นการบังคับให้ฝ่ายปกครองกระทำการให้ถูกต้องตามกฎหมายระบบการปกครองเช่นว่านี้เรียกว่า “ระบบนิติรัฐ” (ประยูร กาญจนกุล, 2526)

ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม ได้ให้ความหมายของคำว่า “นิติรัฐ” ไม่ให้หมายความถึงรัฐตามกฎหมาย เพราะอย่างไรเรียกว่ารัฐนั้นมีคำอธิบายในกฎหมายระหว่างประเทศ และหลักวิชาทางรัฐศาสตร์อยู่แล้ว หากแต่หมายความว่ารัฐที่นับถือกฎหมายหรือยกย่องกฎหมายเป็นใหญ่ คำว่า กฎหมายในที่นี้มีความหมายรวมถึงบรรดากฎหมายและระเบียบแบบแผนทางการเมืองทั้งหลาย บางครั้งเรียกว่าเป็นรัฐที่ยึดมั่นในระบอบรัฐธรรมนูญ (constitutionalism)”

อาจารย์ ดร.รองพล เจริญพันธุ์ ได้ให้ความหมายของคำว่า “นิติรัฐ” ดังนี้ “ประเทศที่โครงสร้างของรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐบาลบริหารรัฐกิจภายใต้กฎหมายตามหลักนิติธรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชนให้พ้นจากการกดขี่ของอำนาจรัฐดังที่กล่าวมาแล้วนั้น มีศัพท์ทางวิชาการเรียกว่า “นิติรัฐ” คือรัฐที่มีระบบกฎหมายโดยที่การปกครองรัฐได้ใช้กฎหมายเป็นรายละเอียดที่ตราขึ้นตามขั้นตอนทางกฎหมาย (Legal Process) ที่ระบบกฎหมายยอมรับนับถือ และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเป็นตัวแทนของประเทศโดยแท้จริง” (รองพล เจริญพันธุ์, 2525, หน้า 28)

อาจารย์ ดร.อิสสระ นิตินันท์ประกาศ ได้ให้ความหมายของคำว่า นิติรัฐ ดังนี้ “ระบบนิติรัฐ (System of Legal State) คือ ระบบซึ่งฝ่ายปกครอง อยู่ใต้กฎหมายเช่นเดียวกับพลเมืองซึ่งเป็นเอกชนและอยู่ภายใต้การควบคุมในทางกฎหมายของศาล ดังนั้นในกรณีที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองกระทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมายพลเมืองซึ่งได้รับความเสียหายก็มีทางที่จะได้รับการเยียวยาในทางกฎหมาย เพราะศาลมีอำนาจควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง (อิสสระ นิตินันท์ประกาศ, 2527 หน้า 4)

รองศาสตราจารย์ ดร.โกสิน พลกุล ได้ให้ความหมายของคำว่า “นิติรัฐ” คือ รัฐที่ในทางความสัมพันธ์กับประชาชน และเพื่อการให้หลักประกันแก่สถานะของบุคคลแล้วอยู่ภายใต้ระบอบแห่งกฎหมาย (Regime de Droit) ระบอบแห่งกฎหมายจะผูกการกระทำของรัฐไว้ด้วยกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งกฎเกณฑ์เหล่านี้ ส่วนหนึ่งจะกล่าวอีกนัยหนึ่งในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน รัฐไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดอื่นใดนอกเหนือไปจากข้อจำกัดตามกฎหมายที่รัฐนั้นได้สร้างขึ้น

อาจารย์ สุจินต์ ทังสุขบุตร ได้ให้ความหมายของคำว่า “นิติรัฐ” คือ รัฐประเทศที่ใช้กฎหมายควบคุมทั้งองค์กรรัฐและประชาชน ฉะนั้นในนิติรัฐจึงไม่มีบุคคลใดหรือการกระทำอย่างไรนอกเหนือกฎหมายโดยเด็ดขาด (สุจินต์ ทังสุขบุตร, 2523, หน้า 105)

ชรินทร์ สันประเสริฐ ให้ความหมายว่า นิติรัฐ หมายถึง ระบบที่ถูกสร้างขึ้นมาจากเพื่อควบคุมการใช้อำนาจ ตลอดจนการกระทำต่างๆ ของผู้ปกครอง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยใช้กฎหมาย และกระบวนการทางศาลมาเป็นตัวควบคุม (ชรินทร์ สันประเสริฐ, 2547, หน้า 29)

วิรัช วิรัชนิการวรรณ ให้ความหมายว่า นิติรัฐเป็นหลักที่ให้ความสำคัญกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพแก่เอกชนหรือประชาชนในรัฐ โดยใช้กฎหมายเป็นหลักสำคัญ โดยทั้งรัฐและประชาชนจะต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย การกระทำใด ๆ ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือฝ่ายปกครองแม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะ แต่ถ้าไปล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชนแล้วจะกระทำมิได้เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้น (วิรัช วิรัชนิการวรรณ, 2542, หน้า 66)

ปิยบุตร แสงกนกกุล อธิบายว่า “นิติรัฐ” คือ รัฐที่ปกครองโดยกฎหมายนั่นก็คือรัฐที่มีกฎหมายเป็นทั้งที่มาของอำนาจ (Source) และเป็นข้อจำกัดการใช้อำนาจ (Limitation) นั่นเอง (ปิยบุตร แสงกนกกุล, 2550, หน้า 203)

ในความหมายของนิติรัฐ เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์ กล่าวว่า ต้องเป็นกฎหมายที่มาจากประชาชนหรือจากตัวแทนของประชาชน ประชาชนเป็นผู้สร้าง ความชอบธรรมให้กฎหมาย และทำให้เกิด “หลักแห่งความชอบด้วยกฎหมาย” ดังนั้นทุกคนในรัฐจึงต้องเคารพต่อกฎหมายที่ประชาชนสร้างขึ้นมา เพราะโดยสภาพของกฎหมายนั้นมีความชอบธรรม การเคารพต่อกฎหมายก็คือ การกระทำของทุกคนในรัฐ ทุกองค์กรของรัฐ การบังคับใช้กฎหมายของศาลจะต้องไม่ละเมิดหรือฝ่าฝืนต่อกฎหมายและต้องมีความเป็นธรรม กล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎหมายในนิติรัฐมาจากประชาชนและประชาชนได้สร้างความชอบธรรมให้กับกฎหมาย เมื่อกฎหมายมีความชอบธรรมทุกคน ทุกองค์กรในรัฐจึงต้องเคารพต่อกฎหมาย การแสดงความเคารพต่อกฎหมายของทุกคนและทุกองค์กรในรัฐต้องไม่กระทำการใด ๆ ที่ละเมิดต่อกฎหมาย (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2561, หน้า, 120-121)

จากคำนิยามข้างต้นจึงอาจกล่าวได้ว่า นิติรัฐ (Legal State) หมายถึง รัฐที่ยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมายเป็นหลักที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อควบคุมการกระทำของรัฐมิให้ดำเนินไปตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจทางการเมืองการใช้อำนาจของรัฐต้องอยู่ใต้กรอบของกฎหมายที่ได้วางไว้ล่วงหน้าบนพื้นฐานความเชื่อว่าการกระทำในลักษณะดังกล่าวนี้ จะช่วยสามารถปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ดำรงได้อย่างมั่นคง การใช้อำนาจของผู้ปกครองรัฐในนิติรัฐต้องเป็นการใช้อำนาจที่สอดคล้องกับความเป็นธรรมตามกฎหมาย กล่าวคือ ต้องเป็นการใช้กฎหมายที่สร้างความเป็นธรรมให้แก่ทุกคนในรัฐ โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ไม่มีการเลือกชั้นวรรณะ ไม่มีการเลือกข้างเลือกกลุ่มไม่ละเมิดหรือขัดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้น ก็แสดงว่าเคารพต่อหลักนิติรัฐอย่างแท้จริง

จากนิยามดังกล่าวข้างต้นทำให้สามารถอธิบายได้ 4 ประการ คือ

- 1) รัฐต้องยอมรับนับถือการแบ่งแยกการใช้อำนาจอธิปไตยโดยองค์กรทั้งหลาย (separation of powers) เพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยหลักการแบ่งแยกอำนาจนี้ รัฐสภา ก็จะมีอำนาจหลักในการตรากฎหมาย ฝ่ายบริหารต้องกระทำการตามกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น และหากมีข้อพิพาท ศาลก็จะเป็นผู้วินิจฉัยข้อพิพาทนั้นตามกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น ซึ่งจะทำให้หลักการเคารพต่อกฎหมายขององค์กรทั้งหลายของรัฐเป็นไปอย่างแท้จริง และมีประสิทธิภาพมากกว่าการที่จะให้อำนาจทั้งหมดอยู่ที่องค์กรใดเพียงองค์กรเดียว

2) เมื่อฝ่ายปกครองเข้าไปมีนิติสัมพันธ์กับผู้ได้ปกครอง ฝ่ายปกครองจะกระทำการอันเป็นการขัดแย้งหรือละเว้นไม่กระทำการตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่นั้นไม่ได้ จะต้องเคารพอย่างจริงจังต่อกฎหมาย

3) ในนิติรัฐที่พัฒนาสมบูรณ์แล้ว ฝ่ายปกครองจะสามารถวางข้อกำหนดหรือมีคำสั่งใด ๆ ต่อผู้ได้ปกครองได้โดยอาศัยกฎหมายในรูปพระราชบัญญัติที่ตราโดยรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรของผู้แทนปวงชนเท่านั้น กล่าวคือ ฝ่ายปกครองจะใช้วิธีการใด ๆ ในการดำเนินการปกครองได้ก็เฉพาะแต่วิธีที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดแจ้งหรืออย่างน้อยที่สุดก็โดยปริยาย หากไปใช้วิธีการที่กฎหมายไม่ได้กำหนดไว้แล้ว ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบทั้งสิ้น ดังนั้น นิติรัฐจึงเป็นรัฐที่ให้หลักประกันแก่ผู้ได้ปกครองโดยให้อำนาจผู้ได้ปกครองที่จะฟ้องร้องยังเจ้าหน้าที่ทางศาลเพื่อขอให้ยกเลิก แก้ไข หรือเลิกบังคับใช้การกระทำทางปกครองที่ละเมิดสิทธิของผู้ได้ปกครอง

4) นิติรัฐจึงได้รับการคิดขึ้นเพื่อประโยชน์ของประเทศ และเพื่อวัตถุประสงค์ที่จะคุ้มครองประชาชนให้พ้นจากการกระทำตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง การที่นิติรัฐจะเกิดได้จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่ประชาชนจะต้องมีสิทธิในการดำเนินการทางศาลต่อการกระทำของฝ่ายปกครองที่ไม่ถูกต้อง หากฝ่ายปกครองกระทำให้เกิดความเสียหายแก่สิทธิของตน

จากที่กล่าวมาองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครองศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมถึงคณะกรรมการกึ่งตุลาการ ได้แก่ คณะกรรมการตามกฎหมายต่าง ๆ จัดตั้งขึ้นเพื่อควบคุมการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เคารพต่อหลักนิติรัฐ และเท่ากับเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และเป็นหลักที่ควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งสามารถจำแนกหลักเกณฑ์ของหลักนิติรัฐได้ 2 ประการ ดังนี้

1) ประชาชนต้องมีสิทธิและหน้าที่ที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมาย รัฐและองค์กรของรัฐที่จะกระทำการใดต้องอาศัยอำนาจที่กฎหมายให้ไว้และต้องทำตามกฎหมาย กล่าวคือ รัฐจะทำการคุ้มครอง และจะกระทำการใด ๆ กระทบต่อสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้

2) ต้องมีการเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการนอกขอบเขตแห่งกฎหมาย และไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชน โดยต้องจัดให้มีองค์กรหรือผู้วินิจฉัยในการทำหน้าที่ดังกล่าว

2.10.2 สาระสำคัญของหลักนิติรัฐ ในเชิงรูปแบบและเนื้อหา

การพิจารณาถึงสาระสำคัญของหลักนิติรัฐ พิจารณาจากรูปแบบและเนื้อหาของหลักนิติรัฐ ดังนี้

1) หลักนิติรัฐในเชิงรูปแบบ มีสาระสำคัญดังนี้

(1.1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นหลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐที่แยกอำนาจฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการให้สามารถควบคุม ตรวจสอบและยับยั้งซึ่งกันและกัน เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความคุ้มครองหลักการแบ่งแยกอำนาจ หากพิจารณาในด้านภาระหน้าที่ของรัฐก่อให้เกิดการแบ่งแยกองค์กรตามขอบเขตภาระหน้าที่ที่แตกต่างกันหรือเรียกว่า “การแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ” และ “การแบ่งแยกอำนาจในแง่ของตัวบุคคล” เป็นการเรียกร้องให้ภาระหน้าที่ของรัฐต้องมีเจ้าหน้าที่ของตนเองที่ไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรอื่นและกำหนดให้องค์กรอื่น เข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่อำนาจหรือให้มีสิทธิโต้แย้งคัดค้านอำนาจอื่นหรือสิทธิการควบคุมตรวจสอบทั้งในแง่ของการแบ่งแยกอำนาจตามภารกิจ และในแง่ของตัวบุคคลแล้วจะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจต่าง ๆ ในการยับยั้งซึ่งกันและกัน ทำให้เกิดความสมดุลระหว่างอำนาจไม่ทำให้อำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอื่นโดยสิ้นเชิง (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 116)

(1.2) หลักกฎหมายตามรูปแบบย่อมผูกมัดอำนาจรัฐเป็นกรณีที่มีการดำเนินการต่าง ๆ ขององค์กรของรัฐต้องถูกผูกพัน โดยกฎหมายในฝ่ายนิติบัญญัติต้องผูกมัดโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งหมายถึง บทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญทุกบทบัญญัติไม่จำกัดเฉพาะหลักการสำคัญ ๆ ของรัฐธรรมนูญ ส่วนฝ่ายบริหารรวมทั้งฝ่ายปกครอง ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ กฎหมายต่าง โดยครอบคลุมถึงระดับพระราชบัญญัติกฎหมายลำดับรองและจารีตประเพณีต่าง ๆ

(1.3) หลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนทางศาล เป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำอันมิชอบของฝ่ายอำนาจรัฐเป็นสิทธิที่จะฟ้องหน่วยงานรัฐเพื่อเรียกร้องให้รับผิดชอบและชดใช้ค่าเสียหายทางละเมิดและครอบคลุมถึงสิทธิเรียกร้องของปัจเจกบุคคลตามกฎหมายมหาชน กล่าวคือ หากมีกฎหมายใดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกชนและกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐที่จะต้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง หากหน่วยงานของรัฐไม่ได้ดำเนินการหรือดำเนินการบกพร่องจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ปัจเจกชนย่อมเป็นสิทธิของปัจเจกชนที่จะฟ้องร้องให้หน่วยงานของรัฐนั้นดำเนินการตามสิทธิเรียกร้องของตนได้ ดังนั้นสิทธิเรียกร้องของปัจเจกบุคคลตามกฎหมายมหาชน อาจเป็นสิทธิที่กฎหมายได้รับรอง

ไว้ก็ได้ แต่กฎหมายนั้นจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนเท่านั้น (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 117)

(1.4) หลักความมั่นคงของกฎหมายเป็นหลักการที่ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร มีรายละเอียดดังนี้

(1.4.1) กฎเกณฑ์ทางกฎหมายจะต้องมีเนื้อหาที่แน่นอนและชัดเจน เพื่อให้ประชาชนได้ทราบว่ามีรัฐเรียกร้องอะไรจากคนบ้างและพฤติกรรมของฝ่ายรัฐต้องเป็นพฤติกรรมที่พลเมืองสามารถคาดหมายล่วงหน้าได้ และมีความสม่ำเสมอเพื่อให้ประชาชนวางตัวได้อย่างถูกต้องสอดคล้องกับพฤติกรรมของรัฐในกรณีที่มาตราการของรัฐจะกระทบสิทธิของประชาชน ต้องมีการบัญญัติกฎหมายต้องมีความชัดเจน จำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เท่าที่จำเป็น และไม่กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพต้องเป็นกฎหมายที่มีลักษณะบังคับใช้เป็น การทั่วไป เป็นนามธรรมไม่เจาะจงกรณีใดกรณีหนึ่งหรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งเท่านั้น

(1.4.2) ความถาวรต่อเนื่องของกฎเกณฑ์กฎหมายเป็นการเรียกร้องในแง่ของเวลา กล่าวคือกฎเกณฑ์ทางกฎหมายจะต้องใช้ได้ยืนยาวมีความถาวรต่อเนื่อง และจะยังคงใช้อยู่ต่อไปในอนาคต เป็นที่มาของหลักการคุ้มครองความเชื่อถือและความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อการดำเนินมาตรการทั้งหลายของรัฐทำให้ประชาชนมั่นใจว่าการวางกฎเกณฑ์ของรัฐจะเป็นเรื่องที่มีความถาวรต่อเนื่องจนวางใจได้ว่าจะสามารถใช้กฎเกณฑ์ดังกล่าวเป็นหลักในการดำเนินชีวิตและธุรกิจต่าง ๆ ของตนได้และรัฐจะไม่ตรากฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่มีผลย้อนหลังในทางที่เป็นผลร้ายต่อประชาชนแต่หากเป็นการเอื้อประโยชน์สามารถตรากฎเกณฑ์นั้นได้

(1.4.3) ประเด็นเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครอง การออกคำสั่งทางปกครองต้องสอดคล้องกับหลักความมั่นคงของกฎหมาย เพราะคำสั่งทางปกครองเป็นการทำให้กฎหมายที่มีความเป็นนามธรรมเกิดความเป็นรูปธรรมและทำให้กฎหมายมีความแน่นอนฝ่ายปกครองและประชาชนย่อมอาศัยคำสั่งทางปกครองที่มีผลผูกพันเป็นพื้นฐานทางกฎหมาย

(1.4.4) ประเด็นเกี่ยวกับคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาล ภารกิจของศาลคือการตัดสินข้อพิพาททางกฎหมาย เพื่อให้เกิดสันติภาพทางกฎหมายทำให้คำพิพากษาของศาลที่เป็นที่สุดแล้วเป็นที่ยุติและไม่อาจโต้แย้งได้อีกเว้นแต่จะมีเหตุให้ขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ หรือมีช่องทางอื่นที่สามารถมีการตรวจสอบคำพิพากษาดังกล่าวได้อีก

(1.4.5) กรณีความขัดแย้งกันระหว่างหลักความมั่นคงของกฎหมายกับหลักที่ว่า การปกครองต้องเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายหากการตัดสินใจของรัฐหรือ มาตรการของรัฐที่ดำเนินการไปแล้วไม่สอดคล้องกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น สิ่งที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายไม่อาจทำให้กลับคืนสถานะเดิมเหมือนสิ่งนั้นไม่เคยเกิดขึ้นมาได้ อาจเป็น

ความชอบธรรมที่จะต้องยอมรับสภาพ แต่การตัดสินใจของรัฐหรือมาตรการของรัฐที่ดำเนินกรไปแล้วต้องเป็นไปตามกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมายและความเสียหายที่เกิดขึ้นกับเอกชนต้องได้รับการชดเชย (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 117-118)

2) หลักนิติรัฐในเชิงเนื้อหา มีสาระสำคัญดังนี้ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2562, หน้า 125-126)

นิติรัฐในเชิงเนื้อหา คือ การที่รัฐประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร โดยกำหนดให้บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ เรียกร้องให้รัฐต้องกระทำการ โดยยุติธรรมและถูกต้อง พิจารณาในทางเนื้อหา นิติรัฐ ย่อมต้องเป็นยุติธรรมรัฐ (Gerechtigkeitsstaat) (มานิตย์ จุมปา, 2554, หน้า 5)

(2.1) รัฐต้องเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงโดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อ้อมเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักความชอบธรรม ในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้วจึงจะสามารถกระทำได้ การกระทำของรัฐต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักอันสูงสุดของรัฐธรรมนูญในระบบการปกครองโดยกฎหมาย หรือนิติรัฐนั้น รัฐและองค์กรของรัฐทั้งหลายที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญและกฎหมายมีหน้าที่ต้องเคารพกฎหมายที่ตราขึ้นในรัฐไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายในลำดับใด แต่ในกรณีที่รัฐองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็ต้องมีองค์กรและกระบวนการที่เป็นอิสระ สามารถตัดสินปัญหาดังกล่าวและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนได้

(2.2) การใช้อำนาจของรัฐต้องเคารพหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือหลักการห้ามกระทำเกินกว่าเหตุ (principle of proportionality) การใช้อำนาจของรัฐนอกจากต้องเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลแล้ว การใช้อำนาจของรัฐยังต้องเคารพต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ ซึ่งประกอบไปด้วย หลักความสัมฤทธิ์ผล หลักความจำเป็น และหลักความพอสมควรแก่เหตุตามความหมายอย่างแคบวิธีการใช้หลักความพอสมควรแก่เหตุเพื่อตรวจสอบการดำเนินมาตรการของรัฐที่มีการแทรกแซงการกระทำต่อเอกชนว่าเป็นไปตามหลักพอสมควรแก่เหตุหรือไม่ ในขั้นแรกต้องตรวจสอบวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจของรัฐคืออะไร มีความชอบธรรมหรือขัดต่อกฎหมายที่ให้อำนาจในการใช้อำนาจหรือไม่ โดยตรวจสอบมาตรการที่ใช้ในประการแรกว่า เป็นมาตรการที่เหมาะสม สามารถนำไปสู่ผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ ตรวจสอบประการที่สองว่า เป็นมาตรการที่จำเป็น ไม่มีมาตรการอื่นที่ส่งผลเช่นเดียวกันแต่กระทบสิทธิของประชาชนน้อยกว่าให้เลือกดำเนินการได้ และตรวจสอบประการสุดท้ายเป็นมาตรการที่พอสมควรแก่เหตุตามความหมายอย่างแคบ มาตรการที่ใช้กับผลที่ได้รับจะต้องได้

ลัดส่วนกัน และหากเป็นการแทรกแซงจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนก็ต้องการชั่งน้ำหนักระหว่างคุณธรรมทางกฎหมายที่ได้รับความคุ้มครองกับผลประโยชน์ของส่วนรวมที่ทำให้ต้องจำกัดสิทธินั้น

(2.3) การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐหลักการดังกล่าวถือเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของหลักนิติรัฐ การใช้อำนาจรัฐของผู้ปกครองที่ละเมิดต่อกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ผู้อยู่ใต้การปกครองแล้ว ฝ่ายรัฐจะต้องรับผิดชอบในการใช้อำนาจดังกล่าวแก่ผู้อยู่ใต้การปกครอง โดยการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

จากการทบทวนวรรณกรรมหลักนิติรัฐอันเป็นหลักการจำกัดอำนาจของรัฐโดยกฎหมายที่มีความสำคัญทั้งในส่วนของหลักนิติรัฐในเชิงรูปแบบและในเชิงเนื้อหา ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของกฎหมายและรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศและเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจต้องเป็นไปตามขอบเขตแห่งกฎหมายและย่อมต้องผูกพันกับหลักนิติรัฐดังกล่าวมาด้วย หลักนิติรัฐจึงมีความสำคัญและต้องนำมาใช้ในการศึกษาและวิจัยเพื่อนำไปสู่แนวทางในการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบภายนอกซึ่งเป็นองค์กรภาคประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2.11 หลักนิติธรรม

2.11.1 ความหมายของนิติธรรม

คำว่า “หลักนิติธรรม” มาจากคำในภาษาอังกฤษว่า Rule of Law ซึ่งมีผู้ให้คำแปลไว้หลากหลาย อาทิ หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย หลักการปกครองด้วยกฎหมาย หลักแห่งกฎหมาย หลักกฎหมาย กฎของกฎหมาย หลักความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย หลักความยุติธรรมตามกฎหมาย หลักธรรม หลักธรรมแห่งกฎหมายหรือนิติปรัชญา นิติธรรมวินัย ธรรมะแห่งกฎหมาย นิติสดมภ์ เป็นต้น แต่คำแปลที่ได้รับความนิยมและใช้กันแพร่หลายโดยทั่วไปคือคำว่า “หลักนิติธรรม” (พินิตา ตันรังสรรค์, 2559, หน้า 52)

ศาสตราจารย์พิเศษธนินทร์ ภัยวิเชียร ใต้นิยามหลักนิติธรรม ว่าเป็น “หลักการพื้นฐานแห่งกฎหมายที่สำคัญในระบอบประชาธิปไตยที่เทิดทูนศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ และยอมรับนับถือสิทธิแห่งมนุษยชนทุกแห่งทุกมุม รัฐต้องให้ความอารักขาคู่คุ้มครองมนุษยชนให้พ้นจากลัทธิตหาราชา หากมีข้อพิพาทใด ๆ เกิดขึ้นไม่ว่าระหว่างรัฐกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับเอกชน ศาลย่อมมีอำนาจอิสระในการตัดสินข้อพิพาทนั้น โดยเด็ดขาดและโดยยุติธรรม ตามกฎหมายของบ้านเมืองที่ถูกต้องและเป็นธรรม”

ศาสตราจารย์พิเศษ จรัญ ภักดีธนากุล ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ได้อธิบายสรุปว่า หลักนิติธรรม หมายถึง หลักการที่เป็นกฎกติกาของกฎหมายที่ผู้บัญญัติกฎหมายจะต้องยึดถือและปฏิบัติตาม มิฉะนั้นกฎหมายนั้นจะไม่มีสภาพเป็นกฎหมาย

หลักนิติธรรม หมายถึง หลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย ที่กฎหมาย อันหมายถึงความรวมถึง การบัญญัติกฎหมาย การใช้การตีความกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม จะต้องไม่ฝ่าฝืนหรือขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมาย หลักนิติธรรมหรือหลักพื้นฐานแห่งกฎหมายจะถูกล่วงละเมิดมิได้ หากกฎหมายหรือกระบวนการยุติธรรมขัดหรือแย้งต่อหลักนิติธรรม ผลก็คือจะใช้บังคับไม่ได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งหลักนิติธรรม คือหลักที่อยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง อยู่เหนือแม้กระทั่งรัฐธรรมนูญ หลักนิติธรรมจึงเป็นเสาหลักที่ใช้ค้ำยันหรือกำกับไม่ให้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมใด ๆ กลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจที่ฉ้อฉล ไม่ว่าจะ เป็นรัฐสภา รัฐบาล หรือแม้แต่ศาลสถิตยุติธรรม ไม่ให้ใช้อำนาจและดุลยพินิจตามอำเภอใจ (ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒน์สานต์, 2541, หน้า 23)

หลักนิติธรรมของอังกฤษเป็นที่รู้จักกันแพร่หลายทั่วโลกนั้น มีบ่อเกิดมาจาก แนวความคิดทฤษฎีของศาสตราจารย์ อัลเบิร์ต เว็นน์ ไคซี (Albert Venn Dicey) ซึ่งได้ให้นิยาม ความหมายของหลักนิติธรรมว่า เป็นหลักการปกครองโดยกฎหมาย หรือความมีอำนาจสูงสุดของ กฎหมาย (Rule or supremacy of law) โดยมีลักษณะองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมรวม 3 ประการ ดังนี้

1) บุคคลจะต้องไม่ถูกลงโทษหรือทำให้เสียหาย เว้นแต่จะมีการฝ่าฝืนกฎหมาย (Regularly) ซึ่งยอมรับบังคับใช้โดยศาล หรืออีกนัยหนึ่งจะต้องไม่ให้การปกครองมีการใช้อำนาจ ดุลยพินิจอย่างกว้างขวาง

2) บุคคลทุกคนในแผ่นดินย่อมเสมอกันในกฎหมาย (Equality before the law) โดยต้องอยู่ในบังคับกฎหมาย (Ordinary law of the land) โดยเท่าเทียมกันและอยู่ในเขตอำนาจของศาล (jurisdiction of ordinary tribune) โดยไม่มีใครมีอภิสิทธิ์เหนือกฎหมายไม่ว่าจะดำรงใดก็ตาม

3) บุคคลทุกคนต้องมีสิทธิเสรีภาพได้มาจากกฎหมาย และเป็นผลมาจากคำ วินิจฉัยตัดสินที่ศาลยอมรับมาบังคับใช้ มิใช่มาจากการรับรองคำประกันเป็นพิเศษ โดยรัฐธรรมนูญ ภายหลังลักษณะอักษรธรรมนูญของรัฐธรรมนูญประเทศอื่น

เมื่อพิจารณาถึงการให้ความหมายและลักษณะของหลักนิติธรรม (Rule of Law) ของ ศาสตราจารย์ อัลเบิร์ต เว็นน์ ไคซีแล้ว อาจกล่าวได้ว่า หลักนิติธรรมนั้นย่อมมีเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือ บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย บุคคลไม่ว่าชนชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้ กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน (the ordinary law of the land) ซึ่งบรรดาศาลทั้งหลาย (ordinary

courts) จะเป็นผู้รักษาไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว หลักนิติธรรมในความหมายนี้ย่อมปฏิเสธความคิดทั้งหลายที่ปวงที่จะยกเว้นมิให้บรรดาเจ้าหน้าที่ทั้งหลายต้องเคารพต่อกฎหมาย บุคคลทั้งหลายย่อมไม่ต้องถูกลงโทษ หากไม่ได้กระทำการอันผิดกฎหมายและไม่มีผู้ใดทั้งสิ้นแม้แต่พระมหากษัตริย์ที่จะอยู่เหนือกฎหมายได้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2555, หน้า 60)

นอกจากแนวคิดทฤษฎีหลักนิติธรรมของศาสตราจารย์ อัลเบิร์ต เว็นน์ ไคซีย์ แล้ว ลอน โลเบิร์ต ฟูลเลอร์ (Lon Lobert Fuller) นักนิติศาสตร์ชาวอเมริกัน ยังได้เสนอแนวความคิดของหลักนิติธรรมในปี ค.ศ.1964 (พ.ศ.2507) ว่าการใช้กฎหมายจะต้องมีหลักเกณฑ์เฉพาะของระบบกฎหมาย โดยกฎหมายจะต้องมีหลักศีลธรรมภายในของกฎหมาย (Inner morality of Law) เป็นหลักยึดของกฎหมายต่างๆอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งศีลธรรมภายในที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรมที่เป็นรูปธรรมรวม 8 ประการ ดังนี้

- 1) กฎหมายเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่เหมาะสมจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคนไม่เว้นแม้แต่องค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐ
- 2) กฎหมายจะต้องมีการประกาศให้ทราบทั่วไปและประกาศใช้บังคับอย่างเปิดเผย
- 3) กฎหมายต้องไม่ใช่บังคับย้อนหลังโดยผิดหลักการ โดยต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลใช้บังคับไปในอนาคตไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับย้อนไปในอดีต
- 4) กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้น โดยมีบทบัญญัติที่กระจ่างชัดเจนเพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม
- 5) ไม่มีการวางหลักที่ขัดแย้งกับกฎหมายอื่น เพราะกฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง
- 6) กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องบังคับให้บุคคลกระทำหรือปฏิบัติในสิ่งที่เป็นไปไม่ได้
- 7) กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร โดยไม่เปลี่ยนแปลงบ่อยเกินควรแต่ก็ต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงได้
- 8) กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องกันระหว่างการกระทำของเจ้าหน้าที่กับบทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ ต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น ข้อนี้กว้างขวางมากโดยหมายความรวมถึงมาตรการต่างๆที่ต้องนำมาใช้เพื่อให้เกิดการใช้กฎหมายที่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย อันรวมถึงแต่การให้เจ้าหน้าที่มีกระบวนการพิจารณาอย่างเป็นธรรม

จากที่กล่าวมา หลักนิติธรรมถือเป็นหลักการทางนิติศาสตร์ที่สำคัญยิ่งในประเทศที่มีการปกครองระบอบเสรีประชาธิปไตย ซึ่งประเทศไทยเองก็ได้รับรองหลักนิติธรรม โดยได้มีการบัญญัติอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกไว้ในส่วนคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 และรัฐธรรมนูญฯ ฉบับชั่วคราว พ.ศ. 2549 ตามลำดับ จนกระทั่งคำว่า “หลักนิติธรรม” นั้นได้ปรากฏอยู่ในส่วนเนื้อหาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 3 วรรคสอง บัญญัติว่า “... รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม” จึงสะท้อนว่าหลักการนี้หาใช่นามธรรมที่ล่องลอยไม่มีตัวบทกฎหมายใดมารองรับ หากแต่เป็นหลักการที่ได้มีการรับรองคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญ (CONSTITUTIONAL VALUE) ซึ่งส่งผลให้รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรรัฐ ตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติตาม (จำรูญ เจริญกุล, 2505) และในหมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ก็ยังได้บัญญัติวางกรอบการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักนิติธรรมไว้ในมาตรา 78 ซึ่งวางหลักไว้ว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ (1) ... (6) ดำเนินการให้หน่วยงานทางกฎหมายที่มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐตามกฎหมาย และตรวจสอบการตรากฎหมายของรัฐดำเนินการอย่างเป็นอิสระ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามหลักนิติธรรม” ดังนั้น ในการบริหารราชการแผ่นดินนั้น องค์กรภาครัฐจึงบริหารไปตามอำเภอใจไม่ได้แล้ว ถึงแม้ว่าก่อนหน้านั้นถือว่ามีนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล ถ้าไม่ผิดกฎหมายก็ต้องถือว่าทำได้ เพราะถือว่ามีนโยบายอยู่เหนือเหตุผลอื่นใด แต่ในปัจจุบันก็ไม่ทำผิดกฎหมายอย่างเด็ดขาดไม่เพียงพอ เพราะได้มีการวางกรอบแนวปฏิบัติไว้ ถ้าทำผิดกรอบผิดกฎหมายก็ทำไม่ได้ดังเช่นคำที่ว่า “ถูกกฎหมายแต่ไม่ชอบธรรม”

2.11.2 องค์ประกอบสำคัญของหลักนิติธรรม

1) กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป

กฎหมายต้องใช้บังคับเป็นการทั่วไป หมายความว่า กฎหมายต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับบุคคลทุกคน โดยเสมอภาคกัน กฎหมายต้องไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับกับกรณีใดกรณีหนึ่งหรือกับคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง

หลักการหรือสาระสำคัญของหลักนิติธรรมประการหนึ่งคือ กฎหมายต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับเป็นการทั่วไป กล่าวคือ การตรากฎหมายจะต้องมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับบุคคลโดยทั่ว ๆ ไป เป็นการวางกฎกติกาสำหรับสังคมเป็นการทั่วไป เช่น ประมวลกฎหมายอาญา หากบุคคลใดได้กระทำการอันกฎหมายอาญาบัญญัติไว้เป็นความผิดบุคคลนั้น ๆ ก็จะมีผลและได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ

สิทธิหน้าที่ระหว่างบุคคลในนิติสัมพันธ์ตามสัญญาต่าง ๆ เป็นการทั่วไป ที่มีการกล่าวหาว่ากฎหมายต้องบังคับเป็นการทั่วไปหมายความว่าแม้กฎหมายจะตราออกมาเพื่อใช้บังคับกับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง อาชีพหรือวิชาชีพใดวิชาชีพหนึ่งก็ใช้ได้หากใช้บังคับเป็นการทั่วไปกับคนกลุ่มนั้น ๆ อาชีพหรือวิชาชีพนั้น ๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับแพทยย่อมใช้บังคับเฉพาะแพทย์ กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมธุรกิจประกันภัยย่อมใช้เฉพาะบุคคลในวงการประกันภัย แต่เป็นการบังคับใช้เป็นการทั่วไปในกลุ่ม ในสาขาอาชีพหรือวิชาชีพนั้น ๆ เช่นนี้ไม่ขัดกับหลักที่ว่ากฎหมายต้องบังคับเป็นการทั่วไป ซึ่งหลักการนี้มีไว้เพื่อป้องกันมิให้ผู้มีอำนาจใช้อำนาจออกกฎหมายมุ่งหมายกั้นแกล้ง หรือลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง ซึ่งในกรณีเช่นนี้ย่อมเท่ากับว่ากฎหมายมิได้เป็นเครื่องมือในการให้ความเป็นธรรมกับสังคม แต่กลายเป็นเครื่องมือของผู้มีอำนาจในการทำลายล้างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นปฏิปักษ์กับตน ดังนั้น หากกฎหมายมีลักษณะดังกล่าวย่อมขัดกับหลักนิติธรรม ไม่มีผลบังคับใช้ (ณรงค์ เหล่าธีระเชาวน์, 2556, หน้า 6)

2) กฎหมายจะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญาและมีโทษย้อนหลังหรือมีโทษย้อนหลังหนักกว่าเดิมไม่ได้

ในขณะที่กระทำการใด ๆ ไม่มีกฎหมายกำหนดให้การกระทำนั้นเป็นความผิดอาญา กฎหมายที่ออกในภายหลังจะบัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความผิดและมีโทษอาญาย้อนหลังไม่ได้และในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้การกระทำใดเป็นความผิดและมีโทษอาญาอยู่แล้ว กฎหมายที่ตราออกมาในภายหลังจะบัญญัติให้มีโทษย้อนหลังหนักขึ้นมิได้ด้วย หลักนี้ตรงกับสุภาษิตกฎหมายโรมันที่ว่า Nullum Crimen Nulla Poena Sine Lege ซึ่งแปลว่า ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมายการบัญญัติกฎหมายย้อนหลังให้เป็นคุณ จากที่เคยเป็นความผิดให้ไม่เป็นความผิดก็ดีจากที่เคยมีโทษหนักเป็นโทษเบาลงก็ดีไม่ขัดต่อหลักนิติธรรมในข้อนี้ (กำชัย จงจักรพันธ์, ออนไลน์, 2562)

3) หลักความเป็นอิสระและเป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการ
 ผู้พิพากษาศาลการเป็นกลไกในการอำนวยความยุติธรรมขั้นสุดท้ายที่สำคัญและเป็นการประกันว่าความยุติธรรมจะเกิดขึ้นจริง ในการพิจารณาพิพากษาคดีทั้งหลายโดยผู้พิพากษานั้น จะต้องมั่นใจว่าผู้พิพากษาศาลการมีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลางอย่างแท้จริงในการพิจารณาวินิจฉัยคดี ไม่ถูกแทรกแซงทั้งจากฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือแม้กระทั่งฝ่ายตุลาการด้วยกันเอง นอกจากนี้ผู้พิพากษาจะต้องมีความเป็นกลาง ไม่มีอคติในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นอคติอันเนื่องมาจากสาเหตุใด หลักนิติธรรมในข้อนี้สอดคล้องตรงกับหลักกฎหมายไทยที่มีมาแต่เดิม คือ กฎหมายตราสามดวง ส่วนที่ 3 ว่าด้วยหลักอินทภาษ ที่วางหลักธรรมในการดำรงตนและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาศาลการว่าจะต้องพิจารณาตัดสินอรรถคดีด้วยความเที่ยงธรรม

ปราศจากความลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใดอันเกิดจากอคติ 4 ประการ (กำชัย จงจักรพันธ์, ออนไลน์, 2562)

4) รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจและต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น

องค์กรของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการมีอำนาจก็เพราะกฎหมายมอบอำนาจให้ ดังนั้นรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหลายต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้เท่านั้น จะใช้อำนาจเกินขอบเขตกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้ รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่สามารถใช้อำนาจได้ตามอำเภอใจ การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด การกระทำใด ๆ ที่ไม่มีกฎหมายรองรับจึงไม่ชอบและไม่มีผลใช้บังคับ หลักนิติธรรมในข้อนี้จึงมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยแท้ (กำชัย จงจักรพันธ์, ออนไลน์, 2562)

จากการทบทวนวรรณกรรมจะเห็นว่า หลักนิติธรรม หรือ หลักการปกครองโดยกฎหมาย ได้รับการพัฒนาและยอมรับนำมายึดถือปฏิบัติว่าเป็นการปกครองโดยการเอากฎหมายมาปกครองแผ่นดิน ไม่ใช่การเอามนุษย์มาปกครองมนุษย์ด้วยกันเอง และต้องเป็นกฎหมายที่บังคับใช้อย่างเป็นธรรม มีความถูกต้อง ชอบธรรม ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายตามหลักนิติธรรมนั้น จะต้องบังคับใช้อย่างมีความเสมอภาคเท่าเทียมกัน ไม่ก่อให้เกิดการเลือกปฏิบัติ พิทักษ์สิทธิมนุษยชน และกระบวนการยุติธรรมเป็นที่พึ่งของประชาชนอย่างแท้จริง หลักนิติธรรมจึงเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการจำกัดและควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของผู้มีอำนาจ และเป็นหลักการสำคัญที่ใช้ในการตรวจสอบรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐทุกองค์กรให้ใช้อำนาจตามกรอบที่กฎหมายกำหนด ซึ่งการใช้อำนาจขององค์กรเหล่านั้น จะต้องใช้อำนาจให้สอดคล้องและให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม บนพื้นฐานของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญสามารถอธิบายและให้เหตุผลได้ เพื่อให้การใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานหรือองค์กรรัฐเป็นไปตามหลักนิติธรรม และก่อให้เกิดสังคมที่เป็นธรรม ดังนั้น หลักนิติธรรมดังกล่าวมาข้างต้นจึงมีความสำคัญต่อการศึกษาวิจัยและต้องนำมาใช้วิเคราะห์เพื่อนำไปสู่แนวทางในการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบภายนอกซึ่งเป็นองค์กรภาคประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อไป

2.12 หลักความคุ้มค่า (Cost – effectiveness or Economy)

2.12.1 ความหมายของความคุ้มค่า

หลักความคุ้มค่า หมายถึง การบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุดในระดับบุคคล ความคุ้มค่าเทียบเคียงได้กับความประหยัดไม่ฟุ่มเฟือย และใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่าในระดับกิจการ คือ การบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดหรือเกิด

มูลค่ามากที่สุด (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542)

หลักความคุ้มค่าเป็นหนึ่งในองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล มีความหมายว่า การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม ซึ่งแบ่งองค์ประกอบออกเป็น 2 ด้าน

1) ด้านประสิทธิผล (Effectiveness) คือ ผลการปฏิบัติราชการที่บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผนการปฏิบัติราชการตามที่ได้รับงบประมาณมาดำเนินการ รวมถึงสามารถเทียบเคียงกับส่วนราชการหรือหน่วยงาน ที่มีภารกิจคล้ายคลึงกันและมีผลการปฏิบัติงานในระดับชั้นนำของประเทศเพื่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชน โดยการปฏิบัติราชการจะต้องมีทิศทางยุทธศาสตร์ และเป้าประสงค์ที่ชัดเจน มีกระบวนการปฏิบัติงานและระบบงานที่เป็นมาตรฐาน รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนา ปรับปรุงอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ (นิยาม : ประสิทธิภาพ หมายถึง บรรลุผลตามเป้าหมายที่ตั้งไว้)

2) ด้านประสิทธิภาพ (Efficiency) คือ การบริหารราชการตามแนวทางการกำกับดูแลที่ดีที่มีการออกแบบ กระบวนการปฏิบัติงาน โดยใช้เทคนิคและเครื่องมือการบริหารจัดการที่เหมาะสมให้องค์กรสามารถใช้ทรัพยากรทั้ง ด้านต้นทุน แรงงานและระยะเวลาให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการตามภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม (นิยาม : ประสิทธิภาพ หมายถึง ได้ผลงานมากเมื่อเทียบกับทรัพยากรที่ใช้)

2.12.2 หลักเกณฑ์การพิจารณาความคุ้มค่า

จากที่กล่าวมาหลักความคุ้มค่าเป็นการวิเคราะห์เชิงระบบตั้งแต่การวางแผนและการนำไปปฏิบัติไม่ใช่เป็นเพียงการประเมินผล โดยความคุ้มค่ามีหลักเกณฑ์การพิจารณาดังนี้

1) เป็นการพิจารณาในระยะยาว โดยจะเริ่มตั้งแต่ปัจจัยที่ใช้เพื่อหาต้นทุนทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งที่เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน เพื่อเป็นการชี้ถึงความประหยัดและการมีต้นทุนที่ต่ำแต่ได้รับผลลัพธ์ที่คุ้มค่า

2) พิจารณาถึงประสิทธิภาพจากการได้รับผลผลิตดังกล่าว

3) พิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ เพื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่แสดงถึงความมีประสิทธิภาพ และ

4) พิจารณาผลลัพธ์ทั้งหมดโดยให้สอดคล้องกับความต้องการ ความคาดหวัง ความจำเป็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสีย รวมถึงให้มีความครอบคลุมและมีการกระจายอย่างยุติธรรม ไม่เลือกปฏิบัติเพื่อแสดงถึงความเสมอภาค

ดังที่กล่าวมาจึงสรุปได้ว่า ก่อนดำเนิน โครงการหรือปฏิบัติงาน จำเป็นต้อง วิเคราะห์ถึงหลักความคุ้มค่า โดยวิเคราะห์เชิงระบบตั้งแต่การวางแผนและการปฏิบัติ เพื่อให้ทราบ ถึงความประหยัด ความมีประสิทธิภาพ ความมีประสิทธิผล และความเสมอภาค โดยองค์ประกอบที่ กล่าวมานี้ จะต้องมีเหมาะสมและสมดุล และฝ่ายกำกับและตรวจสอบจะต้องมีความเข้มงวดใน ภาคปฏิบัติไม่ควรพิจารณาเฉพาะรายงานที่ได้รับ ส่วนฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจโทษก็ต้องมี ความรวดเร็วและลงโทษจริง รวมทั้งสังคมต้องมีการต่อต้านและสื่อมวลชนต้องเข้ามามีบทบาท เพื่อให้ผลการบังคับตามกฎหมายเป็นจริงและมีความคุ้มค่าตามหลักธรรมาภิบาล (มานวิภา อินทรทัต, <https://goodgovernance.kpi.ac.th/th/blog/view/1>, ออนไลน์)

จากการทบทวนวรรณกรรมจะเห็นว่า หลักความคุ้มค่าเป็นหลักในการบริหารจัดการให้ เกิดประโยชน์สูงสุดในระดับบุคคล ซึ่งความคุ้มค่าเทียบเคียงได้กับความประหยัดไม่ฟุ่มเฟือย และ ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดหรือเกิดมูลค่ามากที่สุด ดังนั้นหลักความคุ้มค่า จึงมีความสำคัญต่องานวิจัยนี้ในประเด็นการจัดตั้งรูปแบบองค์กรภาคประชาชนที่จะทำหน้าที่ใน การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องมีคุณค่าเมื่อ เปรียบเทียบงบประมาณที่เกิดขึ้นมาวิเคราะห์ เพื่อนำไปสู่แนวทางในการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบ ภายนอกซึ่งเป็นองค์กรภาคประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อไป

2.13 หลักแห่งความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality)

2.13.1 ความเป็นมาของหลักแห่งความได้สัดส่วน

หลักแห่งความได้สัดส่วน เป็นหลักที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักทางกฎหมาย ที่สำคัญและเป็นหลักกฎหมายมหาชนทั่วไป ซึ่งในทางกฎหมายมิได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร แต่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักกฎหมายอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐฝรั่งเศส สาธารณรัฐออสเตรีย และสมาพันธรัฐสวิส เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้รับการ ยอมรับว่าเป็นหลักกฎหมายในกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ ซึ่งจะเห็นได้จากสัญญา EWG-Vertrag ที่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขโดยสนธิสัญญา Maastricht อันเป็นสัญญาก่อตั้งสหภาพยุโรปที่ ได้กำหนดหลักแห่งความได้สัดส่วนไว้ เป็นต้น หากกล่าวถึงรากฐานของหลักแห่งความได้สัดส่วน นั้น มีพื้นฐานมาจากหลักความยุติธรรมที่คำนึงถึงความยุติธรรมต่อปัจเจกบุคคลและต่อสังคม โดยรวมเป็นหลัก เนื่องจากการอาศัยอยู่ร่วมกันในสังคมนั้น ทั้งผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคล ผลประโยชน์ของกลุ่มบุคคล และผลประโยชน์ของมหาชน ย่อมมีผลกระทบต่อกันและกันเสมอ ดังนั้นในการคลี่คลายความขัดแย้งในเชิงผลประโยชน์ทางตะวันตกจึงได้อาศัยหลักแห่งความได้ สัดส่วน เป็นหลักในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง อย่างสันติวิธีบนหลักการของกฎหมายที่คำนึงถึง

ความยุติธรรมของทุกฝ่าย และที่สำคัญหลักแห่งความได้สัดส่วน เป็นหลักที่ใช้ในควบคุมตรวจสอบ การกระทำทั้งหลายของรัฐ อันมีผลต่อความสมบูรณ์หรือความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำนั้น ๆ (บรรเจิด ลิงคะเนติ และ สมศักดิ์ นวตระกูลพิสุทธิ์, 2560) โดยหลักความได้สัดส่วนแยกออกเป็น 2 ส่วนดังนี้

1) หลักแห่งความได้สัดส่วน ตามหลักกฎหมายของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หรือเรียกอีกชื่อว่า “หลักห้ามมิให้กระทำเกินกว่าเหตุ” เป็นหลักสำคัญต่อศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เนื่องจาก ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ได้นำหลักแห่งความได้สัดส่วน มาใช้เป็นเกณฑ์ในการพิจารณาในกรณีที่มีการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน และเป็นเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญที่นำมาใช้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐทุกประเภท ซึ่งในปี ค.ศ.1968 (พ.ศ. 2511) ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ได้เคยวินิจฉัยว่า หลักแห่งความได้สัดส่วน เป็นหลักที่มีผลมาจากหลักนิติรัฐ อันเป็นหลักการที่มีความมุ่งหมายเพื่อจำกัดการใช้อำนาจของรัฐและเป็นหลักที่ก่อให้เกิดความมั่นคงต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน และในปัจจุบันหลักแห่งความได้สัดส่วน ยังได้นำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาสำหรับการกระทำทางปกครองที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชน (E. Dahlinger, DOEV 1966 (พ.ศ. 2509), S. 818 ff.) และในขอบเขตของสิทธิขั้นพื้นฐานอีกด้วย

(1.1) สาระสำคัญของหลักแห่งความได้สัดส่วน

หลักแห่งความได้สัดส่วน เป็นหลักการขั้นพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้อยู่ภายใต้อำนาจ และบังคับให้ผู้ใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้อยู่ภายใต้อำนาจของอย่างเหมาะสม โดยหลักการดังกล่าวประกอบไปด้วย 3 หลักการ คือ หลักความเหมาะสม หลักความจำเป็น และหลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ

(1.1.1) หลักความเหมาะสม (Principle of Suitability)

หลักความเหมาะสม หมายถึง มาตรการนั้นเป็นมาตรการที่อาจให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้ได้ มาตรการอันใดอันหนึ่งจะเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสม หากมาตรการนั้น ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ หรือการบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวนั้น เป็นไปด้วยความยากลำบาก (บรรเจิด ลิงคะเนติ, 2552, หน้า 274) ซึ่งมาตรการที่กฎหมายออกมาใช้ บังคับกับประชาชนนั้นต้องเป็นมาตรการที่สามารถทำให้เกิดผลตามที่ผู้บัญญัติกฎหมายต้องการให้เกิดขึ้นจริง ดังนั้น หากกฎหมายต้องการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง วัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประชาชนในเรื่องนั้นก็จะต้องเกิดขึ้นจริงด้วยในทางปฏิบัติ

(1.1.2) หลักความจำเป็น (Principle of Necessity)

หลักความจำเป็น เป็นมาตรการที่กฎหมายบัญญัติมาใช้บังคับกับประชาชนที่จำเป็นแก่การดำเนินการให้เจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นสำเร็จไปได้ด้วยดี กล่าวคือ เป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด ดังนั้น ถ้ามีมาตรการอยู่หลายมาตรการที่สามารถทำให้บรรลุถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย ผู้ตรากฎหมายก็ต้องเลือกเอามาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้น้อยที่สุดเพราะรัฐจะเรียกร้องให้ประชาชนต้องยอมสละสิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่จำเป็นแก่การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นหรือประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น ถ้าตรากฎหมายเลือกเอามาตรการที่สร้างภาระให้แก่ประชาชนจนเกินไปในขณะที่ยังมีมาตรการอื่นที่สร้างภาระน้อยกว่า ถือว่ามาตรการที่สร้างภาระหนักกว่านั้นขัดต่อรัฐธรรมนูญเพราะเป็นการเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นในการบรรลุถึงเจตนารมณ์ของกฎหมาย

(1.1.3) หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ (Principle of Proportionality in the Narrow Sense)

หลักแห่งความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ หมายความว่า มาตรการที่รัฐอาศัยตามกฎหมายมาใช้บังคับกับประชาชนนั้น ต้องก่อให้เกิดประโยชน์มากกว่าโทษ ถ้าก่อให้เกิดโทษมากกว่าประโยชน์แล้ว มาตรการดังกล่าวย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย กล่าวคือ ต้องเป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่มหาชนมากกว่าที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนและสังคมส่วนรวม ถึงแม้กฎหมายที่กำหนดมาตรการดังกล่าวจะสามารถบรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย และมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยมากที่สุดก็ตาม แต่หากได้ใช้บังคับไปแล้ว ยังก่อให้เกิดผลเสียหายแก่เอกชนหรือแก่สังคมเป็นอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์มหาชนที่จะได้รับแล้ว ก็ถือว่าเป็นกฎหมายที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(1.2) หลักแห่งความได้สัดส่วนในฐานะที่เป็นเกณฑ์ในการตรวจสอบมีขอบเขตในการพิจารณา 2 ประการ ดังนี้

(1.2.1) หลักแห่งความได้สัดส่วนกับการตรวจสอบการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐาน เป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการควบคุมการกระทำของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีข้อพิจารณา คือ 1) หลักแห่งความได้สัดส่วน เป็นหลักสำคัญอย่างยิ่งในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่จำกัดสิทธิขั้นพื้นฐาน โดย C. Starck กล่าวว่า ศาลรัฐธรรมนูญได้ตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติที่ผูกพันต่อสิทธิขั้นพื้นฐาน โดยอาศัยหลักแห่งความได้สัดส่วน เป็นหลักสำคัญ เงื่อนไขในทางกฎหมายที่กำหนดไว้ในการจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐาน ได้พัฒนาလာมาเป็นเงื่อนไขของกฎหมายที่สอดคล้องกับหลักแห่งความได้สัดส่วน 2) ขอบเขตของการบัญญัติกฎหมายที่จำกัดสิทธิขั้นพื้นฐาน ในขั้นต้นเปรียบเทียบความจำเป็น และประเมินค่าความสัมพันธระหว่าง

ผลประโยชน์มหาชนกับการสูญเสียเสรีภาพซึ่งกฎเกณฑ์ในทางกฎหมายที่จำกัดสิทธิขั้นพื้นฐาน จำเป็นที่จะต้องให้เหตุผลที่แตกต่างกัน โดยขึ้นอยู่กับการศึกษาว่าผลประโยชน์มหาชนหรือผลประโยชน์ของปัจเจกบุคคลมีความสำคัญมากกว่าในกรณีนั้น ๆ

(1.2.2) หลักแห่งความได้สัดส่วนในขอบเขตของกฎหมายปกครอง หรือ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง หลักดังกล่าวนี้แยกออกเป็น 2 หลัก คือ 1) หลักความมาก่อนของกฎหมาย อันเป็นความผูกพันฝ่ายปกครองกับกฎหมายที่มีอยู่ทั้งหมด ซึ่งฝ่ายปกครองมีอาจใช้มาตรการใดมาตรการหนึ่งได้หากมาตรการนั้นขัดกับกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง 2) หลักเงื่อนไขของกฎหมาย เป็นหลักที่ฝ่ายปกครองจะต้องดำเนินการอย่างไรอย่างหนึ่งเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจ ซึ่งการตรวจสอบว่าการกระทำของฝ่ายปกครองชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้น มีเกณฑ์พิจารณา คือ ข้อพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายในทางรูปแบบและในทางเนื้อหา

2) หลักแห่งความได้สัดส่วนตามกฎหมายของสาธารณรัฐฝรั่งเศส เป็นหลักกฎหมายที่มีได้บัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษรในทางกฎหมายปกครอง แต่ได้รับการปฏิบัติโดยทั่วไปโดยศาลปกครอง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง และตั้งอยู่บนพื้นฐานการพิจารณาความสัมพันธ์อันเหมาะสมระหว่างคำสั่งหรือการกระทำทางปกครอง จะต้องไม่ก่อให้เกิดภาระทางการเงินหรือค่าใช้จ่ายมากเกินไปเกินสมควรเมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่จะได้รับจากการกระทำนั้น ๆ กล่าวคือ ไม่ได้จำกัดแต่เพียงกรณีการออกคำสั่งทางปกครองในการลงโทษปัจเจกบุคคลแต่ยังรวมถึงคำสั่งใด ๆ ที่มีวัตถุประสงค์ในทางสังคมและเศรษฐกิจด้วย ดังนั้นการกระทำใดของฝ่ายปกครองที่มีได้สัดส่วนตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว ถือว่าขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไป

ดังกล่าวนั้น การนำเอาหลักแห่งความได้สัดส่วนมาใช้บังคับเพื่อควบคุมการกระทำทางปกครอง จึงเป็นการรับประกันสิทธิและประโยชน์แก่ประชาชนทุกคนต่อการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจของฝ่ายปกครอง ซึ่งหลักแห่งความได้สัดส่วนที่นำมาบังคับใช้มี 4 กรณี ดังนี้ 1) การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของปัจเจกบุคคล 2) การลงโทษทางวินัยต่อข้าราชการพลเรือน 3) การวางผังเมืองและการเวนคืนที่ดิน และ 4) การป้องกันสภาพแวดล้อม จากที่กล่าวมาหลักแห่งความได้สัดส่วนจึงประกอบด้วย การพิจารณาเปรียบเทียบระหว่าง คำสั่ง วิธีการ หรือ มาตรการของฝ่ายปกครอง กับวัตถุประสงค์ของการกระทำทางปกครอง และประโยชน์หรือผลที่ได้รับจากการกระทำทางปกครองนั้นว่ามีความเหมาะสม จำเป็น และสมเหตุสมผลหรือไม่ในสถานการณ์ตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เพื่อให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายแก่ประชาชนให้น้อยที่สุด มิฉะนั้น คำสั่งทางปกครองหรือการกระทำทางปกครองจะมีชอบด้วยกฎหมาย หรืออาจมิได้สัดส่วน และอาจส่งผลให้ถูกศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำในที่สุด

จากการทบทวนวรรณกรรมหลักแห่งความได้สัดส่วน เป็นหลักการที่ให้ผู้ใช้อำนาจสามารถจำกัดสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่อยู่ภายใต้อำนาจได้อย่างเหมาะสม ซึ่งหากการใช้อำนาจรัฐไม่เป็นไปตามหลักใดหลักหนึ่งดังกล่าว การใช้อำนาจนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย หลักแห่งความได้สัดส่วนจึงเป็นหลักที่สำคัญในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หากการใช้อำนาจรัฐไม่เป็นไปตามหลักใดหลักหนึ่งดังกล่าว การใช้อำนาจนั้นย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นหลักแห่งความได้สัดส่วน จึงมีความสำคัญต่องานวิจัยนี้ซึ่งจะได้นำหลักแห่งความได้สัดส่วนไปใช้วิเคราะห์กรณีการจัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนว่าตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการดังกล่าวหรือไม่ ในการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2.14 หลักความเสมอภาค

2.14.1 ความเป็นมาของของหลักความเสมอภาค

หลักความเสมอภาค ถือเป็นหนึ่งในหลักพื้นฐานสำคัญของระบอบประชาธิปไตย ซึ่งประกอบด้วย เสรีภาพ เสมอภาค และภราดรภาพ และตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่า “ในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติหรือ ได้รับการปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน” ดังนั้น หากมีการเลือกปฏิบัติในสถานการณ์ที่เหมือนกันจึงเป็นกรณีที่ต้องถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม เช่นเดียวกันนี้ หลักความเสมอภาคยังห้ามรัฐกระทำตามอำเภอใจ เรียกร้องให้รัฐต้องกระทำการโดยเคารพต่อหลักความเสมอภาค กล่าวคือ เรียกร้องให้รัฐต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกัน ให้เหมือนกัน และปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกัน ให้แตกต่างกันออกไปตามสภาพของสิ่งนั้น ๆ ด้วย (บุศรา เข้มทอง, 2558, หน้า 6)

ความเสมอภาคเป็นหลักพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ซึ่งมนุษย์ย่อมได้รับการรับรองและคุ้มครองจากกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ในฐานะที่เป็นมนุษย์โดยมิต้องคำนึงถึงคุณสมบัติอื่น ๆ เช่น ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ความเชื่อทางศาสนา เป็นต้น และเป็นหลักที่ควบคุมมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยการใช้อำนาจของรัฐแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งภายในรัฐ ความเสมอภาคเป็นหลักการสำคัญในการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และสามารถนำไปตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐไม่ว่าจะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ (วิชชกานต์ เสาภายน, 2561, หน้า 42) นอกจากนี้ ความเสมอภาคทำให้การใช้เสรีภาพเป็นไปอย่างทั่วถึง เนื่องจากถ้าเสรีภาพเป็นเสรีภาพที่คนบางกลุ่มเข้าถึงได้ ในขณะที่บางคนและบางกลุ่มเข้าถึงไม่ได้ กรณีดังกล่าวนี้ก็ไม่ถือว่ามีเสรีภาพแต่ประการใด ดังนั้นความเสมอภาคจึงเป็นพื้นฐานของเสรีภาพ และเป็นหลักประกันในการทำให้เสรีภาพเกิดขึ้นอย่างจริงจัง จากที่กล่าวมาหลักความเสมอภาคนี้ มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับหลักเสรีภาพ จึงสรุปได้ว่าหลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักการที่ทำ

ให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกันหรือไม่เลือกปฏิบัติ (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 133)

จากข้อความข้างต้น หลักความเสมอภาคยังเป็นหลักสำคัญในการควบคุมฝ่ายปกครองที่จะต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันและปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละบุคคล การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ดี การปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ดี ย่อมเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค กล่าวคือ สิ่งที่เหมือนกันต้องใช้หลักเกณฑ์เดียวกันพิจารณา สิ่งที่แตกต่างกันต้องใช้หลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันพิจารณา จึงจะเป็นการเสมอภาค ดังนั้น สิ่งที่เหมือนกันหากใช้หลักเกณฑ์ที่แตกต่างกันพิจารณาหรือสิ่งที่แตกต่างกันหากใช้หลักเกณฑ์ที่เหมือนกันพิจารณาย่อมเป็นการเลือกปฏิบัติอันขัดต่อหลักความเสมอภาค

นอกจากนี้ความเสมอภาคในกฎหมายหรือเท่าเทียมกันในกฎหมายยังเป็นหลักพื้นฐานของความยุติธรรมเพราะเป็นหลักการที่เรียกร้องให้มีการปฏิบัติต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนั้น ๆ อย่างเท่าเทียมกัน การที่จะพิจารณาว่ามีการปฏิบัติอย่างเสมอภาคหรืออย่างเท่าเทียมกันหรือไม่นั้น จำเป็นต้องมีการเปรียบเทียบว่าการปฏิบัติต่อบุคคลหนึ่งเหมือนหรือแตกต่างจากอีกบุคคลหนึ่งหรือไม่ โดยก่อนจะมีการเปรียบเทียบว่ามีการปฏิบัติต่อบุคคลหนึ่งเหมือนหรือต่างจากอีกบุคคลหนึ่งหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาสิ่งที่จะนำมาเปรียบเทียบกันเสียก่อนว่ามีลักษณะเหมือนกันหรือคล้ายกันพอที่จะนำมาเปรียบเทียบกันได้หรือไม่ ดังนั้นหลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักการใช้ควบคุมไม่ให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจและใช้ในการตรวจสอบการกระทำของรัฐทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ การกระทำของฝ่ายปกครอง หรือการพิจารณาคดีของศาล (เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, 2558, หน้า 133-134)

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้มีบัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้ ดังเช่นในมาตรา 4 ที่บัญญัติว่า “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ปวงชนชาวไทยย่อมได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน” และตามมาตรา 27 ที่บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใด จะกระทำมิได้” เป็นต้น ดังกล่าวนั้น หลักความเสมอภาคจึงเป็นหลักสำคัญในการควบคุมฝ่ายปกครอง โดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรของรัฐที่ใช้อำนาจตาม

กฎหมายอันเป็นการใช้อำนาจทางปกครองจึงถือเป็นฝ่ายปกครองเช่นกัน การกระทำการใด ๆ จึงต้องปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญเหมือนกันให้เหมือนกันและปฏิบัติต่อสิ่งที่มีสาระสำคัญแตกต่างกันให้แตกต่างกันออกไปตามสภาพของสิ่งนั้น ๆ ตามหลักความเสมอภาค

จากการทบทวนวรรณกรรมหลักความเสมอภาคเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอย่างเท่าเทียมกันตามกฎหมาย โดยให้ทุกคนมีความเสมอภาคต่อหน้าภายใต้กฎหมาย และห้ามมิให้มีการเลือกปฏิบัติอันทำให้เกิดความไม่เสมอภาคแก่บุคคลตั้งอยู่บนพื้นฐานว่า “ในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติหรือได้รับการปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์เดียวกัน” (สมคิด เลิศไพฑูรย์, 2543 หน้า 164-167) ดังนั้น หลักความเสมอภาคจึงมีความสำคัญต่อการศึกษาวิจัยและต้องนำมาใช้วิเคราะห์ในกรณีคำวินิจฉัยชี้มูลความผิด หรือการมีคำสั่งในเรื่องที่ร้องเรียน หรือการละเลยให้เรื่องร้องเรียนขาดอายุความ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักการดังกล่าวหรือไม่

2.15 หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

2.15.1 ความเป็นมาและความหมาย

หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน กล่าวคือ สิทธิและเสรีภาพของประชาชนสิทธิทั้งสองดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยอำนาจรัฐจะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชนตามหลักในทางประชาธิปไตยจึงจะสามารถกระทำได้ เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความรับรองคุ้มครอง (อัคราทร จุฬารัตน์, 2553, หน้า 95-97)

สำหรับความหมายของคำว่า “สิทธิ” คือ เป็นอำนาจของบุคคลที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้ว่าจะกระทำการใดได้อย่างอิสระ รวมทั้งบุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะเรียกร้องให้บุคคลอื่นกระทำสิ่งใดให้แก่ตนและตนก็ย่อมจะต้องมีหน้าที่กระทำต่อบุคคลอื่นภายใต้สิทธิของบุคคลอื่นนั้นด้วย ทั้งนี้ เพื่อมิให้การใช้สิทธิของบุคคลแต่ละคนล่วงเกินสิทธิของบุคคลอื่น ส่วนคำว่า “เสรีภาพ” คือ เป็นความสามารถของบุคคลในสถานการณ์นั้น ๆ ที่จะกระทำการใด ๆ ได้ตามที่ตนปรารถนา โดยไม่มีอุปสรรคมาขัดขวาง ทั้งนี้ การใช้เสรีภาพของบุคคลนั้นจะต้องไม่เป็นการละเมิดต่อเสรีภาพของบุคคลอื่นด้วย (ศรัทธา เจริญพานิช, ออนไลน์, 2553)

การรับรองคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ประชาชนทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพมาโดยกำเนิด รัฐเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และรักษาความสงบเรียบร้อย ควบคุมมิให้ประชาชนใช้สิทธิและเสรีภาพของตนมากเกินไปจนขอบเขตจนอาจเกิดผลกระทบต่อการใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้อื่นหรือต่อสังคม ในประเทศที่ปกครองแบบ

ประชาธิปไตยจึงต้องมีการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐจะต้องไม่ดำเนินการใด ๆ กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้โดยเฉพาะ และกฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจนั้นต้องอ้างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจออกกฎหมายด้วย

ประเทศไทยได้นำแนวคิดดังกล่าวบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 29 บัญญัติไว้ว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้นและจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม”

และในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 มาตรา 26 บัญญัติไว้ว่า “การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐและองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ และเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

ดังนั้นเพื่อความเป็นอิสระของปัจเจกบุคคล รัฐจึงต้องให้ความเคารพต่อขอบเขตของสิทธิ เสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงในสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคล โดยอาศัยอำนาจรัฐจะกระทำได้อ้อมเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชน ตามหลักความชอบธรรมในทางประชาธิปไตยแล้วเท่านั้น จึงสามารถกระทำได้ และเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลมีผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริงจึงได้มีการนำเอาหลักการแบ่งแยกอำนาจมาใช้ โดยมุ่งหมายจะให้อำนาจแต่ละอำนาจควบคุมตรวจสอบซึ่งกันและกัน ทั้งนี้เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับความรับรองคุ้มครองนอกเหนือจากหลักการแบ่งแยกอำนาจแล้วได้มีการบัญญัติหลักการต่าง ๆ อีกหลายประการในหลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลไม่ให้ถูกละเมิดจากรัฐ เช่น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องมีผลบังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง ดังนั้นการกำหนดให้มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นจะ

กระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพไม่ได้ เป็นต้น (วรพจน์ วิสรุตพิชญ์, 2543, 15-20)

จากการทบทวนวรรณกรรมหลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งเป็นหลักที่มีความสำคัญและเกี่ยวข้องที่จะต้องนำมาประกอบการวิเคราะห์ เพราะการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองเรื่องสิทธิและเสรีภาพไว้เปรียบเสมือนเป็นการประกาศเจตนารมณ์ในการรับรองสิทธิและเสรีภาพนั้นโดยตรง และเป็นหลักการสำคัญที่การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐทุกองค์กรจะต้องคำนึงถึง (ศิริราชา เจริญพานิช, 2553) อันส่งผลให้สิทธิเสรีภาพตามธรรมชาติและสิทธิเสรีภาพทางการเมืองมีผลบังคับใช้ได้จริงและได้รับความคุ้มครอง ซึ่งในกรณีที่สิทธิเสรีภาพของประชาชนถูกละเมิด ก็จะได้รับ การเยียวยาจากองค์กรของรัฐ ดังนั้น หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจึงมีความสำคัญต่อการศึกษาวิจัยและต้องนำมาใช้วิเคราะห์เพื่อนำไปจัดตั้งองค์กรภาคประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป.ป.ช. ต่อไป

2.16 หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

2.16.1 ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนได้อธิบายในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการ พ.ศ.2551-2555 ว่าหมายถึง กระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้ที่มีส่วนได้เสียมีโอกาสเข้าร่วมในกระบวนการต่าง ๆ ในการบริหารและจัดทำบริการสาธารณะของภาครัฐ ซึ่งดำเนินไปเพื่อสนองความต้องการของประชาชนและเพื่อประโยชน์ของประชาชน ดังนั้นการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญที่จะทำให้การจัดทำภารกิจต่าง ๆ ของรัฐประสบผลสำเร็จได้ เพราะการจัดทำภารกิจต่าง ๆ ของรัฐเป็นไปเพื่อประโยชน์ของประชาชน เมื่อมีการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่าง ๆ จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการคิด การรับรู้ การตัดสินใจ รวมตลอดถึงการโต้แย้งคัดค้าน ซึ่งผลที่เกิดขึ้นย่อมตรงตามความต้องการและเกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2559)

การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง กระบวนการหรือการดำเนินการโดยสมัครใจของภาคประชาชนที่จะเข้ามามีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องในขั้นตอนต่าง ๆ ขององค์กรภาครัฐ ในการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการเพื่อพัฒนาประเทศ เช่น ร่วมในการคิด ร่วมในการตัดสินใจ และร่วมตรวจสอบติดตามในระหว่างการดำเนินกิจกรรมหรือโครงการ เป็นต้น (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์ และพราวพรรณราย มัลลิกะมาลย์, 2555, หน้า 32)

เจมส์ แอล เครย์ตัน อธิบายถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ว่าเป็นกระบวนการที่รวบรวมเอาห่วงกังวล ความต้องการและค่านิยมต่าง ๆ ของสาธารณชนไว้ในกระบวนการตัดสินใจของรัฐและเอกชน เป็นการสื่อสารสองทางและเป็นการปฏิสัมพันธ์ที่มีเป้าหมายเพื่อการตัดสินใจที่ดีกว่าและที่ได้รับการสนับสนุนจากสาธารณชน (เจมส์ แอล เครย์ตัน อ้างใน คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชน การตัดสินใจที่ดีกว่าโดยให้ชุมชนมีส่วนร่วม, สถาบันพระปกเกล้า)

2.16.2 องค์ประกอบของหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีองค์ประกอบ ดังนี้

- 1) การมีส่วนร่วมของประชาชนใช้กับการตัดสินใจในการบริหาร กล่าวคือ การตัดสินใจที่ดำเนินการโดยหน่วยงานต่าง ๆ หรือในบางครั้งโดยหน่วยงานเอกชน และไม่ใช้กับการตัดสินใจของผู้ที่มาจากการเลือกตั้งหรือตุลาการ
- 2) การมีส่วนร่วมของประชาชนไม่ใช่เพียงการให้ข้อมูลแก่ประชาชน แต่เป็นการปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่ตัดสินใจและประชาชนซึ่งต้องการมีส่วนร่วม
- 3) มีกระบวนการอย่างเป็นระบบของการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งไม่ใช่ความบังเอิญหรือที่ไม่คาดคิดได้มาก่อน
- 4) ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วมได้รับผลกระทบในระดับต่าง ๆ หรือมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจที่กำลังดำเนินการอยู่

นอกจากนี้ สมาคมนานาชาติเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน (The International Association for Public participation หรือ IAP) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะของการแสดงเป็นค่านิยมหลักในประการต่าง ๆ เช่น เป็นเรื่องที่ประชาชนควรมีโอกาสแสดงความคิดเห็นในการตัดสินใจอันเกี่ยวกับการกระทำที่มีผลกระทบต่อชีวิตของพวกเขา และการมีส่วนร่วมของประชาชนมีการสื่อสารที่เข้าถึงจุดสนใจของผู้มีส่วนร่วมและสนองตอบความต้องการในกระบวนการของผู้มีส่วนร่วมทั้งหมด เป็นต้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนมีความหมายแตกต่างกันมากมาย จนบางครั้งใช้ปะปนกับคำว่า “การให้ข้อมูลต่อสาธารณชน” (Public Information Programs) จนอาจทำให้เข้าใจว่าเป็นเรื่องเดียวกัน ดังนั้น การอธิบายถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ดีที่สุดคือ การที่ประชาชนเข้าไปร่วมกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง ทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่ประชาชนต้องมีอิสระทางความคิด ความรู้ความสามารถในการกระทำและมีความเต็มใจที่จะเข้าร่วมต่อกิจกรรมนั้น ๆ ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจะต้องมีลักษณะการเข้าร่วมอย่างครบวงจรตั้งแต่ต้นจนถึงสิ้นสุด และเป็นวิธีการที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจสามารถเข้าถึงพันธกิจที่พวกเขาต้องดำเนินการในหลาย ๆ เรื่องที่จะต้องทำการตัดสินใจ เช่น การตรวจสอบการใช้

อำนาจรัฐ หรือการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่หรือองค์กรของรัฐ เป็นต้น

การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นมีหลายรูปแบบซึ่งองค์การสหประชาชาติ (องค์การสหประชาชาติ, 1998 (พ.ศ.2541)) ได้แบ่งรูปแบบของการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ใน Popular Participation In Decision Making For Development ว่ามี 3 รูปแบบ ดังนี้

1) รูปแบบการมีส่วนร่วมแบบสมัครใจ กล่าวคือ การที่ประชาชนอาสาหรือสมัครใจเข้ามามีส่วนร่วมด้วยตนเองเพื่อแก้ไขปัญหาในกลุ่มของตน โดยมีได้มีการชักนำหรือบังคับจากฝ่ายใดและไม่ต้องขอความช่วยเหลือจากภายนอก

2) รูปแบบการมีส่วนร่วมแบบชักนำ หมายถึง การที่ประชาชนมิได้ริเริ่มในการเข้ามามีส่วนร่วมด้วยตนเอง หากแต่เกิดจากการชักนำทำให้จำต้องเข้ามามีส่วนร่วม หรือได้รับความสนับสนุนจากรัฐ ซึ่งเป็นรูปแบบที่เกิดขึ้นทั่วไปในประเทศที่กำลังพัฒนา

3) รูปแบบการมีส่วนร่วมแบบบังคับ กล่าวคือ การที่ประชาชนมิได้สมัครใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมหากแต่ต้องเข้ามามีส่วนร่วมโดยการบังคับจากรัฐ ซึ่งการมีส่วนร่วมแบบนี้มีผลเสียคือ ประชาชนมักจะไม่ค่อยสนับสนุน

ดังที่กล่าวมา การมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินภารกิจบางประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดทำบริการสาธารณะที่อาจเกิดผลกระทบต่อประชาชน จึงสามารถทำได้หลายวิธีการ เช่น การออกเสียงประชามติ การออกเสียงในการทำประชามติ เป็นต้น ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมในรูปแบบต่าง ๆ นั้น แม้ว่าจะมีวิธีการในการแสดงความคิดเห็นและการแสดงออกที่แตกต่างกันออกไป แต่ทุกรูปแบบล้วนตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งเป็นเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้นั่นเอง

เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น หมายถึง การมีอิสระในการแสดงออกซึ่งความคิดเห็นของตนได้ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในมาตรา 34 โดยวางหลักไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูด การเขียน การพิมพ์ การโฆษณา และการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน และเสรีภาพทางวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่การใช้เสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อหน้าที่ของปวงชนชาวไทยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น”

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่กล่าวมา จึงเป็นการรับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนชาวไทยให้สามารถแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่าง ๆ ของตนได้อย่างเสรี ยกเว้น การแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่มีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้เพื่อเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น ทั้งนี้การแสดงออกในการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่กล่าวมา จึงเป็นการแสดงออกที่อยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองไว้ให้สอดคล้องกับหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานรัฐ หรือองค์กรของรัฐนั่นเอง

จากการทบทวนวรรณกรรมหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้ามาบทบาทและมีอิทธิพลในการตัดสินใจ ดำเนินนโยบายและมีส่วนในการควบคุมสถาบัน ตลอดจนการจัดสรรการใช้และการรักษาทรัพยากรต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อวิถีชีวิตของตน อันจะทำให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ก่อให้เกิดกระบวนการติดตามตรวจสอบนโยบายและการดำเนินการของรัฐ ความสำคัญของหลักการมีส่วนร่วมตามที่กล่าวมาข้างต้นมีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับการศึกษาวิจัยนี้ ในประเด็น โครงสร้างองค์กรที่มีรูปแบบการดำเนินการ โดยประชาชนอย่างแท้จริง มีคณะกรรมการเป็นตัวแทนจากภาคประชาชน ที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปตามเป้าหมายในการจัดตั้ง และเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่จะชี้ให้เห็นถึงสิ่งที่เป็นข้อจำกัด ปัญหา อุปสรรคในการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาวิเคราะห์ เพื่อนำไปสู่แนวทางในการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบภายนอกซึ่งเป็นองค์กรภาคประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อไป

2.17 หลักความโปร่งใส

ความโปร่งใสเป็นหลักการที่นำไปสู่การเปิดเผย ตรวจสอบได้ และการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพและเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยในแต่ละองค์กรและในแต่ละสังคมล้วนมีวัฒนธรรมขององค์กร ธรรมเนียมปฏิบัติและความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกของสังคมที่แตกต่างกัน แต่ในมุมมองร่วมย่อมมีธรรมเนียมการปฏิบัติที่สามารถเปิดเผยตรวจสอบความโปร่งใสได้ เช่น ความโปร่งใสในหน่วยงานภาครัฐเป็นผลมาจากนโยบายและวิธปฏิบัติ ที่จัดช่องทางทำให้ข้อมูลด้วยวิธีที่เสริมความเข้าใจในนโยบายสาธารณะและระเบียบปฏิบัติ เป็นต้น ดังนั้น หลักความโปร่งใสจึงเป็นกระบวนการตัดสินใจของหน่วยงานที่เป็นไปอย่างเปิดเผย หรือเรียกได้ว่า เป็น

ความสำเร็จที่เกิดขึ้นจากการสื่อสารในนโยบายของรัฐต่อกลุ่มที่ให้ความสนใจหรือกลุ่มที่มีส่วนได้เสีย (Stakeholders)

2.17.1 ความหมายของความโปร่งใส

ความหมายของความโปร่งใสนั้น มีนักวิชาการได้ให้ความหมาย ดังนี้

Bellver and Kaufmann (2005) ได้ให้ความหมายของความโปร่งใสว่า หมายถึง การเพิ่มขึ้นของการหมุนเวียนของข้อมูลด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่ตรงเวลาและน่าเชื่อถือได้ ซึ่งผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดสามารถเข้าถึงได้

องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย ได้ให้ความหมายของความโปร่งใสว่าเป็นสถานะที่ชัดเจน ชัดแจ้ง ไม่มีความคลุมเครือ หรือการบริหารภาครัฐในการดำเนินธุรกิจใด ๆ ต่อสาธารณะอย่างมีเหตุผลและมีหลักเกณฑ์ ซึ่งอาจแสดงในรูปแบบของระบบเอกสารที่ถูกต้องชัดเจน เช่น บันทึกการประชุม รายงาน การจดบันทึกต่าง ๆ เป็นต้น (องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย, 2544)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ให้ความหมายไว้ว่าหลักความโปร่งใส หมายถึง การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ให้ประชาชนเข้าถึงได้สะดวกและมีส่วนร่วมตรวจสอบความถูกต้องในการดำเนินงาน (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2551 หน้า 26)

ทิพาวดี เมฆสวรรค์ ได้ให้ความหมาย หลักความโปร่งใส คือ ความพร้อมที่จะได้รับการตรวจสอบ พร้อมที่จะชี้แจง พร้อมที่จะอธิบาย (ทิพาวดี เมฆสวรรค์, 2543)

จากความหมายดังกล่าวสามารถสรุปได้ว่า หลักความโปร่งใส หมายถึง การปฏิบัติงานอย่างเปิดเผย เทียบตรง มีเอกสารหลักฐานที่สามารถตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติตามระเบียบ แบบแผนของราชการด้วยความสุจริต ตรงไปตรงมา สามารถอธิบายเหตุผลตามข้อเท็จจริงอย่างถูกต้องและชัดเจนไม่ปิดบัง และเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งภายในและภายนอกหน่วยงานสามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวได้ด้วยวิธีการต่าง ๆ

2.17.2 ความสำคัญของหลักความโปร่งใส

หลักความโปร่งใส มีความสำคัญต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นการตรวจสอบความถูกต้อง มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างตรงไปตรงมา ซึ่งเป็นสิ่งที่ช่วยแก้ปัญหาการทุจริตและคอร์รัปชันทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน จึงมีนักวิชาการได้ให้ความสำคัญของหลักความโปร่งใสไว้ ดังนี้

ทิพาวดี เมมสุวรรณค์ กล่าวถึงความสำคัญของหลักความโปร่งใส ว่าเป็นคำค่อนข้างจะใหม่ พوراชากรไทยนำมาใช้ในทีนี้คือ การเปิดเผยทุกอย่างแต่จริง ๆ แล้วไม่ได้หมายความว่าอย่างนั้น แต่หมายความว่าทำงานด้วยความถูกต้อง เป็นธรรม และพร้อมที่จะเปิดเผยข้อมูลให้ตรวจสอบได้ (ทิพาวดี เมมสุวรรณค์, 2543 , หน้า 56)

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ กล่าวถึงความสำคัญของหลักความโปร่งใสว่า เป็นการใช้น้ำที่และอำนาจในการดำเนินงานของรัฐ ด้วยการสร้างระบบโครงสร้างองค์กรและบุคลากรซึ่งมีบทบาท น้ำที่ และพฤติกรรมที่ปฏิบัติต่อองค์กรของตนด้วยความรับผิดชอบและสามารถตรวจสอบได้มีหลายวิธี เช่น ให้มีการกระจายโครงสร้าง และอำนาจของรัฐด้วยการสร้างกลไกให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงานของรัฐ (บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ, 2545, หน้า 126-130)

สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน ได้ให้ความสำคัญของหลักความโปร่งใสว่า การมีความโปร่งใสเกี่ยวกับการบริหารงานทุกด้านจะต้องมีการวางระบบงาน การกำหนดขั้นตอนที่ชัดเจน มีระบบคุณธรรมในการเลือกบุคลากร รวมถึงการให้คุณให้โทษ ฯลฯ และเปิดโอกาสให้สังคมภายนอกเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และผลการดำเนินงาน โดยยึดหลักความโปร่งใส และพร้อมที่จะได้รับการตรวจสอบ (สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน 2545, หน้า 125)

จากที่กล่าวมาจึงสรุปได้ว่า ความสำคัญของหลักความโปร่งใส คือ หลักการปฏิบัติงานอย่างเปิดเผยเที่ยงตรง มีเอกสารหลักฐานที่สามารถตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานตามระเบียบแบบแผนของราชการด้วยความสุจริต ตรงไปตรงมา สามารถอธิบายเหตุผลตามข้อเท็จจริงอย่างถูกต้องและชัดเจน ไม่ปิดบังอำพราง และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผลการดำเนินงานและข้อมูลข่าวสาร เป็นหลักที่แก้ไขการทุจริตคอร์รัปชัน รวมถึงมีการตรวจสอบและเปิดเผยได้อย่างชัดเจน และเป็นหลักให้ประชาชนมีส่วนร่วมในรับรู้การบริหารงาน เพื่อให้การทำงานในหน่วยงานเพื่อให้เกิดความยุติธรรม

ดังกล่าวนี ความโปร่งใสจึงเป็นเครื่องมือที่จะทำให้เป้าหมายอื่น ๆ บรรลุถึงความสำเร็จ เช่น การพัฒนาชีวิต การบริหารงานของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล รวมถึงเป็นวิธีการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่ดี ซึ่งทำให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติในภาคส่วนต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐและภาคเอกชนให้ความสนใจกับความโปร่งใส เพราะมองเห็นประโยชน์ในหลายด้าน โดยความสำคัญของหลักความโปร่งใสสามารถสรุปได้ ดังนี้ (สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2551 หน้า 14-15)

1) ความโปร่งใสสามารถสร้างความมั่นใจให้แก่นักลงทุนทั้งในประเทศและต่างประเทศ และเพิ่มความเชื่อมั่นของสภาพเศรษฐกิจ

2) ความโปร่งใสทำหน้าที่เป็นเครื่องมือในการเพิ่มการตรวจสอบของภาครัฐและภาคเอกชน โดยการตรวจสอบจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้ถ้าไม่มีความโปร่งใส

3) ความโปร่งใสเป็นหัวใจของประชาธิปไตย เพราะความโปร่งใส หมายถึง การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการตัดสินใจของรัฐบาลที่มีผลต่อชีวิต และเป็นการมอบอำนาจแก่ประชาชนที่จะเลือกดำเนินชีวิตจากข้อมูลที่ได้รับ อันเป็นการสร้างความเท่าเทียมและสร้างทางเลือกให้กับประชาชนซึ่งเป็นกระบวนการสำคัญของประชาธิปไตย

4) ความโปร่งใสเป็นปัจจัยสำคัญของการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพ ในอดีตการพัฒนาประเทศจะพิจารณาจากเรื่องราวได้ งบประมาณรายจ่าย และการจ้างงาน แต่ในปัจจุบันการพัฒนาประเทศจะพิจารณาเรื่องความเป็นอยู่ทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมเข้ามาเกี่ยวข้องซึ่ง Sen (1999) ได้อธิบายเพิ่มเติมว่า การพัฒนาที่ประสบความสำเร็จหรือการพัฒนาที่เปิดโอกาสให้ประชาชนใช้ชีวิตอย่างเสรีนั้น ต้องเคารพในสิทธิหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิทางเศรษฐกิจ เสรีภาพทางการเมือง การรับประกันความปลอดภัย (Protective Security) รวมถึงการรับประกันความโปร่งใส เป็นต้น

5) ความโปร่งใสในภาครัฐส่งผลดีต่อความเชื่อมั่นของนักลงทุน และการพัฒนาโดยการเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารนโยบายภาครัฐและเพิ่มความโปร่งใสในนั้น สามารถลดผลเสียของนโยบายรัฐบาลได้ เช่น ช่วยลดระยะเวลาในการเก็บภาษีและการใช้กฎระเบียบที่ซับซ้อน ลดการสิ้นเปลืองและลดปัญหาคอร์รัปชัน เป็นต้น

6) การรับประกันความโปร่งใส หมายถึง การรับประกันสิทธิของบุคคลในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งสิทธิเหล่านี้สามารถป้องกันการละเมิดอำนาจที่เกิดขึ้นจากการมีข้อมูลที่ไม่เท่าเทียมกัน ดังนั้น การรับประกันความโปร่งใสจึงช่วยลดปัญหาคอร์รัปชันได้ รวมทั้งยังส่งเสริมการพัฒนาด้วยการเปิดโอกาสให้บุคคลหรือหน่วยงาน ตอบสนองต่อปัญหาปัจจุบันด้วยวิธีการทางการเมืองทางประชาธิปไตยและทางเศรษฐกิจอย่างเท่าเทียมกัน

7) การส่งเสริมความโปร่งใสทำให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจาก ความโปร่งใสในกระบวนการนโยบายจะทำให้ประชาชนเกิดความเข้าใจและยอมรับนโยบายใหม่ ๆ ได้อย่างรวดเร็วและง่ายยิ่งขึ้น

8) ความโปร่งใสมีความสำคัญต่อภาคประชาชน เพราะการตัดสินใจของรัฐบาลนั้นอาจส่งผลกระทบต่อประชาชนทุกคน ดังนั้น ประชาชนทุกคนจึงมีสิทธิที่จะรับรู้กระบวนการตัดสินใจของรัฐบาล เพื่อสามารถมั่นใจว่าการตัดสินใจของรัฐบาลนั้นจะส่งผลร้ายแก่ตนเองและครอบครัวหรือไม่ ซึ่งหากรัฐบาลมีความโปร่งใสก็จะส่งผลให้เป็นการเพิ่มความเชื่อมั่นของประชาชนต่อรัฐบาล และการตัดสินใจที่มีความโปร่งใสก็จะมีผลที่น่าเชื่อถือเพิ่มขึ้นอีกด้วย

จากที่กล่าวมาจึงสรุปได้ว่า ความโปร่งใส นั้น มีความสำคัญทางการเมือง การบริหารจัดการภาครัฐและเอกชน ระบบการพัฒนาเศรษฐกิจ และการพัฒนาประเทศให้เป็นประชาธิปไตย อันส่งผลให้ประเทศชาติมีการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

ดังกล่าวมานี้ ความโปร่งใสจึงเป็นความชัดเจนของกระบวนการปฏิบัติงานที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสาร แนวนโยบาย ผลการปฏิบัติงาน และการเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและการใช้กลไกเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพของกระบวนการปฏิบัติงาน กล่าวคือ หลักความโปร่งใสจึงมีหลักการร่วมสำคัญ 3 ประการ ได้แก่ (สถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2551 หน้า 16-23)

1) หลักการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร จากการศึกษาของ Beller and Kaufmann (2005) (พ.ศ.2548) เกี่ยวกับผลการวิจัย การสร้างความโปร่งใสให้กับรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยแบ่งขอบเขตของความโปร่งใสออกเป็น 2 ลักษณะ คือ ความโปร่งใสด้านเศรษฐกิจและสถาบันการเมือง (Economic Institutional and Political Transparency) มีความแตกต่างระหว่างความโปร่งใสทางเศรษฐกิจและสถาบันการเมืองในระดับประเทศอย่างมาก ซึ่งการทำให้เกิดความโปร่งใสขึ้นได้โดยไม่ต้องใช้ทรัพยากร เนื่องจากความโปร่งใสจะช่วยให้รัฐบาลประหยัดทรัพยากรสาธารณะ (Public Resources) และเป็นเครื่องมือที่สามารถแทนองค์กรอิสระ และองค์กรตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพได้มากกว่าและมีค่าใช้จ่ายน้อยกว่า ซึ่งหลักการของความโปร่งใส คือ ระดับความเปิดเผยของสถาบัน ที่หมายถึง ขอบเขตความสามารถที่บุคคลภายนอก เช่น ภาคประชาชน หรือผู้ถือหุ้นสามารถตรวจสอบ ควบคุม และประเมินการกระทำของบุคคลภายใน เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้บริหารองค์กรได้ ดังนั้น การเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ จึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการเพิ่มความโปร่งใสของภาครัฐ เพราะฉะนั้นสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลจึงจำเป็นต้องได้รับการรับรองโดยกฎหมาย แต่ภาวะทางการเมืองและทางระบบราชการมักทำให้นักการเมืองและข้าราชการมีเหตุผลใจที่ต้องปิดบังข้อมูล ดังนั้น การมีมติเห็นชอบหรือมีกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารจึงสามารถควบคุมคอร์รัปชันได้เพียงระดับหนึ่งเท่านั้น

Mendel (2004) (พ.ศ.2547) ได้จัดทำหลักการปฏิบัติสากลในเชิงเปรียบเทียบที่ประเทศต่าง ๆ พึงกระทำในการออกกฎหมายข้อมูลข่าวสารเพื่อเป็นหลักการสำคัญของความโปร่งใส ดังนี้

(1) เปิดเผยมากที่สุด (Maximum Disclosure) กฎหมายข่าวสารควรปฏิบัติตามหลักการมุ่งเน้นเปิดเผยข้อมูลมากที่สุดเท่าที่จะทำได้

(2) พันธกรณีเพื่อเปิดเผย (Obligation to Publish) หน่วยงานสาธารณะควรมีพันธกิจที่จะต้องเปิดเผยข้อมูลที่สำคัญต่อสาธารณชน

(3) ส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่เปิดเผย (Promotion of Open Government) องค์กรของรัฐควรส่งเสริมการบริหารกิจการบ้านเมืองที่เปิดเผย

(4) จำกัดข้อยกเว้น (Limited Scope of Exceptions) ควรมีการกำหนดข้อยกเว้น จากการเปิดเผยข้อมูลอย่างชัดเจนที่สุดและน้อยที่สุดเท่าที่จะทำได้ และข้อยกเว้นทั้งหลายควรผ่านการทดสอบเรื่องความเสียหายและเรื่องประโยชน์ของส่วนรวมอย่างเคร่งครัด

(5) ขั้นตอนที่เอื้ออำนวยต่อการเข้าถึง (Process to Facilitate Access) การขอข้อมูลควรผ่านกระบวนการขั้นตอนที่รวดเร็ว ยุติธรรม การทบทวน การปฏิเสธ การขอข้อมูลควรเป็นไปอย่างอิสระและเปิดเผย

(6) ค่าใช้จ่าย (Costs) ประชาชนไม่ควรถูกกีดกันจากการขอข้อมูลด้วยค่าใช้จ่ายที่สูงเกินความจำเป็น

(7) การประชุมแบบเปิด (Open Meeting) การประชุมองค์กรของรัฐควรเปิดเผยให้สาธารณชนเข้าร่วมและรับรู้ได้

(8) ยึดการเปิดเผยเป็นหลัก (Disclosure Takes Precedence) กฎหมายซึ่งขัดแย้งกับหลักการเปิดเผยมากที่สุดควรได้รับการแก้ไขหรือยกเลิก

(9) ปกป้องผู้แจ้งเบาะแส (Protection for Whistle Blower) บุคคลที่เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับ พฤติกรรมทุจริตควรได้รับการปกป้อง

จากที่กล่าวมาข้างต้นสรุปได้ว่า การเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมีความสำคัญเพราะแสดงถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ซึ่งจำเป็นต้องมีกระบวนการที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การตรากฎหมายกำหนดการเปิดเผย และการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารในส่วนของแผนงาน นโยบายและกิจกรรมต่างๆ การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม การเอื้ออำนวยการเข้าถึงและการเข้าถึงอย่างสะดวกและปลอดภัย และการส่งเสริมกิจกรรมการตรวจสอบกระบวนการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูล

2) หลักการตรวจสอบ เป็นความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ข้าราชการ สาธารณชน และประชาชน กล่าวคือ องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ระบุว่า การตรวจสอบนั้นมีความครอบคลุมทั้งในมิติการเมืองและการบริหาร ซึ่งการเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบจากภายนอกหรือจากประชาชน หรือการสร้างระบบตรวจสอบจากภายในนั้น จะส่งผลให้มีการรับผิดชอบจากการตัดสินใจในการปฏิบัติงานที่มีหลักการและมีเหตุผลเพียงพอ

การตรวจสอบ มีบทบาทสำคัญในการบริหารรัฐกิจที่เกี่ยวข้องกับแนวทางหรือวิธีการที่ข้าราชการและหน่วยงานของรัฐจัดการกับความคาดหวังที่หลากหลายจากภายในและภายนอกหน่วยงาน โดยมีประเภทของการตรวจสอบ 5 ประการ คือ

- (1) การตรวจสอบทางกฎหมาย (Legal Accountability)
- (2) การตรวจสอบด้านวิชาชีพ (Professional Accountability)
- (3) การตรวจสอบด้านการเมือง (Political Accountability)
- (4) การตรวจสอบด้านจริยธรรม (Moral Accountability)
- (5) การตรวจสอบด้านหน่วยงาน (Organization Accountability)

อย่างไรก็ตามในสภาพสังคมปัจจุบันซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งของผู้คนและกระบวนการทำให้มีวิธีการใช้อำนาจแบบใหม่ รวมมีมาตรฐานใหม่ เพื่อประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้น ลักษณะความสัมพันธ์ในการตรวจสอบระหว่างผู้ตรวจสอบและผู้ถูกตรวจสอบจึงเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาเช่นกัน และจำเป็นต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อควบคุมการตรวจสอบได้อยู่ตลอดเวลา

3) หลักการมีส่วนร่วมในความโปร่งใส องค์การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับนานาชาติ ซึ่งเป็นสถาบันที่ศึกษาเกี่ยวกับการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ 5 ระดับ ดังนี้

(1) ระดับ 1 การให้ข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชนเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งในระดับนี้ประชาชนมีส่วนร่วมน้อยที่สุด เนื่องจากเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนในการได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับงานของหน่วยงานภาครัฐมีหน้าที่ในการนำเสนอข้อมูลที่เป็นจริงถูกต้อง ทันสมัย และประชาชนสามารถเข้าถึงได้

(2) ระดับ 2 การเปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินการหรือการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐอย่างเป็นระบบและมีอิสระ ซึ่งหน่วยงานภาครัฐมีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นการปรึกษาหารือ ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และนำข้อเสนอแนะความคิดเห็นประเด็นที่ประชาชนแสดงความคิดเห็นไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงนโยบาย การตัดสินใจ และพัฒนาวิธีการปฏิบัติงานในหน่วยงาน

(3) ระดับ 3 เป็นระดับที่หน่วยงานภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามา มีบทบาท มีส่วนร่วมหรือเกี่ยวข้องในกระบวนการกำหนดนโยบาย การวางแผนงานโครงการ และวิธีการทำงาน โดยหน่วยงานภาครัฐ มีหน้าที่จัดระบบ อำนวยความสะดวก ยอมรับการเสนอแนะ และการตัดสินใจร่วมกับภาคประชาชน

(4) ระดับ 4 การมีส่วนร่วมระดับนี้เป็นการดำเนินการในรูปแบบคณะกรรมการที่มีตัวแทนภาคประชาชนเข้าร่วมกับหน่วยงานภาครัฐเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมีบทบาทเป็นหุ้นส่วนหรือภาคี ในการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐ

(5) ระดับ 5 การส่งเสริมอำนาจประชาชน เป็นระดับที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทอย่างเต็มที่ในการตัดสินใจ การบริหารงาน และการดำเนินกิจกรรมใด ๆ เพื่อเข้ามาทดแทนการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งการดำเนินการในระดับนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนถือว่าเป็นระดับสูงสุด โดยให้ประชาชนเป็นเจ้าของดำเนินการกิจและภาครัฐมีหน้าที่ในการส่งเสริมสนับสนุนเท่านั้น

ดังกล่าวมานี้จึงเห็นได้ว่า หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นกระบวนการหนึ่งในการเสริมสร้างหลักความโปร่งใสมีความชัดเจนมากขึ้น และนอกจากนี้ การสร้างความโปร่งใสมิได้เป็นเพียงแค่การให้ข้อมูลข่าวสาร หรือการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเท่านั้น แต่การมีส่วนร่วมของประชาชนในขั้นตอนต่าง ๆ นั้น จะเป็นการเสริมสร้างอำนาจให้แก่ประชาชนและนำไปสู่การพัฒนากระบวนการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

จากการทบทวนวรรณกรรมหลักความโปร่งใส เป็นหลักการที่เสริมสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันและมีกระบวนการตรวจสอบความถูกต้องได้ รวมทั้งการให้และรับข้อมูลที่เป็นจริงตรงไปตรงมาทันเวลาในระดับกิจการ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542) ซึ่งเป็นข้อผูกพันหรือความเต็มใจที่จะยอมรับความรับผิดชอบ รวมทั้งความสามารถในการรายงานชี้แจง ให้เหตุผลเพื่ออธิบายการกระทำของตนเองและสามารถตอบคำถามของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ในทุกที่ ทุกโอกาส เพื่อแจกแจงอธิบายการกระทำทั้งหมดที่ตนรับผิดชอบ ความสำคัญของหลักความโปร่งใสตามที่กล่าวมาข้างต้นจึงมีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกับการศึกษาวิเคราะห์และวิจัยนี้ ในประเด็นที่มาและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบภายนอกที่เป็นองค์กรภาคประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป.ป.ช. เพื่อให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนต่อการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และนำไปสู่แนวทางในการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบภายนอกซึ่งเป็นองค์กรภาคประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อไป

3. องค์กรอิสระและองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทย

ความเป็นมาของการจัดตั้งองค์กรอิสระในประเทศไทยนั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2535 ซึ่งขณะนั้นนายมารุต บุณนาท ประธานรัฐสภา ได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน พ.ศ. 2535 ให้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ขึ้น โดยมีศาสตราจารย์นายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธานกรรมการ และมีศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒกุล เป็นกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่ในการศึกษาค้นคว้า เสนอแนะการพัฒนาหรือปฏิรูปการเมืองการปกครองของประเทศไทย สอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (มนตรี รุประณ, 2542, หน้า 24) ซึ่งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) ได้มอบหมายให้นักวิชาการทางกฎหมายมหาชนกลุ่มหนึ่งไปจัดทำรายงานการวิจัย ซึ่ง ณ ขณะนั้น นำโดย ดร.วิญญู วรรณวิญญู ได้จัดทำรายงานวิจัย เรื่อง องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ โดยได้นำเสนอองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระในสหรัฐอเมริกา (United States of America) สหราชอาณาจักร (United Kingdom) และสาธารณรัฐฝรั่งเศส (French Republic) และมีข้อสรุปว่าแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรของรัฐสำหรับประเทศไทยยังยึดติดกับโครงสร้างเดิม ๆ จึงทำให้รัฐธรรมนูญของประเทศไทยล่าช้ากว่าของประเทศอื่น การนำเอาองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมาปรับใช้ในประเทศไทย จะเป็นกลไกที่เข้ามาช่วยเสริมสร้างช่องว่างในการบริหารประเทศ และทำหน้าที่ในการกำกับ ควบคุม ดูแล และวางกฎระเบียบให้กิจกรรมทั้งหลายของรัฐ ซึ่ง ณ ขณะนั้นประเทศไทยก็มีองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบหลายองค์กร แต่องค์กรทั้งหลายเหล่านั้นกลับมีปัญหาไม่สามารถปฏิบัติภารกิจได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากอาจถูกครอบงำโดยฝ่ายการเมือง หรือฝ่ายข้าราชการประจำ จากที่กล่าวมาจึงมีแนวคิดว่าจะยกองค์กรควบคุมตรวจสอบทั้งหลายขึ้นเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) คณะกรรมการกิจการวิเทศกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ คณะกรรมการการสื่อสารแห่งชาติ เป็นต้น

ดังกล่าวก่อนหน้านี้ ดร.วิญญู วรรณวิญญู มีความเห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องบัญญัติองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในฐานะองค์กรของรัฐประเภทหนึ่ง เพื่อให้เป็นอิสระและไม่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของสถาบันต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ โดยอาจทำได้ 2 แนวทาง ดังนี้

1) การบัญญัติหลักการเรื่ององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นหลักกว้าง ๆ และเฉพาะหลักที่เป็นสาระสำคัญ ส่วนปัญหาว่าองค์กรใดบ้างจะมีสถานะเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระนั้น ก็ให้ออกเป็นพระราชบัญญัติเป็นเรื่อง ๆ ไป

2) การระบุในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ว่าองค์กรใดบ้างที่จะให้มีสถานะเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรเหล่านั้นมีสถานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยปริยาย

จากที่กล่าวมาในข้างต้น ดร.วิษณุ วัลญญ มีความเห็นว่า ควรใช้แนวทางที่ 1) เนื่องจากสามารถปรับเปลี่ยนหรือยกเลิกองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระได้โดยง่ายและไม่จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้ “หมวด..... องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ..... มาตรา..... องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระมีอำนาจหน้าที่ดูแล ควบคุม หรือตรวจสอบกิจกรรมที่อาจมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อประโยชน์หรือเศรษฐกิจของชาติเป็นส่วนรวมหรือเกี่ยวข้องกับการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะ หรืออาจกระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพของราษฎรไม่ว่ากิจกรรมนั้นจะดำเนินการโดยรัฐหรือเอกชน.....” (วิษณุ วัลญญ, ออนไลน์, 2538)

ต่อมาเมื่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.) ได้ดำเนินแล้วเสร็จจึงส่งมอบข้อเสนอแนะต่อประธานรัฐสภา โดยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้ 1) ควรมีองค์กรที่ทำหน้าที่พัฒนาการเมืองอย่างต่อเนื่อง และ 2) ควรมีการปฏิรูปการเมืองโดยแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 211 โดยให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิเศษ เพื่อทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ

ต่อมาภายหลังจากการเลือกตั้งเมื่อปี พ.ศ.2538 ซึ่งในขณะนั้นมีนายบรรหาร ศิลปอาชา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้สนับสนุนให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ในมาตรา 211 และในคราวเดียวกันได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปทางการเมือง (คปก.) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่จัดทำแผนพัฒนาการเมืองให้สอดคล้องกับแนวนโยบายแห่งรัฐและการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งวิธีการปฏิรูปการเมืองและพิจารณาแนวทางดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 211 โดยคณะกรรมการปฏิรูปทางการเมือง (คปก.) ได้มีข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรีว่าควรแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 211 ดังนี้ (1) แก้ไขเพิ่มเติมบางมาตราเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการในมาตรา 211 หรือ (2) แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งฉบับ ซึ่งหลังจากนั้นคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปทางการเมือง (คปก.) แล้ว มีมติให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งฉบับ คณะรัฐบาลในชุดนั้นจึงได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยต่อรัฐสภา ซึ่งรัฐสภาก็ได้มีมติรับหลักการ

และเห็นชอบให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 211 และมอบให้สภา
ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่เสนอต่อรัฐสภา
และต่อมานายอุทัย พิมพ์ใจชน ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติให้แต่งตั้งคณะกรรมการยกร่าง
รัฐธรรมนูญจำนวน 7 คน ซึ่งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญชุดนี้ได้กำหนดกรอบความคิด
พื้นฐานและสาระสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแบ่งออกเป็น 3 กรอบแนวคิดพื้นฐาน ดังนี้
คือ 1) สิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของพลเมือง 2) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และ 3)
สถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง ซึ่งต่อมาสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ให้
ความเห็นชอบในกรอบความคิดพื้นฐานทั้ง 3 ดังกล่าวและได้นำขึ้นทูลเกล้าเพื่อทรงลงพระ
ปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ.2540
(มนตรี รูปสุวรรณ, 2542, หน้า 24-25)

3.1 การจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

3.1.1 การจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่
บัญญัติให้มีองค์กรของรัฐประเภทใหม่ขึ้นมา นอกเหนือจากรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายนิติ
บัญญัติ หรือคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร และศาลซึ่งเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายตุลา
การ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้มีองค์กรของรัฐขึ้นมาใหม่โดยแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1) องค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้น โดยรัฐธรรมนูญ โดยตรง แม้จะไม่ได้เรียกชื่อ
โดยตรงว่าองค์กรอิสระ แต่ก็ได้รับการเรียกโดยทั่วไปว่า “องค์กรอิสระ” ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้องค์กรเหล่านี้มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการ
ควบคุมการเลือกตั้งและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งได้แก่

(1.1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) มีหน้าที่และอำนาจในการควบคุม
ดำเนินการหรือจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น
และผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ

(1.2) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
(คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรง
ตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กฎหมายกำหนด และไต่สวนเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอด
ถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง และดำเนินการให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน รวมถึงตรวจสอบการ

ทุจริตหรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐที่ไม่ได้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(1.3) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยแบ่งออก ดังนี้

(1.3.1) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) หน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจไว้โดยตรง เพียงแต่บัญญัติไว้ว่าให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

(1.3.2) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นั้น ไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจไว้โดยตรง เพียงแต่บัญญัติไว้ว่าให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

(1.4) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ผผ.) มีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาสอบสวนข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียนในเรื่องที่เจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือจากหน้าที่และอำนาจ หรือปฏิบัติหรือละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่โดยก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียนหรือประชาชนโดยไม่เป็นธรรม ไม่ว่าจะการปฏิบัตินั้นจะชอบหรือไม่ชอบด้วยหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายหรือไม่ก็ตาม รวมถึงเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือศาลปกครองวินิจฉัยในกรณี que เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือการกระทำใดของเจ้าหน้าที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

(1.5) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบและรายงานการกระทำ หรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชนหรือกรณีไม่เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี นอกจากนี้ยังสามารถเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดต่อสิทธิมนุษยชน รวมทั้งเสนอแนะนโยบาย หรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ และข้อบังคับ ต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน รวมถึงการส่งเสริมการศึกษา การวิจัยและการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

2) องค์การอิสระที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีการจัดตั้งขึ้น โดยพระราชบัญญัติ ตามมาตรา 40 วรรคสอง กำหนดไว้ว่า “ให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่งและกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และตามมาตรา 56 วรรคสอง กำหนดไว้ว่า “การดำเนิน

โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และตามมาตรา 57 วรรคสอง กำหนดไว้ว่า “สิทธิของบุคคลซึ่งเป็นผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องบัญญัติให้องค์การอิสระ ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนผู้บริโภค ทำหน้าที่ให้ความเห็นในการตรากฎหมาย กฎ และข้อบังคับ และให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อคุ้มครองผู้บริโภค” (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2561, หน้า 46-48)

3.1.2 การจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

2550

เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ.2549 คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข นำโดย พล.อ.สนธิ บุญยรัตกลิน ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้สิ้นสุดลง และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ ได้บัญญัติให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) มีหน้าที่ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ได้แต่งตั้งให้คณะกรรมการกร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญและเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) เพื่อพิจารณาและลงประชามติ ซึ่งผลการลงประชามติ ปรากฏว่า เสียงส่วนใหญ่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ.2550 ซึ่งในส่วนขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังคงบัญญัติให้มีองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระโดยให้เปลี่ยนชื่อเรียกเป็น “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

1) องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่

(1.1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) กำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจคล้ายคลึงกับหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

(1.2) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) กำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจคล้ายคลึงกับหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

(1.3) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน โดยแบ่งออก ดังนี้

(1.3.1) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) มีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน การให้คำปรึกษา แนะนำ เสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน และแต่งตั้งคณะกรรมการวินัยทางการเงิน และการคลังที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่วินิจฉัยดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทางการเงิน การคลัง และการงบประมาณ

(1.3.2.) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง

(1.4) ผู้ตรวจการแผ่นดิน (ผผ.) มีการเปลี่ยนชื่อเรียกจาก “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” เป็น “ผู้ตรวจการแผ่นดิน” และยังคงกำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจคล้ายคลึงกับหน้าที่และอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

2) องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้แก่

(2.1) องค์กรอัยการ กำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจในส่วนของการสั่งฟ้องคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการและกฎหมายอื่น

(2.2) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) กำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจในการเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญในกรณี que เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่า บกทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชน และกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ และเสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองในกรณี que เห็นชอบตามที่มีผู้ร้องเรียนว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดในทางปกครองกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง รวมถึงฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแทนผู้เสียหายเมื่อได้รับการร้องขอจากผู้เสียหายและเป็นกรณี que เห็นสมควรว่าเป็นไปเพื่อการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2.3) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจในการให้คำปรึกษาและเสนอแนะต่อรัฐมนตรีในปัญหาต่างๆ ที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคม รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องและให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2561, หน้า 50-53)

3.1.3 การจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช

เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ.2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) นำโดย พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบกและผู้บัญชาการเหล่าทัพ ได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลง โดยยกเว้นหมวด 2 พระมหากษัตริย์ (Manager, 2557, ออนไลน์) จากนั้นได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 จากนั้นต่อมาเมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ.2560 ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งในส่วนของ “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ยังคงบัญญัติให้มีองค์กรของรัฐดังนี้ 1) รัฐสภา 2) คณะรัฐมนตรี 3) ศาล 4) ศาลรัฐธรรมนูญ 5) องค์กรอิสระ และ 6) องค์กรอัยการ ซึ่งจะเห็นได้ว่าตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะเปลี่ยนจากคำว่า “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” เป็นคำว่า “องค์กรอิสระ” แทน โดยมีองค์กรอิสระ 5 องค์กร ดังนี้

1) คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

ตามมาตรา 224 กำหนดไว้ว่า “ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(1) จัดหรือดำเนินการให้มีการจัดการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การเลือกสมาชิกวุฒิสภา การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น และการออกเสียงประชามติ

(2) ควบคุมดูแลการเลือกตั้งและการเลือกตาม (1) ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และควบคุมดูแลการออกเสียงประชามติให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อการนี้ ให้มีอำนาจสืบสวนหรือไต่สวนได้ตามที่จำเป็นหรือที่เห็นสมควร

(3) เมื่อผลการสืบสวนหรือไต่สวนตาม (2) หรือเมื่อพบเห็นการกระทำที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกตาม (1) มิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือการออกเสียงประชามติเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ให้มีอำนาจสั่งระงับ ชัยยับยั้ง แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกการเลือกตั้งหรือการเลือก หรือการออกเสียงประชามติ และสั่งให้ดำเนินการเลือกตั้ง เลือก หรือออกเสียงประชามติใหม่ในหน่วยเลือกตั้งบางหน่วย หรือทุกหน่วย

(4) สั่งระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกตาม (1) ไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้นั้นกระทำการหรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น ที่มีลักษณะเป็นการทุจริต หรือทำให้การเลือกตั้งหรือการเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม

(5) ควบคุมการดำเนินงานของพรรคการเมืองให้เป็นไปตามกฎหมาย

(6) หน้าที่และอำนาจอื่นตามรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ในการสืบสวนหรือไต่สวนตาม (2) คณะกรรมการการเลือกตั้งจะมอบหมายให้กรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนดำเนินการ หรือมอบหมายให้คณะบุคคลดำเนินการภายใต้การกำกับของกรรมการการเลือกตั้งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดก็ได้

การใช้อำนาจตาม (3) ให้กรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนซึ่งพบเห็นการกระทำความผิดมีอำนาจกระทำได้สำหรับหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งที่พบเห็นการกระทำความผิด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด”

นอกจากนี้ก่อนการประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือก ถ้ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกตั้งหรือการเลือกนั้นมีได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) มีอำนาจสั่งให้มีการเลือกตั้งหรือการเลือกใหม่ในหน่วยเลือกตั้งหรือเขตเลือกตั้งนั้น ถ้าผู้กระทำการนั้นเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกผู้ใดแล้วแต่กรณี หรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น ให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) สั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นไว้เป็นการชั่วคราว และคำสั่งตามวรรคหนึ่งให้เป็นที่สุด (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 224 (4) และ มาตรา 225) ทั้งนี้ ภายหลังการประกาศผลการเลือกตั้งหรือการเลือก ถ้ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครรับเลือกตั้งหรือผู้สมัครรับเลือกผู้ใดกระทำการทุจริตในการเลือกตั้งหรือการเลือก หรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่นให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้น ในกรณีที่ศาลฎีกาพิพากษาว่าบุคคลตามวรรคหนึ่งกระทำความผิดตามที่ถูกร้อง ให้ศาลฎีกาสั่งเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลา 10 ปี ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ให้นำมาตรานี้ไปใช้บังคับแก่การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นด้วยโดยอนุโลม แต่ให้อำนาจของศาลฎีกาเป็นอำนาจของศาลอุทธรณ์ และให้คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 226) (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2561, หน้า 54-56)

2) ผู้ตรวจการแผ่นดิน

ตามมาตรา 230 กำหนดไว้ว่า “ให้ผู้ตรวจการแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง หรือขั้นตอนการปฏิบัติงานใด ๆ บรรดาที่ก่อให้เกิดความ

เดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน หรือเป็นภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นหรือเกินสมควรแก่เหตุ

(2) แสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือปฏิบัตินอกเหนือหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้จัดหรือระงับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมนั้น

(3) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินตาม (1) หรือ (2) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรต่อไป

ในการดำเนินการตาม (1) หรือ (2) หากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินส่งเรื่องให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดำเนินการต่อไป”

นอกจากกำหนดหน้าที่และอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้ตามมาตรา 230 แล้ว

ยังกำหนดหน้าที่และอำนาจสำคัญ ๆ ของผู้ตรวจการแผ่นดินเพิ่มเติมในเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย

(1) เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ทราบถึงการที่หน่วยงานของรัฐยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้องครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ในหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ

(2) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ เมื่อเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 231(1))

(3) เสนอเรื่องพร้อมด้วยความเห็นต่อศาลปกครองได้ เมื่อเห็นว่า กฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วย

3) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการป.ป.ช.)

ตามมาตรา 234 กำหนดไว้ว่า “ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ใต้สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อ

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(2) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

4) หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (1) (2) และ (3) ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ในกรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรง หรือที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับหรือกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหรือใต้สวนเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็ได้” (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2561, หน้า 58)

4) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.)

ตามมาตรา 240 กำหนดไว้ว่า “ให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) วางนโยบายการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) กำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

(3) กำกับการตรวจเงินแผ่นดินให้เป็นไปตาม (1) และ (2) และกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

(4) ให้คำปรึกษา แนะนำ หรือเสนอแนะเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดินให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ รวมทั้งการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐในการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินแผ่นดิน

(5) สั่งลงโทษทางปกครองกรณีมีการกระทำผิดกฎหมายว่าด้วยวินัยการเงินการคลังของรัฐ

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

ผู้ถูกสั่งลงโทษตาม (5) อาจอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง ในการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดต้องคำนึงถึงนโยบายการตรวจเงินแผ่นดินและหลักเกณฑ์มาตรฐาน เกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดินตาม (1) และ (2) ประกอบด้วย”

5) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.)

ตามมาตรา 247 กำหนดไว้ว่า “ให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนทุกกรณีโดยไม่ล่าช้า และเสนอแนะมาตรการหรือแนวทางที่เหมาะสมในการป้องกันหรือแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน รวมทั้งการเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายจากการละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้อง

(2) จัดทำรายงานผลการประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนของประเทศเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี และเผยแพร่ต่อประชาชน

(3) เสนอแนะมาตรการหรือแนวทางในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมตลอดทั้งการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือคำสั่งใด ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักสิทธิมนุษยชน

(4) ชี้แจงและรายงานข้อเท็จจริงที่ถูกต้องโดยไม่ชักช้าในกรณีที่มีการรายงานสถานการณ์เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่เป็นธรรม

(5) สร้างเสริมทุกภาคส่วนของสังคมให้ตระหนักถึงความสำคัญของสิทธิมนุษยชน

(6) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

เมื่อรับทราบรายงานตาม (1) และ (2) หรือข้อเสนอนแนะตาม (3) ให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการปรับปรุงแก้ไขตามความเหมาะสมโดยเร็ว กรณีใดไม่อาจดำเนินการได้

หรือต้องใช้เวลาในการดำเนินการ ให้แจ้งเหตุผลให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบโดยไม่ชักช้า

ในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องคำนึงถึงความผาสุกของประชาชนชาวไทยและผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติเป็นสำคัญด้วย” (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2561, หน้า 61)

จากการทบทวนวรรณกรรม องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรของรัฐที่ได้รับการมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับปัจจุบัน และตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยมีการบัญญัติถึงสถานะพิเศษและหลักประกันที่ทำให้้องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญสามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดภัยจากการแทรกแซงขององค์กรของรัฐอื่นหรือสถาบันการเมืองอื่นและอยู่เหนือกระแสการกดดันใด ๆ ที่เกิดขึ้นภายในสังคม รวมถึงเป็นกลไกที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในสังคมด้วย ดังนั้น การวิจัยนี้ได้กำหนดโดยการนำเอาองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นรูปแบบแนวทางในการศึกษาวิจัยและวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อรองรับต่อไป

3.2 ที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

หลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 นั้น ในหมวด 12 ว่าด้วย “องค์กรอิสระ” ได้กำหนดให้มีองค์กรอิสระทั้งสิ้น 5 องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะ “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช.” ตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยมีบทบัญญัติที่สำคัญ ดังนี้ (โชคสุข กรกิตติชัย, ออนไลน์)

1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดไว้ว่า ให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. (มาตรา 232 และมาตรา 233) ประกอบด้วยกรรมการจำนวนเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านกฎหมาย บัญชี เศรษฐศาสตร์ การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการ

อื่นใดอันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีผู้พิพากษา อธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ตุลาการพระธรรมนูญหัวหน้าศาลทหารกลาง หรืออธิบดีอัยการมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(2) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(3) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(4) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยในประเทศไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์

(5) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่มีกฎหมายรับรองการประกอบวิชาชีพ โดยประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่ายี่สิบปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ และได้รับการรับรองการประกอบวิชาชีพจากองค์กรวิชาชีพนั้น

(6) เป็นผู้มีความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์ทางด้านการบริหาร การเงิน การคลัง การบัญชี หรือการบริหารกิจการวิสาหกิจในระดับไม่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงของบริษัทมหาชนจำกัดมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี

(7) เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตาม (1) (2) (3) (4) หรือ (6) รวมกันไม่น้อยกว่าสิบปี การนับระยะเวลาให้นับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อหรือวันสมัครเข้ารับการสรรหาแล้วแต่กรณี

กรรมการ ป.ป.ช. มีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

2) หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้ (มาตรา 234 และมาตรา 235)

(1) ใ้สอบสวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(2) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวียดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (1) (2) และ (3) ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ในกรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรง หรือที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับหรือกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหรือใต้สวนเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็ได้

นอกจากกำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 ยังกำหนดหน้าที่และอำนาจที่สำคัญ ๆ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ดังนี้

(1) ใต้สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายวียดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(2) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวียดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะรวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว

(4) ใต้สวนเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดหรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(5) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น

ในการดำเนินการตาม (4) ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเป็นผู้ดำเนินการก็ได้

3) การดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีดังนี้

(1) การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐบรรดาที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของ ป.ป.ช. นั้น ให้ยื่นคำกล่าวหาต่อ ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกิน 5 ปี แต่ไม่ตัดอำนาจของ ป.ป.ช. ที่จะยกคำกล่าวหาที่ได้มีการกล่าวหาไว้แล้ว หรือกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยขึ้นได้สวนได้แต่ต้องไม่เกิน 10 ปี นับแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว แล้วแต่กรณี (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 59) และคำกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดอย่างน้อยต้อง มีรายละเอียดดังนี้ (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา (2) ชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา และ (3) ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหาพร้อมพยานหลักฐานหรืออ้างพยานหลักฐาน ซึ่งผู้กล่าวหาจะเป็นผู้เสียหายหรือมิใช่ผู้เสียหายก็ได้ การกล่าวหาตามวรรคหนึ่งจะทำด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือก็ได้ และจะส่งด้วยวิธีใด ๆ ที่จะทำให้คำกล่าวหานั้นถึงสำนักงานฯ ก็ได้ ในกรณีที่ทำด้วยวาจาให้เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ที่จะบันทึกรายละเอียดไว้ให้ครบถ้วนตามวรรคหนึ่งและให้สำนักงานฯ จัดให้มีระบบในการจดแจ้งชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหาไว้ในทะเบียนที่รักษาไว้เป็นความลับไม่ว่ากรณีใดจะเปิดเผยทะเบียนดังกล่าวมิได้ โดยให้ลบชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหาออกจากหนังสือกล่าวหาที่นั้นหนังสือกล่าวหาที่ไม่ปรากฏชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา ถ้ามีรายละเอียดข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำผิดแล้ว ป.ป.ช. จะปฏิเสธไม่รับไว้พิจารณาไม่ได้ (พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า

ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 60) (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2561, หน้า 76-77)

(2) เรื่องที่ห้ามมิให้ ป.ป.ช. รับหรือยกขึ้นพิจารณา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561

ในมาตรา 54 ได้กำหนดห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกเรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ขึ้นพิจารณา (1) เรื่องที่มีข้อกล่าวหาหรือประเด็นเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่อันเป็นสาระสำคัญแก่คดี ซึ่งอาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปลี่ยนแปลงไป (2) เรื่องที่เป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและศาลประทับฟ้องหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่คดีนั้นได้มีการถอนฟ้องหรือทิ้งฟ้อง หรือเป็นกรณีที่ศาลยังมีได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับหรือยกคำกล่าวหาขึ้นพิจารณาก็ได้ และ (3) ผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาตาย เว้นแต่เป็นกรณีร้ายผิดปกติ

และในมาตรา 54 กำหนดห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกเรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ขึ้นพิจารณาเว้นแต่มีหลักฐานปรากฏชัดแจ้งและคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าเป็นกรณีที่เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง คือ (1) เรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกิน 10 ปี นับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหา (2) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ามีการดำเนินการต่อผู้ถูกร้องหรือผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายอื่นเสร็จสิ้นและเป็นไปโดยชอบแล้ว และไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการดำเนินการนั้นไม่เที่ยงธรรม และ (3) ผู้ถูกร้อง หรือผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐหรือพ้นจากตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาไปแล้วเกิน 5 ปี ในกรณีที่มีการพิจารณาเรื่องภายในกำหนดเวลา แม้จะพ้นกำหนดเวลา 5 ปีแล้วก็ตามให้มีอำนาจดำเนินการต่อไปได้

(3) การไต่สวน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 46 ถึงมาตรา 75

(3.1) ในการไต่สวน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 50 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายเลขาธิการ หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวน เป็นผู้ไต่สวนเบื้องต้นได้

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย ให้เลขาธิการ หัวหน้าพนักงานไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนดำเนินการเป็นคณะ ประกอบด้วย เลขาธิการหรือหัวหน้าพนักงานไต่สวนเป็นหัวหน้า พนักงานไต่สวนอย่างน้อยหนึ่งคนร่วมเป็นคณะ และอาจมีผู้ช่วยพนักงานไต่สวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยก็ได้ และในการไต่สวนปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานต้องกระทำโดยเลขาธิการ หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวนหนึ่งคน และ

ผู้ช่วยพนักงานไต่สวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่อีกหนึ่งคน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด และในการไต่สวนเบื้องต้นต้องดำเนินการให้เสร็จและจัดทำ รายงานการไต่สวนเบื้องต้นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้รับ มอบหมายซึ่งในกรณีที่ไม้อาจดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นตามระยะเวลาที่กำหนดให้เลขาธิการ หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวนแจ้งอุปสรรคและปัญหาในการดำเนินการ พร้อมทั้ง เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาและระยะเวลาดำเนินการ เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสั่ง ขยายระยะเวลา โดยให้ขยายระยะเวลาได้ไม่เกิน 2 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 60 วัน ในการนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้มีอำนาจขยาย ระยะเวลาแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องใดไว้พิจารณาแล้ว หากไม่ สามารถดำเนินการต่อไปได้เพราะเหตุขาดอายุความ อันเนื่องมาแต่การมิได้ปฏิบัติตามระยะเวลา ให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. สั่งยุติการดำเนินคดีอาญา และหากการขาดอายุความดังกล่าวเกิดจากความผิด หรือจงใจปล่อยปละละเลย หรือประมาทเลินเล่อของผู้ใด ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการเพื่อ ลงโทษผู้นั้นโดยเร็วในการไต่สวนเบื้องต้นให้เลขาธิการและหัวหน้าพนักงานไต่สวน มีอำนาจการ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการกำกับการไต่สวนเบื้องต้นให้เกิดความรอบคอบและเป็นธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้กรรมการแต่ละคนกำกับดูแลการไต่สวนเบื้องต้นในแต่ละ ด้านตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดก็ได้

(3.2) ในการดำเนินการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 46 กำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวน หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวน แล้วแต่กรณี ต้องดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตรงตามความจริงที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะ เป็น คุณหรือเป็นโทษต่อผู้ถูกกล่าวหา

(3.3) เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 48 กำหนดให้ ต้องดำเนินการโดยพลัน หากจำเป็นต้องไต่สวน ต้องทำให้แล้วเสร็จและมีความเห็นหรือวินิจฉัย ภายในเวลาไม่เกิน 2 ปี หรือภายในเวลาที่สั้นกว่านั้น ขึ้นอยู่กับประเภทของคดีตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะออกระเบียบมากำหนดกรอบเวลาต่อไป แต่ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น ระยะเวลาดังกล่าวยังสามารถขยายออกไปได้อีก 1 ปี รวมแล้วต้องไม่เกิน 3 ปี ซึ่งก็ยังมีเหตุยกเว้นอีกสำหรับกรณีต้องไป ไต่สวนในต่างประเทศ อาจขยายระยะเวลาออกไปอีก (iLaw, 2561, ออนไลน์)

(3.4) หากตรวจสอบเบื้องต้นแล้วพบว่า มีข้อมูลหรือรายละเอียดไม่เพียงพอที่จะดำเนินการต่อไป หรือความผิดที่กล่าวหา นั้น ไม่ได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเป็นเรื่องที่ห้ามไม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้พิจารณาตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 49 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาตามระยะเวลาและวิธีการที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดและเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณาแล้ว ถ้า เป็นกรณีที่มีคำกล่าวหาใหม่หนังสือแจ้งให้ผู้กล่าวหาทราบ หากผู้กล่าวหาซึ่งไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่ รับเรื่องไว้พิจารณาของกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีหนังสือขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา ทบทวนคำสั่งนั้น ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2561, หน้า 78-79)

(3.5) ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 58 กำหนดให้ สำนักงานแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยเร็วซึ่งต้องไม่ช้ากว่า 45 วัน นับแต่วันที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ และให้เปิดเผยเหตุผลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ประชาชนทราบ เป็นการทั่วไป

(3.6) การแจ้งผลการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและชี้แจงแก่ข้อกล่าวหา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 70 กำหนดให้ในการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ไต่สวน หรือกรรมการที่ได้รับมอบหมาย เห็นว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหา ว่ามีมูลความผิด ให้กรรมการหรือพนักงาน ไต่สวนแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลา ตามสมควรที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ ปากคำประกอบการชี้แจง ทั้งนี้ การแจ้งข้อกล่าวหา ให้แจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่กล่าวหา ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดและแจ้งข้อกล่าวหาเท่าที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจข้อกล่าวหาได้ดี และในกรณีที่เป็นการกล่าวหาว่าร้ายรอยผิดปกติให้แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ร้ายรอยผิดปกติ สถานที่ตั้งของทรัพย์สิน ชื่อและที่อยู่ของผู้ครอบครอง หรือมีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ในขณะที่แจ้งข้อกล่าวหา ทั้งนี้ เท่าที่ทำได้ด้วย พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงสิทธิการ คัดค้านด้วย โดยจัดทำบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาเป็นลายลักษณ์อักษร ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด (ชาญชัย แสวงศักดิ์, 2561, หน้า 80)

(4) การดำเนินคดีทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 76 กำหนดว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ

ลงความเห็นว่ามีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ มีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานสำนวนการไต่สวน เอกสารพยานหลักฐาน และความเห็น พร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ไปยังอัยการสูงสุดภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มิมติ เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ทั้งนี้ โดยไม่ต้องส่งตัวผู้ถูกกล่าวหาให้อัยการสูงสุดแต่ต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ

ในกรณีตามมาตรา 77 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันนี้ กำหนดว่า เมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนคดีอาญา ไว้แล้ว ให้อัยการสูงสุด ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้รับสำนวน ซึ่งในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้แจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยระบุข้อไม่สมบูรณ์ให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ซึ่งในกรณีนี้ให้อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายละเท่ากัน โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายไม่เกินฝ่ายละ 5 คน ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ รวมทั้งดำเนินการอื่นใดให้สำนวนการไต่สวนครบถ้วนสมบูรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง เพื่อส่งให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อไป ทั้งนี้ในกรณีที่คณะกรรมการร่วมไม่อาจหาข้อยุติได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไป ตามที่เห็นสมควร โดยจะยื่นฟ้องคดีเองก็ได้ แต่ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นควรฟ้องคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการฟ้องคดีภายในกำหนดอายุความแต่ต้องไม่ช้ากว่า 90 วัน นับแต่วันที่หาข้อยุติไม่ได้ ในกรณีที่ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องคดีเองห้ามมิให้พนักงานอัยการรับแก้ต่างคดีให้แก่จำเลย

จากการทบทวนวรรณกรรม ในปัจจุบันผู้มีหน้าที่และอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของภาครัฐ คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจสำคัญ คือ ไต่สวนและมีความเห็น และวินิจฉัยกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่น

บัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าวตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและมีหน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562) ดังนั้น ภารกิจและขอบเขตแห่งหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีความสำคัญและต้องนำมาใช้วิเคราะห์เพื่อหาแนวทางสำหรับการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อไป

3.3 แนวทางการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีกฎหมายเกี่ยวข้องหลายฉบับ อาทิ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 รวมทั้งพระราชบัญญัติฉบับอื่น ๆ ซึ่งมีรายละเอียดของการศึกษาในหัวข้อนี้ จึงได้ทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังนี้

3.3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 10 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ 2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาตรา 299 กำหนดไว้ว่า ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาว่ากรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง และขอให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งได้ และมติของวุฒิสภาให้กรรมการ ป.ป.ช. พ้นจากตำแหน่งต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

นอกจากนี้ตามมาตรา 300 ยังกำหนดไว้ว่า ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดรักรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งคำร้องต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำการเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน และให้ยื่นต่อประธานวุฒิสภา เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องแล้วให้ส่ง

คำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษา ทั้งนี้กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นมิได้จนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ยกคำร้องดังกล่าว

จากการทบทวนวรรณกรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 299 เป็นการกำหนด ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา กรณีกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง และขอให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งได้ และมาตรา 300 เป็นการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ตามมาตรา 299 มาตรา 300 จึงมีความสำคัญต้องนำมาศึกษาและวิเคราะห์ในงานวิจัยเพื่อที่จะได้คำตอบนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อไป

3.3.2 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 11 องค์การตามรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 3 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาตรา 248 กำหนดไว้ว่า ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 20,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาว่ากรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่ง โดยมติของวุฒิสภาให้กรรมการ ป.ป.ช. พ้นจากตำแหน่งต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

นอกจากนี้มาตรา 249 ยังกำหนดไว้ว่า ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่า กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยคำร้องขอจะต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจนและให้ยื่นต่อประธานวุฒิสภา เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องแล้ว ให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อพิจารณาพิพากษา ทั้งนี้กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูก

กล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้น ไม่ได้จนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ยกคำร้องดังกล่าว

ในกรณีที่กรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้และมีกรรมการ ป.ป.ช. เหลืออยู่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งหมด ให้ประธานศาลฎีกาและประธานศาลปกครองสูงสุดร่วมกันแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามเช่นเดียวกับกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่เป็นกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการชั่วคราว โดยให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งได้จนกว่ากรรมการ ป.ป.ช. ที่ตนเองดำรงตำแหน่งแทนจะปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือจนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากรรมการ ป.ป.ช. ผู้นั้นกระทำความผิด

จากการทบทวนวรรณกรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 248 เป็นการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา กรณีกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดกระทำการขัดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่ง และตามมาตรา 249 เป็นการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดนทำการยื่นเรื่องต่อประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการต่อไป ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ตามมาตรา 248 และมาตรา 249 จึงมีความสำคัญต้องนำมาศึกษาและวิเคราะห์ในงานวิจัยเพื่อที่จะได้คำตอบนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อไป

3.3.3 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 12 องค์การอิสระ ส่วนที่ 4 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาตรา 236 กำหนดไว้ว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาหรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 20,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดกระทำการตามมาตรา 234 (1) โดยยื่นต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยหลักฐานตามสมควร หากประธานรัฐสภาเห็นว่ามิเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำตามที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ เพื่อให้

สวนหาข้อเท็จจริง และคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม หน้าที่และอำนาจ วิธีการไต่สวน ระยะเวลาการไต่สวน และการดำเนินการอื่นที่จำเป็นของคณะผู้ไต่สวนอิสระ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ตามมาตรา 237 กำหนดไว้ว่า “เมื่อดำเนินการไต่สวนแล้วเสร็จ ให้คณะผู้ไต่สวนอิสระดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) ถ้าเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้สั่งยุติเรื่อง และให้คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุด
- (2) ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย โดยให้นำความในมาตรา 235 วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคหก มาใช้บังคับโดยอนุโลม
- (3) ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาผิดแต่มีพฤติการณ์ตามที่ผู้ถูกกล่าวหา และมีใช้กรณีตาม (2) ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และให้นำความในมาตรา 235 วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

จากการทบทวนวรรณกรรม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 236 เป็นการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาการฉ้อโกงการ ป.ป.ช. ผู้ใดมีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงแล้ว ให้ประธานศาลฎีกาแต่งตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระเพื่อดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริง ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 มาตรา 235 และมาตรา 236 จึงมีความสำคัญต้องนำมาศึกษาและวิเคราะห์ในงานวิจัยเพื่อที่จะได้คำตอบนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อไป

3.3.4 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ฉบับนี้ เป็นกฎหมายที่บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ โดยกำหนดแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ คุณสมบัติลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง ตลอดจนบัญญัติให้มีมาตรการหรือกลไกในการรายงานการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งกำหนดไว้ใน มาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ โดยกำหนดไว้ว่า ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อรัฐสภา

ทุกปี ทั้งนี้ ให้ประธานกรรมการ หรือกรรมการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย มาแถลงรายงานต่อรัฐสภา และให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะ

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ยังได้บัญญัติให้กรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมต่อประธานวุฒิสภา และให้ประธานวุฒิสภาตรวจสอบความถูกต้องและความมอยู่จริง รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว ตามมาตรา 42 ประกอบมาตรา 105 มาตรา 106 มาตรา 110 และมาตรา 111 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาบังคับใช้โดยอนุโลม

จากการทบทวนวรรณกรรม รายงานที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. รายงานต่อรัฐสภาเป็นการรายงานผลของเรื่องร้องเรียนที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้ตรวจสอบหน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต่อรัฐสภาว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามที่กฎหมายให้ไว้อย่างไร และในการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้ของกรรมการ ป.ป.ช. คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะนั้น เป็นการยื่นบัญชีกรณีเข้ารับตำแหน่งและกรณีพ้นจากตำแหน่ง ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จึงมีความสำคัญและต้องนำมาใช้วิเคราะห์ เพื่อจะได้คำตอบนำไปสู่การจัดการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในประเด็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรตรวจสอบภาคประชาชน และกระบวนการวิธีการดำเนินการตรวจสอบ

3.3.5 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560

ด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ตามมาตรา 49 กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่มีการกล่าวหาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ว่ากรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง และประธานรัฐสภาเห็นว่ามิเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำตามที่ถูกกล่าวหาและเสนอเรื่องมายังประธานศาลฎีกา ให้ประธานศาลฎีกาพิจารณาคดีคณะผู้ไต่สวนอิสระตามมาตรา 50 เพื่อดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริง และทำความเข้าใจเกี่ยวกับข้อกล่าวหาดังกล่าว

ตามมาตรา 50 กำหนดไว้ว่า ให้คณะผู้ไต่สวนอิสระที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้ง ประกอบด้วยบุคคลจำนวนไม่น้อยกว่า 7 คน ที่คัดเลือกจากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยให้แต่งตั้งจากข้าราชการอัยการที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีอัยการ หรืออัยการอาวุโสที่เคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีอัยการมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี อย่างน้อย 1 คน สำหรับจำนวนที่เหลือให้คัดเลือกจากบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา 51 และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 52 ตามความเหมาะสมแห่งคดี

ตามมาตรา 53 กำหนดไว้ว่า ในการดำเนินการของคณะผู้ไต่สวนอิสระ ให้คณะผู้ไต่สวนอิสระมีหน้าที่และอำนาจเช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยอนุโลม

ตามมาตรา 55 กำหนดไว้ว่าให้ คณะผู้ไต่สวนอิสระมีอำนาจสั่งให้กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหาแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเพื่อประกอบการไต่สวนตามรายการ วิธีการ และภายในระยะเวลาที่คณะผู้ไต่สวนอิสระกำหนด โดยจะเรียกรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้เคยยื่นไว้จากผู้ซึ่งเก็บรักษาเพื่อนำมาเทียบเคียงดูด้วยก็ได้ และระยะเวลาตามต้องไม่น้อยกว่า 30 วัน แต่ไม่เกิน 60 วัน

นอกจากนี้ตามมาตรา 56 ยังกำหนดไว้ว่า เมื่อดำเนินการไต่สวนแล้วเสร็จ ให้คณะผู้ไต่สวนอิสระดำเนินการ ดังต่อไปนี้

- (1) ถ้าเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้สั่งยุติเรื่อง และให้คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สิ้นสุด
- (2) ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย
- (3) ถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาผิดวินัยตามที่ถูกล่ามคอ และมิใช่เป็นกรณีตาม (2) ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล

ในการไต่สวนและดำเนินการ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง เว้นแต่กรณีที่มีเหตุจำเป็นให้ยื่นคำขอต่อประธานศาลฎีกาเพื่อพิจารณาขยายระยะเวลาตามที่เห็นสมควร ให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีอาญาตามความเห็นของคณะผู้ไต่สวนอิสระ ภายใน 60 วันนับแต่วันได้รับเรื่อง ซึ่งในกรณีที่ไม้อาจฟ้องคดีได้ก่อนพ้นระยะเวลาตามที่กล่าวมาแล้วจึงให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อประธานศาลฎีกาเพื่อขออนุญาตขยายระยะเวลาฟ้องคดีออกไปได้อีกไม่เกิน 30 วันนับแต่วันครบกำหนด แต่ทั้งนี้ ต้องฟ้องภายในอายุความ และให้นำบทบัญญัติในหมวด 2 การดำเนินคดีอาญา และหมวด 3 การดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน มาใช้บังคับกับการดำเนินคดีตามหมวดนี้โดยอนุโลม

จากการทบทวนวรรณกรรม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2561 ในหมวด 4 การดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. กรณีที่มีการกล่าวหาว่ากรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใด มีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจ ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง และประธานรัฐสภาเห็นว่ามีความผิดอันควรสงสัยว่ามีการ กระทำตามที่ถูกกล่าวหาให้เสนอเรื่องมายังประธานศาลฎีกา ให้ประธานศาลฎีกาพิจารณาตั้งคณะผู้ ไล่สวนอิสระและเมื่อดำเนินการไล่สวนแล้วเสร็จ ให้คณะผู้ไล่สวนอิสระดำเนินการถ้าเห็นว่าข้อ กล่าวหาไม่มีมูลให้สั่งยุติเรื่องและให้คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุด หรือถ้าเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย หรือถ้า เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์ตามที่ถูกกล่าวหาให้ส่งสำนวนการไล่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อ ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลต่อไป ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2561 จึงมีความสำคัญต้องนำมาศึกษาและวิเคราะห์ ในงานวิจัยเพื่อที่จะได้คำตอบนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อไป

3.3.6 ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการ เปิดเผยและการเผยแพร่เอกสารและข้อมูล พ.ศ.2561

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการเปิดเผย และการเผยแพร่เอกสารและข้อมูล พ.ศ.2561 เป็นระเบียบที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เผยแพร่ เอกสาร ตัวอักษร ตัวเลข ภาพถ่าย หรือวิธีอื่นใดอันเป็นหลักฐานและข้อมูลเรื่องราวข้อเท็จจริงไม่ ว่า การสื่อความหมายนั้นจะกระทำได้โดยสภาพของสิ่งของนั้นเอง หรือโดยผ่านวิธีใด ๆ ที่อยู่ในความ ครอบครองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งตามข้อ 4 ในระเบียบฉบับนี้ ได้ กำหนดคำนิยามของคำว่า “เอกสาร” หมายความว่า กระดาษหรือวัตถุอื่นใดซึ่งได้ทำให้ปรากฏ ความหมายด้วยตัวอักษรตัวเลข ผัง หรือแผนแบบอย่างอื่น จะเป็นด้วยวิธีพิมพ์ ภาพถ่าย หรือวิธีอื่น อันเป็นหลักฐานแห่งความหมายนั้น ที่อยู่ในความครอบครองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ สำนักงาน ป.ป.ช. และคำว่า “ข้อมูล” หมายความว่า สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราวข้อเท็จจริง ไม่ ว่าการสื่อความหมายนั้นจะกระทำได้โดยสภาพของสิ่งนั้นเอง หรือโดยผ่านวิธีการใด ๆ และไม่ว่า จะได้จัดทำไว้ในรูปของเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือ แผนผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การ บันทึกภาพหรือเสียงการบันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งนั้นบันทึกไว้ปรากฏ ได้ที่อยู่ในความครอบครองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช.

ดังกล่าวมานั้น ตามข้อ 6 ในระเบียบฉบับนี้ เอกสารและข้อมูลที่ประชาชนสามารถเข้าตรวจดูได้ เช่น มาตรการความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล องค์การอิสระหรือองค์การอัยการรวมถึงรายงานการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะ ตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หรือเหตุผลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หรือบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่ง ตามมาตรา 106 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หรือรายงานผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 111 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 หรือรายงานผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นต้น

จากการทบทวนวรรณกรรม การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเป็นการแสดงออกถึงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ในฐานะองค์การอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐหรือทรัพย์สินของนักการเมือง ซึ่งจะก่อให้เกิดความศรัทธาและความน่าเชื่อถือในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของภาครัฐ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นในระบอบประชาธิปไตยและเป็นไปตามหลักการและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 ดังนั้น ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการเปิดเผยและการเผยแพร่เอกสารและข้อมูล จึงมีความสำคัญและต้องนำมาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางสำหรับการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อไป

4. กฎหมายและรูปแบบการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรต่อต้านการทุจริตต่างประเทศ

4.1 กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศกฏบัตรสหประชาชาติ (The United Nations)

กฏบัตรสหประชาชาติ ค.ศ.1945 เป็นข้อตกลงที่ได้ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ 24 ตุลาคม พ.ศ. 2488 (ค.ศ. 1945) โดยสาธารณรัฐประชาชนจีน (The People's Republic of China) สาธารณรัฐฝรั่งเศส (French Republic) สหภาพสาธารณรัฐสังคมนิยมโซเวียต (The Union of Soviet Socialist Republics) สหราชอาณาจักรบริเตนใหญ่และไอร์แลนด์ (United Kingdom of Great Britain and Ireland) ประเทศสหรัฐอเมริกา (United States of America) และบรรดาประเทศสมาชิกขององค์การ

สหประชาชาติได้ให้สัตยาบันเข้าผูกพัน (Introductory Note, 2013, ออนไลน์) โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับ วัตถุประสงค์ หลักการ กระบวนการดำเนินงาน ตลอดจนบริหารงานต่าง ๆ ขององค์การ สหประชาชาติ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ เป็นการป้องกันและขจัดปัดเป่าการคุกคามต่อสันติภาพ เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการแห่งความยุติธรรม และกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ อันนำไปสู่การปรับปรุงหรือระงับกรณีพิพาทหรือ สถานการณ์ระหว่างประเทศ กฎบัตรสหประชาชาติจึงได้วางถือเป็นกฎหมายมหาชนระหว่าง ประเทศที่ประเทศสมาชิกของสหประชาชาติจะต้องปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ยกเว้นเพียงแต่ นครรัฐ วาติกัน (State of the Vatican City) ที่เป็นประเทศผู้สังเกตการณ์ สำหรับเนื้อหาในกฎบัตร สหประชาชาติที่เกี่ยวข้องกับการวิจัย ได้แก่ ประเด็นที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน ซึ่งถูกบัญญัติไว้ใน หมวดที่ 9 ความร่วมมือระหว่างประเทศทางเศรษฐกิจและสังคม มาตรา 55 ที่วางหลักเกี่ยวหลัก สิทธิมนุษยชนไว้ว่า ด้วยทัศนะที่จะสถาปนาภาวะการณ์แห่งเสรีภาพและสวัสดิภาพ ซึ่งจำเป็น สำหรับความสัมพันธ์ โดยสันติและโดยฉันทมิตรระหว่างนานาชาติ ด้วยยึดความเคารพต่อหลักการ แห่งสิทธิอันเท่าเทียมกันและการกำหนดเจตจำนงของตนเองของประชาชนเป็นมูลฐาน สหประชาชาติจักส่งเสริมมาตรฐานการครองชีพที่สูงขึ้น การมีงานทำโดยทั่วถึงและภาวะการณ์แห่ง ความก้าวหน้าและพัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคม การแก้ไขปัญหาระหว่างประเทศในทาง เศรษฐกิจ สังคม อนามัยและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องและการร่วมมือระหว่างประเทศทางวัฒนธรรมและ การศึกษา และการเคารพโดยสากล และการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพอันเป็นหลักมูล ฐานสำหรับทุกคนโดยปราศจากความแตกต่างในทางเชื้อชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา และ บทบัญญัติมาตรา 76 แห่งกฎบัตรสหประชาชาติได้วางหลักการไว้เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชน ว่า วัตถุประสงค์มูลฐานของระบบภาวะทรัสตีตามความมุ่งหมายของสหประชาชาติที่ คือ การ ส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศและส่งเสริมความรุดหน้าทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและการศึกษาของประชาชนผู้อาศัยอยู่ในดินแดนทรัสตีเหล่านั้น และส่งเสริมพัฒนาการอัน ก้าวไปสู่การปกครองตนเอง หรือเอกราชตามความเหมาะสมแห่งพฤติการณ์ โดยเฉพาะของแต่ละ ดินแดนและของประชาชน และความปรารถนาอันแสดงออกโดยอิสระ ของประชาชนที่เกี่ยวข้อง และตามแต่ข้อกำหนดของความตกลงภาวะทรัสตีแต่ละรายจะวางไว้ ซึ่งสนับสนุนความเคารพต่อ สิทธิมนุษยชน และอิสรภาพอันเป็นหลักมูลสำหรับทุกคน โดยปราศจากความแตกต่างในทางเชื้อ ชาติ เพศ ภาษา หรือศาสนา และสนับสนุนการรับรู้ในการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันของประชาชน ของโลก และให้ประกันการปฏิบัติอันเท่าเทียมกันในเรื่องทางสังคม เศรษฐกิจ และการพาณิชย์ สำหรับสมาชิกทั้งปวงแห่งสหประชาชาติและชนชาติของสมาชิกเหล่านั้น และทั้งการปฏิบัติอันเท่า

เทียมกันสำหรับชนชาติแห่งประเทศสมาชิกในการอำนวยความสะดวกทั้งหมด ทั้งนี้ โดยมีให้เชื่อมโยงเกี่ยวกับการบรรลุถึงวัตถุประสงค์ข้างต้น

จากที่กล่าวมาตามมาตรา 55 ค. ได้บัญญัติเรื่องการเคารพ โดยสากล และการปฏิบัติตามสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพอันเป็นหลักมูลฐานสำหรับทุกคน โดยปราศจากความแตกต่างในทางเชื้อชาติ เพศ ภาษาหรือศาสนา ส่วนมาตรา 76 ค. ก็สนับสนุนความเคารพต่อสิทธิมนุษยชนและอิสรภาพอันเป็นหลักมูลฐานสำหรับทุกคน โดยปราศจากความแตกต่างในทางเชื้อชาติ เพศ ภาษาหรือศาสนาและสนับสนุนการรับรู้ในการพึงพาอาศัยซึ่งกันและกันของประชาชนของโลก

ดังกล่าวนี้อัน ธรรมนูญปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐจะต้องสอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามกฎหมายรัฐธรรมนูญประเทศไทยดังกล่าว และเคารพต่อหลักสิทธิมนุษยชน ดังนั้น การดำเนินการอย่างใด ๆ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่กระทำต่อเจ้าหน้าที่รัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานการปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชน โดยเคร่งครัด เพื่อเป็นการประกันสิทธิของบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่กำลังปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ

4.2 องค์การต่อต้านการทุจริตต่างประเทศ

สถานะทางกฎหมายขององค์กรอิสระและการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระในระบบของต่างประเทศนั้น มิเชล ฌ็องต์ (Michel Gento) อธิบายว่า ในระบบกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส เป็นที่เข้าใจกันอย่างชัดเจนว่า “องค์กรอิสระ” นั้นมีสถานะทางกฎหมายเป็นองค์กรทางปกครองที่มีอิสระจากสภาและจากรัฐบาล จึงเรียกองค์กรอิสระของฝรั่งเศสว่า “Autorites administratives independantes” ซึ่งก็แปลว่า องค์กรทางปกครองที่เป็นอิสระ ดังนั้น อำนาจที่องค์กรอิสระมีอยู่จึงเป็นเพียงอำนาจทางบริหารหรือทางปกครอง มิใช่อำนาจทางตุลาการ (Michel Gento, p.87)

4.2.1 เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน สามารถจัดการปัญหาการทุจริตในประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพจนได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่เกิดการทุจริตน้อยประเทศหนึ่ง มีการก่อตั้งหน่วยงานเพื่อต่อต้านการทุจริตซึ่งได้รับการยอมรับระดับนานาชาติว่าเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ สามารถกำจัดกาทุจริตทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนได้อย่างประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก

ในช่วงปี ค.ศ.1960 ถึง ค.ศ. 1970 (พ.ศ.2503-2513) เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ประสบกับปัญหาการขยายตัวอย่างรวดเร็วของจำนวนประชากรและอุตสาหกรรมการผลิต รัฐบาลต้องให้ความสนใจอย่างมากที่จะพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจให้ทัน

ต่อสถานการณ์ ในขณะที่เดียวกันรัฐบาลก็ต้องควบคุมดูแลและรักษาความเป็นอยู่ที่ดีของสังคม โดยการสร้างสิ่งจำเป็นต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนไปพร้อมกัน ซึ่งรัฐบาลในขณะนั้นก็ไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ จึงส่งผลให้ประชาชนต่างพยายามแสวงหาและใช้วิธีการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหาสิ่งจำเป็นหรือสิ่งที่ตนต้องการมากกว่าการทำตามกฎหมาย การทุจริตจึงมีมากมายทั้งในภาคเอกชนและภาครัฐและเกิดขึ้นตลอดเวลาจนกลายเป็นปัญหาสังคมระดับชาติของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน และในขณะนั้นเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนก็ยังไม่สามารถจัดการกับปัญหาดังกล่าวได้ จนต่อมาเกิดกรณีของนายพลตำรวจ Peter Godber ซึ่งนับเป็นจุดเปลี่ยนครั้งใหญ่ในด้านการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยคดีดังกล่าวส่งผลให้นายพลตำรวจ Peter Godber ต้องเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีในปี ค.ศ. 1970 (พ.ศ.2513) ในข้อหากระทำการทุจริตคอร์รัปชัน แสวงหาทรัพย์สินและความร่ำรวยด้วยวิธีการที่มีชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งต่อมาพลตำรวจ Peter Godber ได้หลบหนีออกนอกประเทศไป จึงส่งผลให้ประชาชนไม่พอใจและออกมาประท้วงต่อต้านเป็นจำนวนมากกับความล้มเหลวของรัฐบาลที่ไม่สามารถจัดการกับปัญหาการทุจริตในประเทศได้ จึงเกิดกระแสเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการหาวิธีการเพื่อจัดการกับปัญหานี้อย่างเร่งด่วน ในการนี้ รัฐบาลจึงตอบรับกระแสเรียกร้องจากประชาชนโดยการเร่งรัดแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงเกิดแนวคิดที่ว่า ถึงแม้รัฐบาลจะพยายามแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันมากเพียงใดแต่ก็ไม่สามารถจะทำให้ประชาชนไว้วางใจและเชื่อถือได้ หากหน่วยงานที่จะทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตปราศจากความเป็นอิสระจากหน่วยงานตำรวจและพลเรือน ส่งผลให้เกิดแนวคิดในการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษ เฉพาะขึ้นมาในปี ค.ศ 1974 (พ.ศ.2517) และใช้ชื่อว่า คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC) ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระและขึ้นตรงต่อผู้ว่าการฮ่องกง ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนทั้งภาครัฐและภาคเอกชน มีโครงสร้างสำนักงานประกอบด้วย 3 หน่วยงานหลัก ดังนี้ (นิติพันธุ์ ประจวบเหมาะ, 2550, หน้า 9-10)

1) หน่วยปราบปราม (Operations Department) มีหน้าที่ในการรับพิจารณากรณีมีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริต และดำเนินการสืบสวนสอบสวนตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมาย The Independent Commission against Corruption Ordinance, กฎหมาย The Prevention of Bribery Ordinance และกฎหมาย The Elections Ordinance กำหนดไว้ รวมถึงกรณีการกระทำอันมิชอบโดยใช้ตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ (Hong Kong Independent Commission Against Corruption, Statutory Duty, Online, 2012)

2) หน่วยป้องกัน (Corruption Prevention Department) มีหน้าที่ในการตรวจสอบการกระทำการและกระบวนการดำเนินงาน ของหน่วยงานรัฐและองค์กรมหาชน เพื่อลดโอกาสการกระทำการทุจริตและหาช่องทางที่จะนำไปสู่การทุจริต รวมถึงให้คำแนะนำถึงมาตรการหรือแนวทางเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรเอกชนตามคำร้องขอ (ศรียา ห่านศรีสุข, 2558, 138)

3) หน่วยสัมพันธ์ชุมชน (Community Relations Department) ให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตและรวบรวมรายชื่อหน่วยงานที่สนับสนุนการต่อต้านการทุจริต นอกจากนี้ ยังทำหน้าที่ในการชักจูงใจประชาชนให้เห็นโทษภัยของการทุจริตเพื่อธรรมาภิบาลป้องกันการทุจริต ธรรมาภิบาลให้สังคมเกิดความตระหนักในความเสียหายที่เกิดจากการทุจริตและความสำคัญของการป้องกันการทุจริต (ศรียา ห่านศรีสุข, 2558, หน้า 138)

โดยหน่วยงานทั้งสามดังกล่าวข้างต้น เป็นกลยุทธ์ที่สำคัญในการขับเคลื่อนการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ให้ประสบความสำเร็จจากอดีตที่เคยล้มเหลว และเป็นตัวแปรสำคัญในการสร้างความตระหนักถึงภัยร้ายของการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งในการจัดการกับปัญหาดังกล่าวนั้นแต่ละหน่วยงานได้มีการร่วมมือและประสานการทำงานระหว่างกันไม่ว่าจะเป็นภาคประชาชน หน่วยปราบปราม หน่วยป้องกัน และหน่วยสัมพันธ์ชุมชน ต่างก็มีกระบวนการทำงานอย่างพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความสำเร็จในผลงานอย่างสูงสุด ซึ่งในการสืบสวนสอบสวนในแต่ละคดีที่สำคัญ จะได้รับการศึกษาและวิเคราะห์อย่างละเอียดเพื่อเป็นแนวทางในการสร้างมาตรการป้องกันต่อไป เนื่องจากลักษณะของอาชญากรรมประเภทการทุจริตคอร์รัปชันมีความแตกต่างจากอาชญากรรมประเภทอื่น กล่าวคือ อาชญากรรมประเภทการทุจริตคอร์รัปชันจะไม่มีผู้เสียหายมาร้องเรียนโดยตรง เหมือนกับคดีอาญาประเภทอื่น อีกทั้งการสืบสวนสอบสวนและการพิสูจน์ความผิดยังทำได้ยาก (Hong Kong Independent Commission Against Corruption, Legal Empower, 2014, ออนไลน์) ซึ่งในการจัดการกับการทุจริตคอร์รัปชันของหน่วยงานดังกล่าวนี้ คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) มีหน้าที่และอำนาจในด้านการป้องกันและการปราบปรามควบคู่กัน ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับการแก้ปัญหาคอร์รัปชันในภาครัฐได้อย่างรอบด้าน ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ

ในด้านการป้องกันการทุจริตคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) มีอำนาจดังนี้ (The Independent Commission Against Corruption Ordinance, Chapter 204, Section 11)

- 1) ออกคำสั่งในเรื่องการควบคุม ดูแล และแนะแนวทางการบริหารงานของสำนักงาน
- 2) กำหนดกฎเกณฑ์ การฝึกหัด การเลื่อนตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ ICAC

- 3) กำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ICAC
- 4) กำหนดกฎระเบียบที่เกี่ยวกับการเงินของสำนักงาน
- 5) ออกคำสั่งเรื่องอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC)

เห็นสมควรเพื่อป้องกันการใช้อำนาจในทางมิชอบของเจ้าหน้าที่ และเพื่อเสริมสร้างให้เจ้าหน้าที่มีความซื่อสัตย์ในการปฏิบัติราชการ

ส่วนในด้านการปราบปรามคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) มีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้ (The Independent Commission Against Corruption Ordinance, Chapter 204, Section 12)

- 1) รับเรื่องและพิจารณาเรื่องกล่าวหาหรือเรียนที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต และสอบสวนกรณีดังกล่าวตามที่เห็นสมควร
- 2) ดำเนินการสอบสวนเรื่องกล่าวหาหรือเรียนที่เกิดขึ้น และเป็นความผิดภายใต้กฎหมาย 3 ฉบับ ได้แก่ 1) The Independent Commission against Corruption Ordinance 2) The Prevention of Bribery Ordinance และ 3) The Elections Ordinance
- 3) ดำเนินการสอบสวนการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) มีความเห็นว่าเป็นการกระทำทุจริตประพฤตินิชอบต่อหน้าที่ และรายงานให้ประธานกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริตทราบ
- 4) ตรวจสอบการกระทำและกระบวนการในการทำงานของหน่วยงานรัฐเพื่อป้องกันมิให้เกิดการทุจริตได้โดยง่ายในอนาคตและเพื่อเปิดเผยการกระทำทุจริตที่เกิดขึ้นแล้ว
- 5) ให้คำแนะนำ และให้ความช่วยเหลือแก่เจ้าหน้าที่รัฐในเรื่องการจัดการกับการทุจริตตามที่ร้องขอ
- 6) ให้คำแนะนำแก่หน่วยงานรัฐในการปรับปรุงกระบวนการทำงานเพื่อให้มีประสิทธิภาพและเพื่อลดความเสี่ยงในการเกิดการทุจริตภายในหน่วยงานที่อาจเกิดขึ้น ภายใต้สถานการณ์ที่ง่ายต่อการเกิดการทุจริต
- 7) ให้การศึกษาแก่สาธารณชนเกี่ยวกับภัยร้ายของการทุจริตเพื่อเป็นองค์ความรู้ในการป้องกันการทุจริตตั้งแต่วัยอยู่ในวัยเรียน
- 8) เรียกร้องการสนับสนุนจากสาธารณชนเพื่อต่อต้านการทุจริต

เมื่อศึกษาถึงบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) พบว่า มีกฎหมายทั้งหมด 3 ฉบับ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ซึ่งได้แก่

- 1) The Independent Commission Against Corruption Ordinance 2) The Prevention of Bribery

Ordinance และ 3) The Election (Corrupt and illegal conduct) Ordinance (Hong Kong Independent Commission Against Corruption, Legal Empower, 2014, ออนไลน์) และเป็นกฎหมายหลักที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ ICAC โดยตรงในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการสอบสวน มีรายละเอียดดังนี้ (วีรพงษ์ บุญโญภาส และคณะ, 2546, หน้า 80-81)

1) The Independent Commission Against Corruption Ordinance

เป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการจัดตั้งหน่วยงานซึ่งมีรายละเอียด คือ 1) การกำหนดหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) และเจ้าหน้าที่ ICAC 2) การวางกรอบการสอบสวนของ ICAC 3) การกำหนดกระบวนการในการดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาและจำหน่ายทรัพย์สินอันเกี่ยวกับการกระทำความผิด และ 4) การกำหนดฐานความผิดและอัตราโทษกรณีเจ้าหน้าที่รัฐฝ่าฝืนคำสั่งหรือให้การเท็จ (ศรียา ห่านศรีสุข, 2558, หน้า 141)

2) The Prevention of Bribery Ordinance 1997 (พ.ศ.2540)

เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติว่าด้วยการกำหนดความผิดอันเกี่ยวกับการให้สินบนเจ้าหน้าที่รัฐ องค์กรของรัฐ และลูกจ้างของภาคเอกชน ตลอดจนการกระบวนกรดำเนินคดี โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ ได้แก่ 1) กรณีเจ้าหน้าที่รัฐเรียกร้องหรือรับประโยชน์อื่นใดโดยปราศจากความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชา (The Prevention of Ordinance Chapter 201, Section 3) 2) กรณีเจ้าหน้าที่รัฐ เรียกร้อรับประโยชน์อื่นใดในลักษณะเพื่อเป็นการตอบแทนหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ (The Prevention of Ordinance Chapter 201, Section 4) ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้ผู้ให้สินบนนั้นมีความผิดด้วยในกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐซึ่งกระทำการเรียกร้อรับประโยชน์อื่นใดในลักษณะเพื่อเป็นการตอบแทนหรือรางวัลสำหรับการให้ความช่วยเหลือหรือการใช้หน้าที่และอำนาจอันเกี่ยวกับการเข้าทำสัญญา บุคคลผู้นั้นมีความผิดและผู้ให้สินบนก็มีความผิดเช่นเดียวกัน (The Prevention of Ordinance Chapter 201, Section 5) และ 3) กรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐผู้ใดรั่วรายผิดปกติหรือไม่สามารถอธิบายถึงแหล่งที่มาของเงินได้ย่อมถือว่ากระทำความผิด (The Prevention of Ordinance Chapter 201, Section 10)

3) The Elections Ordinance 1958 (พ.ศ.2501)

กฎหมายฉบับนี้บัญญัติขึ้นมาเกี่ยวกับการเลือกตั้งเป็นการเฉพาะ เพื่อเป็นการันตีว่าการเลือกตั้งจะต้องมีความเป็นธรรม โปร่งใส สุจริต ปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน และการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งบังคับใช้กับการเลือกตั้งผู้บริหารระดับสูงของสมาชิกสภานิติบัญญัติ เป็นต้น ทั้งนี้ มีการกำหนดงบประมาณในการใช้จ่ายสำหรับการเลือกตั้งไว้เป็นจำนวนเงินต่างกันตามการเลือกตั้งเจ้าหน้าที่รัฐระดับต่าง ๆ เพื่อเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้เงินเพื่อซื้อขายเสียง (ศรียา ห่านศรีสุข, 2558, หน้า 141)

4.2.1.1 รูปแบบการดำเนินการขององค์กร

สำนักงาน ICAC มีผู้อำนวยการสำนักงานเป็นผู้รับผิดชอบการบริหารงานโดยขึ้นตรงต่อผู้ว่าการฮ่องกง โดยมีคณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory Committees) 4 คณะ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าการฮ่องกงเช่นเดียวกัน ได้แก่ 1) คณะกรรมการที่ปรึกษาของประธานกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Advisory Committee on Corruption) 2) คณะกรรมการที่ปรึกษาหน่วย (Operations Review Committee) 3) คณะกรรมการที่ปรึกษาหน่วยป้องกัน (Corruption Prevention advisory Committee) และ 4) คณะกรรมการที่ปรึกษาหน่วยสัมพันธ์ชุมชน (Citizens Advisory Committee on Community Relation) (Hong Kong Independent Commission Against Corruption, Advisory Committee, 2013, ออนไลน์) ซึ่งวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) เป็นไปตามที่ระบุไว้ในคำสั่งแต่งตั้งตามที่ผู้ว่าการฮ่องกงเห็นสมควร (Independent Commission against Corruption Ordinance, Chapter 204, Section 5(3)) และจะต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้คำสั่งและการควบคุมของผู้ว่าการฮ่องกงเท่านั้น (Independent Commission against Corruption Ordinance, Chapter 204, Section 5(2)) อย่างไรก็ตาม หากเป็นส่วนของการดำเนินการเกี่ยวกับการสืบสวนจะอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการตรวจสอบ (ORC) โดยเฉพะ (Hong Kong Independent Commission Against Corruption, Investigation Procedures, 2013, ออนไลน์)

สำหรับการสืบสวนนั้นคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) สามารถแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ขึ้นเพื่อช่วยเหลือคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ในการปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับการสอบสวน โดยความเห็นชอบของผู้ว่าการฮ่องกง (Independent Commission against Corruption Ordinance, Chapter 204, Section 8 (1)) เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระงาน และเพื่อให้การทำงานเป็นไปด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยกระบวนการสืบสวนของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) มีดังนี้ (ศรียา ห่านศรีสุข, 2558, หน้า 142-143)

1) ผู้พบเห็นการกระทำการทุจริตคอร์รัปชัน สามารถรายงานการกระทำผิดต่อคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ได้ด้วยตนเองที่สำนักงานใหญ่ ICAC หรือสำนักงานภูมิภาคของ ICAC หรือร้องเรียนผ่านโทรศัพท์ จดหมาย หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์แล้วแต่กรณี โดยเรื่องกล่าวหาทุกเรื่องจะได้รับการตรวจสอบและพิจารณาทุกวัน โดยผู้อำนวยการของหน่วยปราบปราม ซึ่งหากพิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องกล่าวหาขึ้นอยู่กับอำนาจของ ICAC และปรากฏหลักฐานเบื้องต้นว่าสมควรที่จะให้มีการสอบสวนเรื่องดังกล่าวก็จะถูกส่งให้กับแผนกสอบสวน ซึ่งผลของการสอบสวนมีได้ 2 ประการ คือ 1) ถูกดำเนินคดีภายใต้กระทรวงยุติธรรม 2) ยุติการสอบสวนโดยคำสั่งของคณะกรรมการตรวจสอบ (ORC)

2) กระบวนการสอบสวนของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) จะเริ่มต้นเมื่อคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ได้รับเรื่องกล่าวหาหรือเรียนกรณีเกิดการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในภาครัฐ หรือเมื่อคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) เห็นสมควรให้มีการสอบสวน ซึ่งการดำเนินการจะเริ่มต้นอย่างรวดเร็วภายใน 48 ชั่วโมง นับแต่ได้รับเรื่องกล่าวหาหรือเรียน

3) หน่วยปราบปราม (Operations Department) จะดำเนินการพิจารณาเรื่องกล่าวหาหรือเรียนเพื่อสรุปว่าเรื่องกล่าวหาหรือเรียนนั้นมีมูลให้ดำเนินการต่อ หรือหากพบว่าไม่มีมูล ก็จะต้องนำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการตรวจสอบ (ORC) ต่อไป แต่หากปรากฏว่ามีมูล เรื่องนั้นก็ จะถูกส่งต่อให้หน่วยสอบสวน (Investigation Sections) เพื่อดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง แล้วจึงรายงานความคืบหน้าแก่คณะกรรมการตรวจสอบ (ORC)

4) เมื่อสอบสวนเสร็จแล้ว ลำดับต่อมาจะต้องนำพยานหลักฐานที่รวบรวมได้ เสนอต่อกระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) เพื่อพิจารณาว่าจะดำเนินคดีหรือไม่ ซึ่งหากพิจารณาว่าจะดำเนินคดีก็จะนำพยานหลักฐานที่คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) เสนอมา และจะมีการพิจารณาเพื่อตัดสินโทษแก่ผู้กระทำความผิด จากนั้นจึงรายงานต่อคณะกรรมการตรวจสอบ (ORC) ต่อไป ทั้งนี้ หากพิจารณาว่าไม่ดำเนินคดีก็ต้องรายงานต่อคณะกรรมการตรวจสอบ (ORC) เช่นกัน

5) เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบ (ORC) ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้วจึงสามารถปิดคดีได้

4.2.1.2 ระบบการตรวจสอบ (Check and Balance)

เมื่อมีเรื่องร้องเรียนกล่าวหาที่หน่วยปราบปรามแล้ว ไม่ว่าจะเรื่องร้องเรียนกล่าวหาอันจะมีมูลหรือไม่มีมูลก็ตาม จะต้องมีการรายงานเรื่องร้องเรียนกล่าวหาไปยังคณะกรรมการตรวจสอบ (ORC) ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ ICAC โดยคณะกรรมการตรวจสอบ (ORC) จะมีทั้งหมด 17 คน ซึ่งมาจากหลายหน่วยงาน หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เช่น ฝ่าย ICAC ฝ่ายตำรวจ ฝ่ายยุติธรรม ฝ่ายปกครอง รวมถึงผู้แทนจากภาคประชาชน ที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีความซื่อสัตย์สุจริต การปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการตรวจสอบ (ORC) นั้น จะมีการประชุมในทุก ๆ 6 สัปดาห์ เพื่อพิจารณาตรวจสอบเรื่องกล่าวหา โดยเมื่อคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) เห็นชอบแล้วว่า กรณีเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐได้กระทำการทุจริต และมีมูลเพียงพอคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ก็จะแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของหน่วยงาน เพื่อดำเนินการสืบสวนสอบสวนเรื่องกล่าวหาต่อไป โดยภายหลังจากที่มีการสอบสวนเสร็จ

เรียบร้อยแล้ว หากมีพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะดำเนินคดี สำนักงานการสอบสวนดังกล่าวจะถูกพิจารณาและประเมินอีกครั้งโดยคณะกรรมการตรวจสอบ (ORC) ซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งเดียวที่มีอำนาจในการยุติการสอบสวนได้

ส่วนในกรณีเรื่องกล่าวหาที่ไม่มีมูลหรือกรณีไม่ดำเนินคดีก็จะต้องมีการรายงานไปยังคณะกรรมการตรวจสอบ (ORC) อีกครั้งหนึ่งเพื่อการแสดงออกถึงความโปร่งใสและการถ่วงดุลอำนาจกันและกันของแต่ละฝ่าย ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าคณะกรรมการตรวจสอบ (ORC) เป็นคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นจากบุคคลภายนอกเพื่อมาร่วมพิจารณาเรื่องกล่าวหา

นอกจากนี้ กรณีที่เลขาธิการกระทรวงยุติธรรม (Secretary of Justice) มีการสั่งไม่ฟ้องหรือไม่ดำเนินคดี คณะกรรมการตรวจสอบ (ORC) ก็จะต้องทำหน้าที่เป็นผู้กลั่นกรองเรื่องว่าสมควรต้องดำเนินการสืบสวนเพิ่มเติมหรือไม่ จากที่กล่าวมานี้ ยังมีระบบการแบ่งแยกอำนาจในการสืบสวนออกจากอำนาจในการฟ้องคดี ซึ่งคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) จะไม่มีอำนาจฟ้องคดีด้วยตัวเอง แต่อำนาจในการฟ้องคดีจะเป็นอำนาจของเลขาธิการกระทรวงยุติธรรม เท่านั้น (Hong Kong Independent Commission Against Corruption, Balancing Forces, 2013, ออนไลน์) (ศรียา ห่านศรีสุข, 2558, หน้า 145)

4.2.1.3 ข้อจำกัดเกี่ยวกับอำนาจในการสืบสวน มีรายละเอียดดังนี้

1) อำนาจในการสืบสวน

ตามกฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Ordinance ในเรื่องอำนาจการสืบสวน พบว่าคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) มีอำนาจอย่างกว้างขวางในการปราบปรามการทุจริตทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน กล่าวคือ คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) มีอำนาจการจับกุม (Power of Arrest) โดยเจ้าหน้าที่ ICAC ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) สามารถจับกุมบุคคลผู้ต้องสงสัยว่าได้กระทำความผิดตาม The Independent Commission Against Corruption Ordinance, The Prevention of Bribery Ordinance และ The Election (Corrupt and illegal conduct) Ordinance ได้โดยไม่มีหมายหากมีเหตุอันควรให้เชื่อได้ว่าบุคคลผู้นั้นได้กระทำความผิดตามกฎหมาย 3 ฉบับ ดังกล่าวข้างต้น หรือกรณีเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งได้กระทำความผิดฐานข่มขู่ว่าจะเปิดโปงความลับ โดยอาศัยการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ (Independent Commission against Corruption Ordinance, Chapter 204, Section 10) จากบทบัญญัติดังกล่าวยอมทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ในการดำเนินการเพื่อจับกุมและนำตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษเป็นไปด้วยความคล่องตัวและรวดเร็ว ส่งผลให้เกิดประสิทธิภาพในการปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ นอกจากนี้ ตามกฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Ordinance ยังกำหนดให้คณะกรรมการอิสระ

ต่อต้านการทุจริต (ICAC) มีอำนาจขอยกหมายค้นจากศาล (Search Warrants) และมีอำนาจเข้าค้นในสถานที่หรือตัวบุคคลและยึดสิ่งของใดไว้ได้ หากมีเหตุอันควรเชื่อปรากฏว่าเป็นหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด (Power of Search and Seizure) รวมถึงมีอำนาจในการพิมพ์ลายนิ้วมือ ถ่ายภาพ และบันทึกรูปพรรณสัณฐานของผู้ถูกจับกุม (Power to take finger-prints and Photographs) ทั้งนี้ ในการสอบสวนคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ยังสามารถสั่งให้มีการตรวจพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์กับผู้ต้องสงสัยได้โดยไม่ว่าผู้ต้องสงสัยจะให้ความยินยอมหรือไม่ หากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าการตรวจพิสูจน์นั้นจะสามารถยืนยันหรือหักล้างข้อกล่าวหาได้ (Taking of non-intimate samples) (Independent Commission against Corruption Ordinance, Chapter 204, Section 10E)

ตามกฎหมาย The Prevention of Bribery Ordinance ซึ่งเป็นกฎหมายอีกหนึ่งฉบับที่มีความสำคัญไม่แพ้กันในการเป็นเครื่องมือให้กับคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ปรบปรามการกระทำความผิดอันเกี่ยวกับการทุจริต โดยตัวบทกฎหมายฉบับนี้ เป็นการกำหนดอำนาจของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ในการสืบสวน ได้แก่ การสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงินและทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการกระทำทุจริต การตรวจค้นทางบัญชี การตรวจสอบเอกสารทางธุรกิจและเอกสารส่วนตัว การดำเนินการเรียกให้ผู้ถูกกล่าวหามาให้ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน รายได้ และรายจ่าย (The Prevention of Bribery Ordinance, Chapter 201, Section 13) รวมถึงการยับยั้งและควบคุมเอกสารเกี่ยวกับการเดินทาง (The Prevention of Bribery Ordinance, Chapter 201, Section 17A) และการจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินเพื่อป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดหลบหนีออกจากประเทศ หรือกระทำความผิดฐานฟอกเงินเพื่อหลีกเลี่ยงคำสั่งริบทรัพย์ของศาล (The Prevention of Bribery Ordinance, Chapter 201, Section 17BA)

2) ลักษณะของเรื่องกล่าวหา

ตามกฎหมาย Independent Commission against Corruption Ordinance คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) มีอำนาจในการสอบสวนการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐและรวมไปถึงอาชญากรรมที่มีความเชื่อมโยงกับการทุจริตได้ ดังนี้ (ศรียา ห่านศรีสุข, 2558, หน้า 148)

(1) เรื่องกล่าวหาที่สงสัยว่าจะได้กระทำความผิดตามกฎหมาย Independent Commission against Corruption Ordinance

(2) เรื่องกล่าวหาที่สงสัยว่าจะได้กระทำความผิดตามกฎหมาย The Prevention of Bribery Ordinance อันได้แก่ กรณีเจ้าหน้าที่รัฐเรียกหรือรับผลประโยชน์อื่นใด

โดยไม่มีอำนาจหรือไม่ได้รับอนุญาตจากผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นการรับสินบนไม่ว่าจะในประเทศหรือต่างประเทศ และเป็นการรับประโยชน์อื่นใดหรือรางวัลจากบุคคลใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือปราศจากเหตุผลอันสมควร เป็นต้น

(3) เรื่องกล่าวหาที่สงสัยว่าจะได้กระทำความผิดตามกฎหมาย The Election (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance อันได้แก่ กรณีเจ้าหน้าที่รัฐที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเลือกตั้งใช้จ่ายเงินไปในการเลือกตั้งในทางที่มิชอบ หรือใช้จ่ายในทางที่ผิดปกติ หรือกรณีบุคคลใดหรือผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งคนใดกระทำการเผยแพร่ข้อมูลทางการเงินที่เป็นเท็จ หรือกระทำการใดหรือเผยแพร่ให้บุคคลอื่นเข้าใจผิดเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งอีกคนหนึ่ง หรือกระทำการโฆษณาหาเสียงเลือกตั้งโดยใช้ชื่อหรือเครื่องหมายของพรรคใด ๆ โดยมิชอบ

(4) เรื่องกล่าวหาที่สงสัยว่าจะได้กระทำความผิดฐานการข่มขู่จะเปิดโปงความลับซึ่งกระทำโดยเจ้าหน้าที่ในทางมิชอบ

(5) เรื่องกล่าวหาที่สงสัยว่าจะได้มีการสมคบร่วมกันกระทำความผิดตามกฎหมาย 3 ฉบับ คือ 1) The Independent Commission Against Corruption Ordinance 2) The Prevention of Bribery Ordinance และ 3) The Election (Corrupt and illegal conduct) Ordinance

นอกจากที่กล่าวมานี้ ตามกฎหมาย Independent Commission against Corruption Ordinance ยังให้อำนาจแก่คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) สามารถเป็นผู้เริ่มการสอบสวนได้เองโดยตรงตามที่เห็นสมควร ซึ่งลักษณะเรื่องกล่าวหาของเจ้าหน้าที่รัฐที่คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) มีอำนาจในการดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงนั้น เป็นเพียงการกำหนดตามลักษณะของการกระทำผิดเท่านั้น ทั้งนี้ เรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ไม่สามารถดำเนินการสอบสวนได้มีเพียงกรณีเดียวก็คือ การไม่มีหลักฐานเพียงพอในการดำเนินการสอบสวน ทั้งนี้ สำนักงาน ICAC ยังมียุทธศาสตร์สำคัญในการทำงานแบบเลือกเรื่องที่สำคัญในการสืบสวน เพื่อให้การทำงานเป็นไปมีประสิทธิภาพและได้ผล ส่งผลให้ประชาชนเชื่อถือต่อหน่วยงาน โดยมุ่งเน้นเรื่องที่สาธารณชนเห็นว่ามีความสำคัญและส่งผลร้ายแรง ดังกล่าวนี้จึงทำให้สำนักงานสร้างความชำนาญพิเศษในการปราบปรามการทุจริตได้ และยังสามารถให้คำแนะนำแก่หน่วยงานรัฐบาลอื่นในการอุดช่องว่างซึ่งอาจนำไปสู่การทุจริตอย่างได้ผล (ผาสุกพงษ์ไพจิตรและคณะ, 2541, หน้า 274)

จากการทบทวนสรุปได้ว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) จะมีระบบตรวจสอบความโปร่งใสขององค์กร โดยการมีคณะกรรมการตรวจสอบ (ORC) ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการ

ทูจริต (ICAC) อันเกี่ยวกับงานสืบสวน โดยเฉพาะ เป็นกรณีที่เมื่อมีการรับเรื่องกล่าวหาหรือเรียนแล้ว มีมติว่ามีมูลหรือไม่มีมูลก็ตามจะต้องมีการรายงานต่อคณะกรรมการตรวจสอบ (ORC) อีกครั้งหนึ่ง เพื่อเป็นการแสดงออกถึงความโปร่งใสและเป็นการถ่วงดุลอำนาจกันและกันของแต่ละฝ่าย ซึ่งถือเป็นแนวทางที่สามารถนำมาปรับใช้กับการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทยได้ จึงมีความสำคัญและต้องนำมาใช้วิเคราะห์เพื่อกำหนดส่วนกระบวนการวิธีการของการตรวจสอบ ว่าจะต้องมีกระบวนการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.อย่างไร

4.2.2 สหพันธรัฐมาเลเซีย

ความเป็นมาในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสหพันธรัฐมาเลเซียเกิดขึ้นในช่วงปี ค.ศ.1959 (พ.ศ. 2502) ซึ่งขณะนั้น สหพันธรัฐมาเลเซียมีความพยายามในการต่อสู้กับปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน จึงได้มีการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นมา 2 หน่วยงาน คือ 1) หน่วยงานที่มุ่งเน้นไปที่การสืบสวนและการป้องกันในการสืบสวนเกี่ยวกับคดีความผิดการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งหน่วยสืบสวนสอบสวนคดีพิเศษของหน่วยสืบสวนคดีอาชญากรรมพิเศษ แห่งกองบัญชาการตำรวจแห่งชาติมาเลเซีย (Department of the Royal Malaysian Police) รับผิดชอบ และ 2) หน่วยงานต่อต้านการทุจริต ซึ่งอยู่ภายใต้ นายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการด้านการป้องกันที่เกี่ยวข้องกับการฟ้องร้องโดยให้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของอัยการสูงสุด (Chambers) ต่อมารัฐบาลได้ตัดสินใจที่จะรวบรวมภารกิจการสืบสวนป้องกันและการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญา จึงได้จัดตั้งสำนักงานต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (The Anti-Corruption Agency หรือ ACA) ในปี ค.ศ.1967 (พ.ศ. 2510) ตามพระราชบัญญัติต่อต้านการทุจริต ค.ศ.1967 (พ.ศ. 2510)

ต่อมาในปี พ.ศ.2516 สำนักงานต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (Anti-Corruption Agency หรือ ACA) ได้เปลี่ยนชื่อมาเป็นสำนักงานสืบสวนแห่งชาติ (The National Bureau of Investigations หรือ NBI) ตามพระราชบัญญัติ NBI ค.ศ.1973 (พ.ศ. 2516) (NBI Act 1973) กลายเป็นหน่วยงานระดับกรมที่อยู่ภายใต้กระทรวงมหาดไทยและมีอำนาจมากขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อตรวจสอบกรณีการทุจริตรวมถึงผลประโยชน์ของชาติ ต่อมาในปี ค.ศ.1982 (พ.ศ.2525) สำนักงานสืบสวนแห่งชาติได้รับการตั้งชื่อใหม่โดยกลับไปใช้ชื่อเดิม คือ สำนักงานต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ (Anti-Corruption Agency หรือ ACA) ด้วยการผ่านพระราชบัญญัติ ACA Act 1982 (พ.ศ.2525) จึงทำให้สำนักงานต่อต้านการทุจริตแห่งชาติเป็นนิติบุคคลเดี่ยวและมีความพิเศษในการต่อสู้กับการทุจริตในสหพันธรัฐมาเลเซีย ต่อมาในปี ค.ศ.2008 (พ.ศ. 2551) รัฐสภาและรัฐบาลมีมติเป็นเอกฉันท์ให้จัดตั้งคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตขึ้น ซึ่งเป็น ที่รู้จักกันในชื่อว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย” (Malaysian Anti-Corruption Commission หรือ MACC) และต่อมา

พระราชบัญญัติ ACA Act 1982 (พ.ศ.2525) ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติ MACC Act 2009 (พ.ศ.2552) ซึ่งมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2552 ซึ่งนำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซียอย่างเป็นทางการ โดยมีหลักการทำงานด้วยความโปร่งใสและเป็นมืออาชีพในการต่อต้านคอร์รัปชันของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Organization, 2016)

เมื่อดูเรื่องภาพลักษณ์ความโปร่งใสของสหพันธรัฐมาเลเซีย ดัชนีการรับรู้การทุจริต ปี ค.ศ.2021 (พ.ศ.2564) พบว่าสหพันธรัฐมาเลเซีย อยู่ในลำดับที่ 2 จากการจัดลำดับในกลุ่มประเทศอาเซียนตามสถิติดังนี้ (1) สิงคโปร์ 85 คะแนน (2) สหพันธรัฐมาเลเซีย 48 คะแนน (3)ติมอร์-เลสเต 41 คะแนน (4) เวียดนาม 39 คะแนน (5) อินโดนีเซีย 38 คะแนน แล้วจึงตามมาด้วย (6)ไทย 35 คะแนน ส่วนกลุ่มที่ได้น้อยกว่าไทยคือ (7) ฟิลิปปินส์ 33 คะแนน (8) ลาว 30 คะแนน (9)พม่า 28 คะแนน (10) กัมพูชา 23 คะแนน ส่วนบรูไนไม่มีคะแนนปีล่าสุด แต่ปีที่ผ่านมามีคะแนนอยู่ที่ 61 คะแนน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560, หน้า 4)

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (Malaysian Anti-Corruption Commission หรือ MACC) หรือภาษามาเลเซียเรียกว่า “Suruhanjaya Pencegahan Rasuah Malaysia (SPRM)” เป็นองค์กรของรัฐที่อยู่ภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเฉพาะในเรื่องงบประมาณและบุคลากร ส่วนการดำเนินการเป็นอิสระ ส่วนเจ้าหน้าที่ของ MACC อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย โดยไม่มีการแทรกแซงจากฝ่ายใดและมีภารกิจดำเนินงานเพื่อจัดการทุจริตจากการใช้อำนาจหรือการทุจริตต่อหน้าที่ทุกรูปแบบ ตลอดจนการเสริมสร้างคุณธรรมและความเชี่ยวชาญด้วยการดำเนินแผนงานพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง โดยประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย จะได้รับการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย ปี ค.ศ.2009 (พ.ศ. 2552) (Malaysian Anti-Corruption Commission Act 2009 (พ.ศ.2552)) โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีมาเลเซีย เมื่อวันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2552 แทนหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (Anticorruption Agency หรือ ACA) เดิม โดยมีวิสัยทัศน์คือ การสร้างสังคมมาเลเซียให้ปลอดจากการทุจริตบนพื้นฐานของค่านิยม และจริยธรรมอันดีงาม และทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (MACC) เป็นหน่วยงานต่อต้านการทุจริตที่มีความเป็นมืออาชีพอย่างยอดเยี่ยม รวมทั้งมีพันธกิจ คือ

1) จัดการทุจริตจากการใช้อำนาจโดยมิชอบและจากการทุจริตต่อหน้าที่ทุกรูปแบบ

2) เสริมสร้างคุณธรรมและความเชี่ยวชาญด้วยการดำเนินแผนงานพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่องรวมทั้งมียุทธศาสตร์การต่อต้านการทุจริตในฐานะประเทศสมาชิกอาเซียน โดยการช่วยเหลือและร่วมมือในการสร้างจิตความสามารถในการต่อต้านการทุจริต การแลกเปลี่ยน แบ่งปันความรู้ความเชี่ยวชาญการฝึกอบรมและการให้ความช่วยเหลือในทางปฏิบัติและทางกฎหมาย (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2558, 64) และมียุทธศาสตร์ของหน่วยงาน MACC โดยใช้กลยุทธ์ 3 ข้อในการต่อสู้กับการฉ้อราษฎร์บังหลวงตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย 2552 ในพระราชบัญญัติ 694 ภายใต้กฎหมายของสหพันธรัฐมาเลเซีย (Laws of Malaysia Act 694) ดังต่อไปนี้ (Strategy, 2016)

(2.1) การบังคับใช้

(2.1.1) ตรวจสอบความผิดการทุจริต

(2.1.2) ตรวจสอบความผิดเกี่ยวกับการทุจริต

(2.2) การป้องกัน

(2.2.1) ตรวจสอบความเสี่ยงของการทุจริตในการปฏิบัติงาน ระบบและขั้นตอนการปฏิบัติงาน และ

(2.2.2) ให้คำแนะนำ (ถ้าจำเป็น) เกี่ยวกับความเป็นไปได้ที่จะเกิดความเสียหาย

(2.3) การศึกษาชุมชน

(2.3.1) ให้ความรู้แก่สาธารณชนต่อการทุจริต

(2.3.2) สนับสนุนและส่งเสริมการสนับสนุนจากประชาชนต่อการทุจริต

4.2.2.1 โครงสร้างขององค์กร

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย จะมีส่วนราชการภายในสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ที่เมืองปุตราจายา (เมืองราชการ) ซึ่งประกอบด้วย 18 กอง เช่น กองสืบสวนสอบสวน (Investigation Division) กองกฎหมายและการฟ้องร้อง (Legal and Prosecution Division) กองตรวจและการให้คำปรึกษา (Inspection and Consultancy Division) เป็นต้น และหนึ่งสถาบันในสำนักงานใหญ่คือ “Malaysia Anti-Corruption Academy หรือ MACA” ซึ่งเป็นศูนย์การศึกษานานาชาติ (International Studies Centre) ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการวางแผนและจัดเตรียมหลักสูตรการสัมมนา และการประชุมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับโครงการป้องกันความเสียหายด้วยการมีส่วนร่วมของสำนักงานจากหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายต่างประเทศ โดยดำเนินการในรูปแบบการจัด

สัมมนาและการประชุมเชิงปฏิบัติการ เกี่ยวกับความพยายามในการต่อต้านการทุจริตในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกด้วยความร่วมมือจากหน่วยงาน และองค์กรต่างประเทศ (International Studies Centre, 2016) และมีสำนักงานประจำรัฐ (State officer) 16 หน่วยงาน (Divisions, 2016) ซึ่งมีผู้อำนวยการสำนักงานประจำรัฐเป็นหัวหน้า (สำนักงานคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2558, 65) นอกจากนี้ยังมีสำนักงานสาขาย่อยประจำรัฐ (Branches) อีกจำนวน 21 แห่ง (<http://www.sprm.gov.my/images/Carta-organisasi/carta-organisasi-main-en-29092017-warrant.jpg>, ออนไลน์)

1) หน้าที่และอำนาจ

หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาเลเซีย ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 7 ของกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาเลเซีย 2552 (Malaysian Anti-Corruption Commission Act 2009) (สำนักงานคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2558, หน้า 68-69) ดังต่อไปนี้

(1) รับและพิจารณารายงานของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตเกี่ยวกับความผิดตามกฎหมายนี้ และสืบสวน สอบสวนรายงานดังกล่าวตามที่ประธานกรรมการหรือเจ้าหน้าที่พิจารณาว่ากระทำได้

(2) แสวงหา สืบสวน และสอบสวนความผิดที่ต้องสงสัยภายใต้กฎหมายนี้

(3) ตรวจสอบแนวปฏิบัติระบบ วิธีการและขั้นตอน การปฏิบัติงานขององค์กรภาครัฐที่ประธานกรรมการมีความเห็นว่าอาจทำให้เกิดการทุจริต

(4) ให้คำแนะนำแก่หัวหน้าองค์กรภาครัฐสำหรับการเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติระบบ หรือวิธีการ ขั้นตอนการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อลดโอกาสในการเกิดการทุจริต

(5) ให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการทุจริตและให้ความช่วยเหลือสนับสนุนแก่สาธารณะสำหรับการดำเนินงาน ป้องกันและปราบปรามการทุจริต

2) การดำเนินงานขององค์กร

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาเลเซีย จะอยู่ภายใต้การนำของประธานคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย โดยมีหน่วยงานภายในสำนักงานใหญ่ในการช่วยดำเนินการ ซึ่งมีฐานะเป็นกอง ประกอบด้วย 6 กองสำคัญ (Enforcement, 2016) ซึ่งมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการจัดการยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย ซึ่งรวมถึงการ

ตรวจสอบ การรวบรวมข้อมูล การให้บริการทางนิติวิทยาศาสตร์การประมวลผลและการจัดการข้อมูลตลอดจนการฟ้องร้องคดีความทุจริต โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) กองสืบสวนสอบสวน (Investigation Division) มีบทบาทสำคัญและโดดเด่นในการปราบปรามอาชญากรรมการทุจริต มีหน้าที่หลักในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนโดยบทบาทของกองนี้สอดคล้องกับมาตรา 7 (ก) และ (ข) ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย 2552 (Malaysian Anti-Corruption Commission Act 2009)

(2) กองปฏิบัติการพิเศษ (Special Operations Division) มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบกรณีที่เป็นเรื่องที่มีรายละเอียดสูงและเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

(3) กองกฎหมายและการฟ้องร้อง (Legal and Prosecution Division) มีบทบาทสำคัญในการรับผิดชอบเกี่ยวกับกระบวนการฟ้องร้องคดีความทุจริต ดูแลการฟ้องร้องคดีให้เป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นไปตามมาตรฐาน การให้หลักฐานตามที่กฎหมายกำหนด และประเมินเอกสารการตรวจสอบที่ส่งโดยกรมสอบสวนคดีเพื่อหาแนวทางในการดำเนินการต่อไป

(4) กองข่าวกรอง (Intelligence Division) มีบทบาทสำคัญในการเป็นศูนย์กลางข้อมูลข่าวสารหลักมีการนำวิธีการและกลยุทธ์ต่าง ๆ มาใช้รวมทั้งการใช้เทคนิคและเทคโนโลยีล่าสุดในการรวบรวมข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับการทุจริต

(5) กองนิติวิทยาศาสตร์ (Forensic Division) มีบทบาทสำคัญในการให้บริการด้านการพิจารณาคดีทางนิติเวชและให้คำปรึกษาในการเสริมสร้างการสืบสวนสอบสวนและการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการทุจริต

(6) กองแผนการจัดการข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศ (Records Management and Information Technology Division) มีบทบาทสำคัญในการรับและประมวลผลข้อมูล จัดระเบียบและจัดการเอกสารด้านการปฏิบัติงาน การจัดชั้นเอกสาร การใช้กระบวนการเพื่อการตรวจสอบอย่างสมบูรณ์ การกำจัดเอกสาร การจัดทำสถิติ และการให้การสนับสนุนด้านเทคนิคตลอดจนให้คำแนะนำแก่ผู้ใช้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องไปยังระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ "MACC" "

นอกจากนี้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย ยังมีเจ้าหน้าที่ที่ประจำรับผิดชอบคดีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยจะทำการสอบสวนเมื่อได้รับข้อมูลจากประชาชนทั่วไป ข่าวหนังสือพิมพ์หนังสือเรียน หรือเจ้าหน้าที่ที่มีเหตุสงสัยก็สามารถดำเนินการสอบสวนได้ และในการสอบสวนจะมีห้องสอบสวนเป็นการเฉพาะมีกล้องวงจรปิดบันทึกการสอบสวนตลอดเวลาและมีการบันทึกเสียงผู้ให้ถ้อยคำ ซึ่งจะใช้เป็นหลักฐานประกอบการพิจารณาคดีต่อศาลต่อไป

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย มีหลักการดำเนินงานที่ฉับไวและเร่งคดีให้เบ็ดเสร็จอย่างรวดเร็ว โดยอาศัยหลักการกระจายอำนาจจากส่วนกลางและให้อำนาจหน่วยงานท้องถิ่นอย่างเด็ดขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการร่วมมือระหว่างประเทศที่มีพรมแดนติดกันถือเป็นการร่วมกันบูรณาการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอันเป็นยุทธศาสตร์ร่วมในการปราบปรามการทุจริตระหว่างประเทศ ตัวอย่างคดี เช่น การลักลอบนำเงินข้ามแดน 14 ล้านบาท คดีการหลอกลวงและการค้ามนุษย์ เป็นต้น นอกจากนี้ การดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซียยังได้ทำการปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจังไม่เน้นคดีด้านใดด้านหนึ่งเป็นการเฉพาะ ทั้งนี้การกล่าวหาที่กล่าวมาสามารถทำได้หลายทางทั้งทางจดหมาย โทรศัพท์ และบัตรสนเท่ห์ ซึ่งการดำเนินคดีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซียจะทำการรวบรวมพยานหลักฐาน ใต่สวน และดำเนินคดีส่งฟ้องศาลได้ภายใน 24 ชั่วโมง (เฉพาะบางคดี) ซึ่งบางคดีจะใช้เวลานานสุดประมาณ 8 เดือน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560, หน้า 10)

ยุทธศาสตร์สำคัญด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันการทุจริตซึ่งรัฐบาลกลางและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซียส่วนกลางจะให้อำนาจแก่หน่วยงาน MACC รัฐท้องถิ่นอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของแต่ละรัฐซึ่งเน้นสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นกับประชาชนเพื่อนำไปสู่ความร่วมมือกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซียหรือหน่วยงานรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องโดยมีวิธีการดังนี้ 1) ประชุมสัมมนา กับชาวบ้าน หัวหน้าหมู่บ้าน นักศึกษา ซึ่งจะทำให้เกิดผลด้านปราบปรามการทุจริต 2) มีการแจ้งเบาะแสจากประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง 3) มีการปลูกจิตสำนึกให้เกิดขึ้นกับประชาชนซึ่งเห็นได้จากการจับกุมผู้กระทำผิด โดยได้รับข้อมูลจากประชาชนมีการทำบันทึกความเข้าใจ (Memorandum Of Understanding) และใช้สื่อต่าง ๆ ให้เป็นประโยชน์ในการแจ้งข้อมูลข่าวสารให้ประชาชนได้ทราบ และสื่อเองก็มีจิตสำนึกและให้ความสนใจในการป้องกันการทุจริตโดยมีกลุ่มเป้าหมายไปที่ภาคเอกชน โรงเรียนของรัฐ และ โรงเรียนเอกชน และ 4) การจัดสัมมนาบรรยายให้ความรู้ปลูกฝังค่านิยมการต่อต้านการทุจริตตั้งแต่เด็กและเยาวชน เพื่อให้เกิดการความร่วมมือและความเชื่อมั่นจากประชาชน (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดสุรินทร์, 2559) นอกจากนี้การดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซียยังมีความเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย 2552 (Malaysian Anti Corruption Commission Act

2009) และคำสั่งทางปกครอง (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2558, หน้า 66-68)

3) องค์คณะของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย ประกอบด้วย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560, หน้า 11-12)

(1) คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (Anti-Corruption Advisory Board (ACAB)) ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ และเป็นบุคคลที่มีชื่อเสียงด้านการให้บริการสาธารณะ หรือในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ โดยประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซียจะดำรงตำแหน่งเป็นระยะเวลา 3 ปี และดำรงตำแหน่งไม่เกินกว่า 2 วาระ

มีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

1) ให้คำปรึกษาแนะนำแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซียในทุกเรื่องเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตในประเทศ

2) กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อจัดการทุจริต รวมทั้งให้ความเห็นชอบข้อเสนอของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย เกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานและความต้องการทรัพยากรเพื่อประสิทธิภาพในการทำงาน

3) กลับกรองรายงานประจำปี และข้อคิดเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซียก่อนเสนอต่อคณะกรรมการพิเศษว่าด้วยการทุจริต (Special Committee on Corruption (SCC))

(2) คณะกรรมการพิเศษว่าด้วยการทุจริต (Special Committee on Corruption (SCC)) กรรมการพิเศษว่าด้วยการทุจริตจะมาจากวุฒิสมาชิกและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีชื่อเสียง บริหาร โดยจะดำรงตำแหน่งเป็นระยะเวลา 3 ปี และดำรงตำแหน่งไม่เกินกว่า 2 วาระ

มีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

1) ให้คำแนะนำต่อนายกรัฐมนตรี

2) ตรวจสอบรายงานประจำปีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย

3) ตรวจสอบข้อคิดเห็นของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (Anti-Corruption Advisory Board (ACAB)) โดยสามารถขอความชัดเจนและคำอธิบายเกี่ยวกับรายงานและข้อคิดเห็นได้

(3) คณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียน (Complaints Committee (CC)) ได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี

มีหน้าที่และอำนาจดังนี้

1) ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซียเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน และการกระทำมิชอบของเจ้าหน้าที่ที่ไม่ใช่การกระทำทางอาญา

2) ให้คำแนะนำในวิธีปฏิบัติงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย ในกรณีที่มีเห็นว่าเป็นจุดอ่อนหรือมีความไม่เหมาะสม

(4) องค์กรตรวจสอบการปฏิบัติงาน (ORP) ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี และเป็นผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นตัวแทนในสาขาวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง

มีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

1) ตรวจสอบถ่วงดุลสำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับคดีต่าง ๆ

2) เสนอมุมมองต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย ในกรณีคดีที่ต้องการความชัดเจนมากขึ้น

(5) องค์กรให้คำปรึกษาและป้องกันการทุจริต (Consultation and Corruption Prevention Panel (CCPP)) ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี และเป็นบุคคลที่เป็นผู้แทนขององค์กรภาคประชาสังคม รวมถึงนักวิชาการ นักธุรกิจ ผู้นำทางด้านศาสนา ผู้เชี่ยวชาญทางด้านสื่อ และนักเคลื่อนไหวทางสังคม

มีหน้าที่และอำนาจในการให้ความช่วยเหลือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซียในการดำเนินการปลูกฝังความไม่อดทนอดกลั้นต่อการทุจริตให้แก่สังคมทั้งในองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน

4.2.2.2 รูปแบบการดำเนินการขององค์กร

1) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (Malaysian Anti-Corruption Commission หรือ MACC) มีการตรวจสอบในประเด็นการโพสต์บนเฟซบุ๊ก (Facebook) และอินสตาแกรม (Instagram) เพื่อตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้ชีวิตหรูหราเกินรายได้ที่ได้รับในแต่ละเดือน ตัวอย่างเช่น กรณีในรัฐซาบะห์ที่มีเจ้าหน้าที่รัฐเดินทางไปท่องเที่ยวที่กรุงลอนดอน ประเทศอังกฤษในช่วงวันหยุด และได้โพสต์บนเฟซบุ๊ก (Facebook) จึงถูกสังคมเฝ้าระวังและตรวจสอบ โดยมีการตั้งคำถามถึงบุคคลเหล่านี้ว่ามีความเป็นไปได้มากเพียงใดที่จะสามารถใช้จ่ายเพื่อการท่องเที่ยวเช่นนี้ได้ ซึ่งทางคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซียจึงได้พิจารณาข้อมูลเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวในเบื้องต้นและจะทำการตรวจสอบอย่างละเอียดหากมี

คนร้องเรียนให้มีการสืบสวน แต่ในการตรวจสอบแต่ละครั้งนั้น ไม่สามารถจะตรวจสอบทุกเรื่องทีโพสต์ได้จึงต้องอาศัยประชาชนให้ผู้ส่งเรื่องมาให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซียเป็นข้อมูลเบื้องต้น ซึ่งทางเจ้าหน้าที่ขององค์กรจะมีการเฝ้าระวังการโพสต์บนโซเชียลมีเดียของเจ้าหน้าที่รัฐ (สหพันธรัฐมาเลเซียจับตาคารทุจริต, 2560) รวมทั้งมีหน่วยงานต่อต้านการทุจริตที่ทำงานใกล้ชิดกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ เช่น ฝ่ายตรวจคนเข้าเมืองเพื่อตรวจสอบความถี่ในการไปท่องเที่ยวต่างประเทศ และเหตุผลในการไปในแต่ละครั้งของเจ้าหน้าที่ระดับสูงกับครอบครัว เป็นต้น (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560, หน้า 14)

2) รูปแบบโครงสร้างและการทำงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย จะได้รับอิทธิพลมาจากหน่วยงาน “The Independent Commission Against Corruption หรือ (ICAC)” ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนค่อนข้างมาก เช่น โครงสร้างคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย ประกอบไปด้วยประธานและรองประธาน จำนวน 3 คน ตามกิจกรรมที่อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย ได้แก่

- (1) ด้านการปราบปรามการทุจริต
- (2) ด้านการป้องกันการทุจริต
- (3) ด้านการบริหารจัดการและความเป็นมืออาชีพ

นอกจากความคล้ายกันในด้านโครงสร้างการบริหารแล้ว การกำกับดูแลก็ยังคล้ายคลึงกัน คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซียจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการกำกับทั้งหมด 5 ชุด ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันซึ่งการทำงานที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพจึงมีส่วนช่วยให้การทำงานด้านการปราบปรามการทุจริตในสหพันธรัฐมาเลเซียได้ผลและส่งผลให้ภาพลักษณ์ความโปร่งใสของสหพันธรัฐมาเลเซียให้ดีขึ้นตามไปด้วย

3) มีช่องทางสำหรับประชาชนในการเผยแพร่ข้อมูลการทุจริตต่อคณะกรรมการป้องกันการทุจริตมาเลเซีย (Malaysian Anti-Corruption Commission หรือ MACC) ด้วยเทคโนโลยีที่ใช้แอปพลิเคชันบนมือถือ ที่เรียกว่า “MACC Mobile” ทำให้ประชาชนสามารถส่งข้อมูลความเสียหายได้เร็วขึ้น ง่ายขึ้น และแม่นยำยิ่งขึ้น โดย “MACC Mobile” ยังมีการตรวจสอบสถานะการร้องเรียนทั้งหมดที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซียได้รับและมีการตอบกลับเกี่ยวกับความคืบหน้าไปยังประชาชนได้รับทราบ (MACC Mobile, 2016)

4) มีศูนย์ต่อต้านการทุจริตและจริยธรรม (Anti-Corruption & Ethics หรือ ACE) ซึ่งเป็นโครงการที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย จัดตั้งขึ้นมา

เพื่อต่อต้านการทุจริตผ่านเส้นทางการป้องกันและการศึกษา โดยศูนย์ต่อต้านการทุจริตและจริยธรรมจะมุ่งเน้นไปที่ความรู้และการศึกษาเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริต คือ การส่งเสริมมาตรฐานสูงสุดของความเป็นมืออาชีพ โดยยึดหลักความซื่อสัตย์สุจริต และความสุภาพ โดยศูนย์ต่อต้านการทุจริตและจริยธรรมจะเป็นที่ในการเผยแพร่ข้อมูลและความตระหนักเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตต่อภาครัฐและเอกชน ในสหพันธรัฐมาเลเซียและต่างประเทศ รวมถึงเป็นแหล่งข้อมูลเพื่อช่วยในการทำความเข้าใจและการป้องกันการทุจริตในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นเครื่องมือในการเชื่อมต่อกับผู้คนได้โดยตรงได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถแก้ปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย (ACE, 2016)

5) มีกฎหมายเกี่ยวกับการทำสัญญาที่มีมูลค่า 100 ล้านริงกิต (1 ริงกิต = 7.4664 บาท ณ วันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ.2563 ข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทย) ซึ่งเป็นการกำหนดข้อจำกัดสำหรับรัฐมนตรีทุกกระทรวง หากกระทรวงใดต้องการขยายเขตแดนข้อจำกัดที่เพิ่มขึ้น จะต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงการคลังเสียก่อน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2560, หน้า 15)

จากการทบทวนสรุปได้ว่า สหพันธรัฐมาเลเซีย เป็นประเทศที่มีค่าดัชนีการรับรู้คอร์รัปชันและค่าความโปร่งใสในการจัดการการทุจริตคอร์รัปชันที่อยู่ในลำดับที่ดีของภูมิภาคอาเซียน เหตุผลสำคัญที่ทำให้สหพันธรัฐมาเลเซียยังคงรักษาลำดับที่ดีในภูมิภาคนี้ได้ เนื่องจากเป็นประเทศที่ได้วางรากฐานการต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันและสภาพบังคับใช้อย่างเข้มแข็งและจริงจัง ที่เป็นเช่นนี้ เนื่องจากหน่วยงานการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย ได้พยายามที่จะหากลยุทธ์และวิธีการใหม่ ๆ สำหรับขจัดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศ เช่น ประเด็นการโพสต์เฟซบุ๊ก (Facebook) และอินสตาแกรม (Instagram) เพื่อตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้ชีวิตที่หรูหราเกินรายได้ที่ได้รับในแต่ละเดือน เป็นต้น ซึ่งถือเป็นแนวทางที่ดีที่สามารถนำมาเป็นแบบอย่างหรือนำมาปรับใช้ในวิเคราะห์เพื่อนำไปจัดตั้งองค์กรภาคประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป.ป.ช. ต่อไป

4.2.3 รัฐนิวเซาท์เวลส์เครือรัฐออสเตรเลีย

รัฐนิวเซาท์เวลส์เครือรัฐออสเตรเลียได้จัดตั้งองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีชื่อว่า คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC (NSW) โดยก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1989 (พ.ศ. 2532) เป็นไปตามคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริตพระราชบัญญัติ 1988 (พ.ศ.2531) (NSW) (nsw.gov.au, ออนไลน์) โดยคณะรัฐบาลของรัฐนิวเซาท์เวลส์ มีจุดประสงค์ในการตอบรับกับกระแสความกังวลของสาธารณชนในเรื่องความซื่อสัตย์การบริหารราชการในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ซึ่งจะนำมาสู่การ

ขยายตัวของปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในกระทรวงหรือหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐได้ จึงได้มีแนวคิดในการการจัดตั้งองค์กรต่อต้านการทุจริตขึ้น เป็นองค์กรอิสระภายใต้การดูแลของคณะรัฐสภา และอยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย Independent Commission Against Corruption Act 1988 ภายใต้การประกอบไปด้วยกรรมการ ICAC (NSW) ซึ่งมีระยะเวลาดำรงตำแหน่ง 5 ปี และมีคุณสมบัติเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด (ICAC New South Wales, History, 2016, ออนไลน์)

คณะกรรมการ ICAC (NSW) ถือเป็นองค์กรหลักที่มีอำนาจดำเนินคดีเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ โดยมีขอบเขตการปฏิบัติงานที่ครอบคลุมทั้งนักการเมือง ศาล และข้าราชการจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น ซึ่งก่อนที่คณะกรรมการ ICAC (NSW) จะได้รับการจัดตั้งนั้น ตำรวจและอัยการจะเป็นผู้รับผิดชอบคดีที่เกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการที่เป็นอาชญากรรมหรือการกระทำผิดต่อหน้าที่และอำนาจหรือต่อระเบียบราชการซึ่งคดีเหล่านี้จะถูกนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาและคณะกรรมการในรัฐส่วนกลาง จากนั้นจะมีจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ในการสอบสวน จัดเตรียมงานข้อมูลเอกสาร และเสนอความคิดเห็นต่อคดีที่มีการพิจารณาดังกล่าวโดยที่ความเห็นในบางกรณีอาจมีหรือไม่มีมติตามก็ได้ (สถาพร พลายน้อย, 2554, หน้า 109)

4.2.3.1 ขอบเขตและความเป็นอิสระของสำนักงาน

สำหรับภารกิจหลักของสำนักงาน ICAC (NSW) จะภายใต้กฎหมาย Independent Commission against Corruption Act 1988 (พ.ศ.2531) ซึ่งสามารถสรุปได้ 3 ประการคือ (The Independent Commission Against Corruption Act 1988 (พ.ศ.2531), section 13)

- 1) การสืบสวนสอบสวนและเปิดโปงการกระทำทุจริตในภาครัฐของรัฐนิวเซาท์เวลส์
- 2) การป้องกันการทุจริตในเชิงรุกโดยการให้คำปรึกษา แนะนำ และให้ความช่วยเหลือ
- 3) การให้ความรู้แก่ภาคประชาชนและภาครัฐในรัฐนิวเซาท์เวลส์เกี่ยวกับการทุจริตและผลกระทบของการทุจริต

ขอบเขตอำนาจในการปฏิบัติงานของสำนักงาน ICAC (NSW) นี้จะครอบคลุมหน่วยงานภาครัฐทั้งหมดของรัฐนิวเซาท์เวลส์ รวมไปถึงลูกจ้างในหน่วยงาน กระทรวง สภาท้องถิ่น สมาชิกวุฒิสภา รัฐมนตรี คณะตุลาการ และผู้ว่าการรัฐ ยกเว้นสถาบันตำรวจเนื่องจากสถาบันตำรวจมีหน่วยงานที่เรียกว่า The Police Integrity Commission (PIC) เป็นผู้ตรวจสอบดูแลอยู่แล้วซึ่งหน่วยงานนี้จะรับผิดชอบในส่วนของการร้องเรียนเกี่ยวกับการกระทำและการประพฤติมิชอบของตำรวจแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์โดยเฉพาะ (John Pritchard, Online, 2016)

4.2.3.2 รูปแบบการดำเนินการขององค์กร

สำหรับรูปแบบการดำเนินการของสำนักงาน ICAC (NSW) มีการแบ่งหน่วยงานภายในสำนักงานออกเป็น 4 แผนก ได้แก่ (ศรียา ห่านศรีสุข, 2558, หน้า 159-161)

- 1) แผนกสืบสวน (Investigation)
- 2) แผนกป้องกันการทุจริต (Corruption Prevention)
- 3) แผนกบริการความร่วมมือ (Corporate Services) และ
- 4) แผนกกฎหมาย (Legal)

โดยทำหน้าที่ประสานงานกันเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในรัฐนิวเซาท์เวลส์บรรลุเป้าหมาย สำหรับงานด้านการสืบสวนของแผนกสืบสวนนั้น ตามกฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Act 1988 (พ.ศ.2531) กำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ICAC (NSW) ในการสืบสวนกรณีที่มีการกล่าวหาหรือภายใต้สถานการณ์ที่คณะกรรมการ ICAC (NSW) เชื่อว่ามีการกระทำทุจริตเกิดขึ้น โดยกระบวนการปฏิบัติงานด้านสืบสวนของสำนักงาน ICAC (NSW) จะเริ่มตั้งแต่การสนับสนุนและกระตุ้นในเชิงรุก เพื่อให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐรายงานการกระทำทุจริตที่พบเห็นกับผู้บังคับบัญชาขององค์กร รวมถึงหัวหน้าหน่วยงานอื่นของรัฐ (Head of State Government Agencies) และหัวหน้าสภา (General manager of councils) จะต้องรายงานให้คณะกรรมการ ICAC (NSW) ทราบเกี่ยวกับเรื่องใดก็ตามที่สงสัยว่าเกี่ยวพันหรืออาจเกี่ยวพันกับการกระทำทุจริต เช่นเดียวกันกับรัฐมนตรีที่จะต้องรายงานต่อคณะกรรมการ ICAC (NSW) โดยตรงหรือผ่านทางสำนักงานตัวแทน นอกจากนี้คณะกรรมการ ICAC (NSW) ยังสามารถเป็นผู้เริ่มดำเนินการสืบสวนเรื่องเกี่ยวกับทุจริตได้ด้วยตัวเอง อย่างไรก็ตาม รัฐสภาแห่งนิวเซาท์เวลส์ก็มีอำนาจโดยตรงในการมีคำสั่งให้คณะกรรมการ ICAC (NSW) สืบสวนกรณีเรื่องเกี่ยวกับทุจริตได้เช่นกัน ต่อมาได้มีการปรับปรุงกฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Act ในปี 2015 (พ.ศ.2558) ซึ่งได้กำหนดขอบเขตงานสืบสวนของสำนักงาน ICAC (NSW) ให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น โดยสำนักงาน ICAC (NSW) จะมีอำนาจในการรับพิจารณา วิเคราะห์ และค้นหาข้อมูลที่เป็นในเบื้องต้นอันเกี่ยวข้องกับเรื่องกล่าวหาที่เกี่ยวกับการกระทำทุจริตทั่วไปได้ รวมไปถึงจนถึงการกระทำที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งในรัฐนิวเซาท์เวลส์หรือรัฐออสเตรเลีย ซึ่งเชื่อมโยงกับอาชญากรรมประเภทการใช้จ่ายเงินในการเลือกตั้ง (Election funding) การเลือกตั้ง (Election) และการวิ่งเต้นในการเลือกตั้งโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (Lobbying) จากนั้นจึงส่งเรื่องให้กับฝ่ายประเมิน (Assessment Panel) เพื่อทำการประเมินเพื่อมีมติว่าควรจะจัดการกับเรื่องดังกล่าวนี้ได้อย่างไร

การสืบสวนของสำนักงาน ICAC (NSW) จะมีตั้งแต่เรื่องที่เล็กน้อยไปจนถึงเรื่องที่มีความซับซ้อนมาก หรือเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมาหรือกำลังเกิดขึ้นในปัจจุบัน ดังนั้นมาตรการในการแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ICAC (NSW) จึงต้องใช้ทั้งวิธีการซึ่งปกปิดเป็นความลับและวิธีการที่เปิดเผยซึ่งทำให้กลยุทธ์และเทคนิคในการสืบสวนแตกต่างกันไปตามแต่ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ คณะกรรมการ ICAC (NSW) ยังสามารถกำหนดให้มีการสอบสวนสาธารณะหรือการบังคับให้มีการตรวจสอบ (Compulsory Examinations) ได้ตามที่เห็นสมควรแล้วแต่กรณี โดยให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของการสืบสวนจึงส่งผลให้กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐนิวเซาท์เวลส์หรือรัฐออสเตรเลียประสบความสำเร็จอยู่ในเกณฑ์ที่ดีมาโดยตลอด (ICAC New South Wales, Function of the Icac, Online, 2016)

โดยกระบวนการสืบสวนของสำนักงาน ICAC (NSW) มีขั้นตอนดังนี้

1) เมื่อสำนักงาน ICAC (NSW) รับเรื่องกล่าวหาหรือเรียนอันเกี่ยวกับการกระทำที่ต้องสงสัยว่าเป็นการทุจริต (Independent Commission Against Corruption Act 1988 (พ.ศ. 2531), section 10(1)) แล้วจะมีการบันทึกเรื่องกล่าวหาหรือเรียนนั้นลงในฐานข้อมูลเพื่อเป็นการยืนยันว่าทางสำนักงานได้รับทราบเรื่องกล่าวหาแล้ว จากนั้นก็จะมีการสอบถามไปยังผู้กล่าวหาเพื่อขอข้อมูลเพิ่มเติมที่จำเป็นซึ่งหากพิจารณาแล้วว่าเรื่องกล่าวหาหรือเรียนอยู่ในเขตอำนาจของสำนักงาน ICAC (NSW) ก็จะรวบรวมส่งให้กับฝ่ายประเมินพิจารณา (The ICAC Assessment Panel) ให้ความเห็นชอบว่าต้องดำเนินการต่อไปหรือไม่ อย่างไร

2) การพิจารณาเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องกล่าวหาในเบื้องต้นโดยฝ่ายประเมิน ซึ่งผลของการพิจารณา มีดังนี้

(1) สำนักงาน ICAC (NSW) รับเรื่องกล่าวหาทุกเรื่องเพื่อพิจารณาในขั้นต้น

(2) ส่งเรื่องที่ไม่อยู่ภายใต้อำนาจของสำนักงาน ICAC (NSW) ไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น กรณีเรื่องกล่าวหาว่าตำรวจกระทำการทุจริต ซึ่งไม่ได้อยู่ในอำนาจของสำนักงาน ICAC (NSW) จึงต้องส่งเรื่องให้กับหน่วยงาน The Police Integrity Commission (PIC) เป็นต้น

3) เมื่อมีมติไม่ดำเนินการต่อเนื่องจากเรื่องกล่าวหาไม่ได้เป็นเรื่องการกระทำทุจริตซึ่งกำหนดไว้ภายใต้กฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Act

4) มีคำสั่งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ดำเนินการสืบสวนเรื่องกล่าวหาและรายงานกลับมายังสำนักงาน ICAC (NSW) ซึ่งหน่วยงานที่ได้รับคำสั่งจะต้องปฏิบัติตามสืบสวนโดยอย่างรวดเร็วและมีความเป็นกลาง

5) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานกับหน่วยงานที่ได้มีคำสั่งไป แต่อย่างไรก็ตามสำนักงาน ICAC (NSW) อาจไม่ดำเนินการใดต่อหรือส่งต่อเรื่องกล่าวหาไปยังอีกหน่วยงานหนึ่ง หรือสำนักงาน ICAC (NSW) อาจดำเนินการสืบสวนเองต่อไป

6) ให้คำปรึกษาในการป้องกันการทุจริตแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หากพบว่าลักษณะของการกล่าวหาเป็นเรื่องความบกพร่องของระบบมากกว่าที่จะเป็นการกระทำการทุจริต

7) เริ่มดำเนินการสืบสวน

อย่างไรก็ตาม แม้กฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Act จะกำหนดให้คณะกรรมการ ICAC (NSW) มีดุลพินิจในการพิจารณาว่าจะดำเนินการสืบสวนเรื่องกล่าวหาหรือไม่ก็ตาม ซึ่งดุลพินิจในการพิจารณาว่าจะดำเนินการสืบสวนนี้สามารถใช้ได้กับเรื่องกล่าวหาทุกเรื่อง เว้นแต่เป็นกรณีที่ส่งมาจากรัฐสภาแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ ทางสำนักงาน ICAC (NSW) จะต้องดำเนินการสืบสวนในทุกกรณีตามคำสั่งของรัฐสภาแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ ทั้งนี้ หากเป็นกรณีการดำเนินคดีสำนักงาน ICAC (NSW) จะไม่มีอำนาจในการฟ้องร้องดำเนินคดีด้วยตนเอง แต่จะต้องส่งเรื่องให้กับหัวหน้าอัยการ (The Director of Public Prosecutions) เป็นผู้พิจารณาดำเนินการฟ้องร้องบุคคลด้วยข้อหาต่าง ๆ เท่านั้น

4.2.3.3 ระบบการตรวจสอบ (Check and Balance)

สำนักงาน ICAC (NSW) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่อย่างอิสระ ไม่ว่าจะเป็นด้านการปฏิบัติงาน ด้านการสืบสวน หรือด้านการสอบสวนก็ตาม ก็สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องอยู่ภายใต้ของอำนาจของนักการเมือง ข้าราชการ พรรคการเมือง หรือรัฐบาล รวมถึงนายกรัฐมนตรี ซึ่งแตกต่างกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่ได้รับงบประมาณจากรัฐ จึงอาจกล่าวได้ว่าความเป็นอิสระนั้นเป็นหลักประกันอย่างหนึ่งให้กับประชาชนมั่นใจได้ว่าสำนักงาน ICAC (NSW) นั้นปราศจากความลำเอียงหรือตกอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในประเทศ นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้คณะกรรมการ ICAC (NSW) มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี เพียงวาระเดียว โดยไม่สามารถดำรงตำแหน่งได้อีกซึ่งการกำหนดไว้เช่นนี้ย่อมมีข้อดี คือ คณะกรรมการ ICAC (NSW) สามารถทำงานได้อย่างเป็นอิสระโดยไม่ต้องเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่จะเอื้ออำนาจให้ตนกลับมาดำรงตำแหน่งได้อีก เพราะถึงอย่างไรกฎหมายก็ไม่เปิดช่องให้ดำรงตำแหน่งเป็นครั้งที่สอง (ศรียา ห่านศรีสุข, 2558, หน้า 162)

ภายใต้กฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Act หรือกฎหมายอื่น คณะกรรมการ ICAC (NSW) และเจ้าหน้าที่ของ ICAC ได้รับมอบอำนาจพิเศษ เช่นเดียวกับตำรวจในการปฏิบัติงานอันเกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน (The independent Commission

Against Corruption Act 1988 (พ.ศ.2531), section 101B) ซึ่งในประเด็นนี้ สำนักงาน ICAC (NSW) ได้มีการกำหนดมาตรการและกลไกเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ ICAC (NSW) ขึ้นเพื่อป้องกันมิให้การใช้อำนาจนั้นถูกบิดเบือนไปโดยมิชอบหรือขัดต่อวัตถุประสงค์หลักของกฎหมาย โดยสามารถแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1) การตรวจสอบจากภายนอก เป็นมาตรการการตรวจสอบโดยสององค์กรหลัก ได้แก่ 1) คณะกรรมการรัฐสภาแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ (NSW Parliament's Committee) ซึ่งจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบประสิทธิภาพ สมรรถนะของกระบวนการทำงาน และการรายงานประจำปีของสำนักงาน ICAC (NSW) และ 2) ผู้ตรวจตรา (Inspector) ของ ICAC (The Independent Commission Against Corruption Act 1988 (พ.ศ.2531), section 64) ซึ่งจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบว่าการปฏิบัติงานของสำนักงาน ICAC (NSW) ว่าเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ และมีหน้าที่ในการสืบสวนและดำเนินการกรณีมีคำร้องเรียนเกี่ยวกับคณะกรรมการ ICAC (NSW) และเจ้าหน้าที่ของ ICAC ในปัจจุบันหรือที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้วก็ตาม และมีหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับกรณีการบริหรงานที่มีขอบ เช่น กรณีเกิดความล่าช้าในการสืบสวนสอบสวน หรือการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลอันปราศจากเหตุอันสมควร รวมถึงมีหน้าที่ในการประเมินความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในกระบวนการทำงานของสำนักงาน ICAC (NSW) โดยเฉพาะ (The Independent Commission Against Corruption Act 1988 (พ.ศ.2531), section 57B(1)) แต่อย่างไรก็ดี ผู้ตรวจตรา (Inspector) นั้น ไม่มีอำนาจเข้าก้าวำยการมีมติของคณะกรรมการ ICAC (NSW) ในการเริ่มหรือยุติการสืบสวนสอบสวนเพราะอำนาจดังกล่าวนี้เป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการ ICAC (NSW) เท่านั้น

นอกจากนี้ สำนักงาน ICAC (NSW) ยังอาจถูกตรวจสอบโดยหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ กล่าวคือ การตรวจสอบทางบัญชีโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (NSW Treasury and Auditor General) การตรวจสอบเกี่ยวกับการดักฟังข้อมูลข่าวสาร การใช้เครื่องมือดักฟังโดยสำนักผู้ตรวจการแผ่นดิน (NSW Ombudsman) การดำเนินการขอยกต่าง ๆ จากศาลและอัยการอีกด้วย

2) การตรวจสอบภายใน สำนักงาน ICAC (NSW) ได้จัดให้มีระบบตรวจสอบการใช้อำนาจภายใน เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของ ICAC กล่าวคือ มีการจัดตั้งกลุ่มคณะเพื่อดำเนินการสอดส่องดูแลเกี่ยวกับเรื่องการบริหารจัดการ (The Executive Management) งบประมาณ (The Audit and Risk Committee) การกำหนดกลยุทธ์แนวทางการปฏิบัติงาน การสอบสวน (The Strategic Investigation Group) การกำหนดกิจกรรมเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตของสำนักงาน (The Prevention Management Group) รวมไปถึงความเสี่ยงและความปลอดภัยในการทำงานของเจ้าหน้าที่ (The Health and Safety Committee) เป็นต้น

สำหรับภารกิจในด้านการสืบสวนของคณะกรรมการ ICAC (NSW) กฎหมายกำหนดให้ ในกรณีที่คณะกรรมการ ICAC (NSW) มีมติไม่ดำเนินการต่อหรือไม่รับพิจารณาสืบสวนเรื่องกล่าวหา คณะกรรมการ ICAC (NSW) มีหน้าที่ต้องแจ้งผู้กล่าวหาหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กล่าวหาเกี่ยวกับมติและเหตุผลที่มีมติเช่นนั้น (The Independent Commission Against Corruption Act 1988 (พ.ศ.2531), section 20(5)) ซึ่งเป็นบททั่วไปเกี่ยวกับการสืบสวนของคณะกรรมการ ICAC (NSW) ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ICAC (NSW) ต้องแสดงออกถึงความโปร่งใสและที่มาที่ไปในการมีมติของตน เนื่องจากการไม่ดำเนินการต่อหรือไม่รับพิจารณาเรื่องกล่าวหาย่อมเป็นสาเหตุให้ไม่มีการดำเนินการในคดีนั้นต่อไป จึงจำเป็นที่จะต้องทำให้กระบวนการเกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้

4.2.3.4 อำนาจในการสืบสวน

คณะกรรมการ ICAC (NSW) มีอำนาจในการสืบสวนเพื่อให้การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงยังมีอำนาจในการจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะ (public Inquiry) ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการค้นหาข้อเท็จจริงเพื่อนำมาพิสูจน์ความผิดอย่างหนึ่ง จากนั้นต้องจัดทำรายงานสรุปเผยแพร่สำหรับเรื่องที่ได้จัดให้มีการไต่สวนสาธารณะขึ้นหรือเรื่องที่ได้มีการสืบสวนตามคำสั่งรัฐสภาแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ คณะกรรมการ ICAC (NSW) ได้รับมอบอำนาจพิเศษในการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานภายใต้กฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Act 1988 โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

- 1) มีอำนาจขออนุญาตเพื่อใช้อุปกรณ์ตรวจจับและเครื่องดักฟังโทรศัพท์ ภายใต้กฎหมาย The Surveillance Devices Act 2007 (The Independent Commission Against Corruption Act 1988 (พ.ศ.2531), section 19)
- 2) มีอำนาจสั่งให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐมาให้ข้อมูล (The Independent Commission Against Corruption Act 1988 (พ.ศ.2531), section 20)
- 3) มีอำนาจเรียกพยานหลักฐานและเอกสารต่าง ๆ จากบุคคลธรรมดาหรือเจ้าหน้าที่รัฐ (The Independent Commission Against Corruption Act 1988 (พ.ศ.2531), section 21)
- 4) มีอำนาจเข้าไปยังสถานที่ของหน่วยงานรัฐ หรือที่เจ้าหน้าที่รัฐครอบครองอยู่เพื่อตรวจตราและสำเนาพยานหลักฐาน (The Independent Commission Against Corruption Act 1988 (พ.ศ.2531), section 23)

5) มีอำนาจออกหมายค้นตามที่คณะกรรมการ ICAC (NSW) เห็นสมควร เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือบุคคลที่แต่งตั้งเข้าค้นในสถานที่ใด ๆ และยึดเอกสารหรือพยานหลักฐานที่อยู่ในสถานที่นั้น (The Independent Commission Against Corruption Act 1988 (พ.ศ.2531), section 40-41)

6) มีอำนาจเรียกพยานมาให้ถ้อยคำในกรณีบังคับให้มีการตรวจสอบ หรือกรณีมีการไต่สวนสาธารณะ (The Independent Commission Against Corruption Act 1988 (พ.ศ. 2531), section 29)

7) มีอำนาจร้องขอให้ศาลออกคำสั่งเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สิน (The Independent Commission Against Corruption Act 1988 (พ.ศ.2531), section 48(B))

โดยประเด็นคดีการทุจริตต่อหน้าที่ราชการที่คณะกรรมการ ICAC (NSW) ให้มีความสำคัญ คือ จะต้องเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการที่มีการวางแผนทำเป็นระบบ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการที่เกิดจากการที่องค์กรมีนโยบายไม่เหมาะสม หรือไม่เพียงพอ หรือมีมาตรการ แนวทางปฏิบัติการทำงานที่มีช่องโหว่มากรูปแบบการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ อาจประกอบด้วย (เอกสารแจกแจงการทำงานของคณะกรรมการ ICAC (NSW)) (สถาพร พลายเดือน, 2554, หน้า 111-112)

- 1) การกระทำความผิดต่อระบบ ระเบียบราชการ
- 2) การให้ หรือรับสินบน (Bribery)
- 3) การข่มขู่ กรรโชก (Blackmail)
- 4) การฉ้อโกง (Fraud)
- 5) การลักขโมย (Theft)
- 6) การทุจริตต่อหน้าที่ราชการฉ้อฉล (Embezzlement)
- 7) การหลีกเลี่ยงภาษี (Tax evasion)
- 8) การปลอมแปลง (Forgery)
- 9) การฆาตกรรมและความรุนแรง (Homicide of violence)

อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้อำนาจในการสืบสวนหรือเทคนิคการตรวจจับนั้น ไม่ใช่ว่าจะกระทำได้ตามอำเภอใจ จะต้องอาศัยเหตุสมควรอันชอบด้วยกฎหมายและกระทำด้วยความเหมาะสม ซึ่งในการดำเนินการขออนุญาตเพื่อบังคับใช้อำนาจนั้น จะต้องเป็นไปตามการพิจารณาของทนายของคณะกรรมการ (A Commission lawyer) และหัวหน้าฝ่ายกฎหมาย (The Executive Director of the Legal Division) ให้การอนุญาตก่อน กล่าวคือ การขอยกหมายค้นจะต้องร้องขอต่อศาลก่อน ส่วนการขออนุญาตใช้อุปกรณ์ตรวจจับภายใต้กฎหมาย The Surveillance

Devices Act 2007 (พ.ศ.2550) (NSW) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้พิพากษาศาลสูงสุด และ การขออนุญาตเพื่อดักฟังทางโทรศัพท์ภายใต้กฎหมาย The Telecommunications (Interception and Access) Act 1979 (พ.ศ.2522) ก็จะต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกศาลปกครอง (A Member of the Administrative Appeals Tribunal) นอกจากนี้ การใช้อำนาจในการสืบสวนของ คณะกรรมการ ICAC (NSW) จะต้องถูกบันทึกไว้ในรายงานประจำปีของสำนักงาน ICAC (NSW) เพื่อให้ผู้ตรวจตราทำการตรวจสอบว่าสำนักงาน ICAC (NSW) ปฏิบัติงานภายใต้กรอบของ กฎหมายหรือไม่

ตัวอย่างการสอบสวนคดีที่ถือเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และถูกรายงานใน ข้อหาความผิดการเปิดเผยข้อมูลราชการที่ไม่มีอำนาจให้กระทำการได้ การสอบสวนได้เปิดไปถึง การขายข้อมูลสำคัญของราชการมูลค่าหลายล้านดอลลาร์ออสเตรเลีย โดยเจ้าหน้าที่หน่วยงานรัฐ ต่าง ๆ เช่น องค์การคมนาคมและการจราจร (Road & Traffic authority) หน่วยงานสถานีตำรวจ หนว่ยงานประกันสังคม หนว่ยงานการอพยพคนเข้าเมือง และบริษัทนิติบุคคลทั่วไป โดยได้ยอมรับถึงการกระทำผิดการขายข้อมูลสำคัญของราชการ การสอบสวนของคณะกรรมการ ICAC (NSW) ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ต่อภาครัฐนิวเซาท์เวลด์ การตรวจสอบบัญชี การเงินของหน่วยงาน และบริษัทที่เกี่ยวข้องทำให้สามารถค้นหาบุคคลที่อาจเข้าถึงข้อมูลลับ รวมถึงการตรวจสอบเพื่อป้องกันการลักขโมยข้อมูลสำคัญของราชการ โดยสร้างกลไก อุปสรรค ความยุ่งยาก เพื่อมิให้ปัจเจกชนที่จะขโมยข้อมูลสำคัญของทางราชการกระทำการทุจริตต่อหน้าที่ ราชการได้โดยง่าย (ICAC New South Wales, Statutory Power, 2016, ออนไลน์)

4.2.3.5 ลักษณะของเรื่องกล่าวหา

ในกรณีมีเรื่องกล่าวหาจากประชาชนหรือเจ้าหน้าที่รัฐ หรือแม้กระทั่งรายงาน ของผู้บังคับบัญชาของหน่วยงานในภาครัฐเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐนั้น ลักษณะของเรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ICAC (NSW) มีอำนาจรับและพิจารณา มีดังนี้ (ICAC New South Wales, The Role of Icac, 2016, ออนไลน์)

- 1) เรื่องที่อยู่ในอำนาจของสำนักงาน ICAC (NSW) อันเกี่ยวกับการ กระทำการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งรวมไปถึงข้าราชการในหน่วยงานท้องถิ่นของรัฐและข้าราชการ ตุลาการ
- 2) เรื่องกล่าวหาที่รัฐสภาแห่งรัฐนิวเซาท์เวลด์มีคำสั่งให้สืบสวน
- 3) เรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งให้สืบสวน กรณีมี เหตุให้เชื่อว่าได้มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งเกิดขึ้น
- 4) เรื่องที่คณะกรรมการ ICAC (NSW) เห็นว่าสมควรให้มีการสืบสวน

สำหรับกรณีที่คณะกรรมการ ICAC (NSW) ไม่มีอำนาจในการรับหรือพิจารณา มีดังนี้

- 1) เรื่องกล่าวหาที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการอาชญากรรมแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ (NSW Crime Commission) หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ
- 2) เรื่องกล่าวหาเกี่ยวกับการบริการสาธารณะของรัฐอื่น หรือเกี่ยวกับการบริการสาธารณะของออสเตรเลีย โดยที่ไม่มีส่วนใดส่วนหนึ่งเกี่ยวข้องกับหน่วยงานในภาครัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนิวเซาท์เวลส์

จากที่กล่าวมาขอบเขตอำนาจในการพิจารณาเรื่องกล่าวหาของคณะกรรมการ ICAC (NSW) สามารถสืบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องกล่าวหากรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำทุจริต และกรณีความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งที่เกิดขึ้นในรัฐนิวเซาท์เวลส์ได้ครอบคลุมตั้งแต่ระดับเจ้าหน้าที่รัฐท้องถิ่นจนถึงข้าราชการตุลาการ เว้นแต่เจ้าหน้าที่ตำรวจ เนื่องจากมีองค์การเฉพาะรับผิดชอบอยู่แล้ว นอกจากนี้ หากไม่มีผู้กล่าวหาเมื่อคณะกรรมการ ICAC (NSW) เห็นสมควรหรือมีคำสั่งจากคณะรัฐสภาแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ คณะกรรมการ ICAC (NSW) ก็สามารถดำเนินการสืบสวนได้เช่นเดียวกัน

4.2.3.6 การประชาพิจารณ์

การใช้การประชาพิจารณ์ (Public hearing) ในกระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริง ภายใต้กฎหมาย The Independent Commission Against Corruption Act 1988 (พ.ศ. 2531) ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ICAC (NSW) การจัดให้มีการพิจารณารับฟังข้อมูล ความคิดเห็น ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือช่วยและเป็นส่วนประกอบสำคัญของกระบวนการสอบสวน มิใช่เป็นกิจกรรมที่จัดขึ้นภายหลังการสอบสวนได้เสร็จสมบูรณ์แล้ว แม้ว่าการพิจารณารับฟังอาจเป็นการดำเนินการเฉพาะต่อบุคคลเพียงคนเดียวและกระทำเป็นการภายในโดยมิได้เปิดให้สาธารณชนเข้ารับฟัง (Private hearing) แต่โดยมากคณะกรรมการ ICAC (NSW) สามารถดำเนินการพิจารณารับฟังในเชิงประชาพิจารณ์ได้ ยกเว้นในสภาพแวดล้อมที่ไม่เอื้ออำนวยให้ใช้ขอบเขตอำนาจดำเนินการจัดการพิจารณารับฟังในลักษณะประชาพิจารณ์ได้ เช่น อาจเป็นอันตรายกับผู้เสนอข้อมูล เป็นต้น (สถาพร พลายน้อย, 2554, หน้า 115-116) การประชาพิจารณ์เป็นการเอื้ออำนวยให้สาธารณชนสามารถรับรู้การทำงานของคณะกรรมการ ICAC (NSW) และเป็นการให้การศึกษาเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการแก่สังคม รวมถึงเป็นการสร้างความเชื่อมั่นต่อสาธารณชนในการทำงานของคณะกรรมการ ICAC (NSW) รวมถึงยังเป็นการสร้างโอกาสแนวโน้มของการเพิ่มช่องทางข้อมูลข่าวสารที่สาธารณชนจะให้กับคณะกรรมการ ICAC (NSW) ซึ่งจากรายงานต่าง ๆ ของคณะกรรมการ ICAC (NSW) พบว่า การประชาพิจารณ์ได้ถูกใช้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการ

เปิดโอกาสให้สาธารณชนได้รับรู้เกี่ยวกับพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่รัฐและนักธุรกิจในกรณีที่มีการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางถึงพฤติกรรมที่สื่อไปในทูลจัตต่อหน้าที่ราชการ โดยเฉพาะเรื่องการให้และรับสินบนซึ่งในทางกฎหมายเอาผิดได้ยากมาก เพราะไม่มีใบเสร็จให้เป็นหลักฐานชัดเจน หรือเรื่องการให้เงินอุดหนุนพรรคการเมืองเพื่อสร้างไมตรีจิต หรือเป็นการตอบแทนที่นักการเมืองช่วยเหลือผ่านโครงการที่ต้องได้รับการอนุมัติ ซึ่งจุดมุ่งหมายของการทำประชานิยมอาจมิใช่เพื่อจุดประสงค์ของการหาข้อมูล ฟ้องร้องชั้นศาลเพื่อการลดโทษ แต่เพื่อหาข้อเท็จจริงในการเปิดเผยพฤติกรรมและการควบคุมซึ่งนับว่าเป็นจุดมุ่งหมายหลักมากกว่าการฟ้องร้องและการลงโทษ ถ้ามีหลักฐานชัดเจนสื่อไปถึงพฤติกรรมที่ผิดกฎหมาย อัยการก็จะต้องดำเนินการต่อไป

ตัวอย่างกรณีที่กำลังพิจารณาเกี่ยวข้องกับกรณีการให้สินบนเพื่อการอนุมัติโครงการพัฒนาที่ดิน ซึ่งเป็นข่าวลือและมีผู้ร้องเรียนมาเป็นเวลาหลายปี กระบวนการสอบสวนทางคดีอาญาแบบเดิม ๆ ไม่มีพลังเพียงพอที่จะเปิดเผยพฤติกรรมที่เกิดขึ้นได้ คณะกรรมการ ICAC (NSW) จึงตัดสินใจเข้าทำการสอบสวนการเปิดเผยข้อมูลทำให้สาธารณชนมีส่วนช่วยคณะกรรมการ ICAC (NSW) แสวงหาวิธีควบคุมปิดช่องโหว่ของตัวบทกฎหมาย หรือมาตรการใหม่ ๆ เพื่อลดการทุจริต (สถาพร พลายเดือน, 2554, หน้า 116)

จากที่กล่าวมาคณะกรรมการ ICAC (NSW) มองว่าการประชานิยมเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันขัดขวางการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ เพราะว่าการประชานิยมช่วยเปิดเผยคดีการทุจริตต่อหน้าที่ราชการให้สังคมรับรู้ อย่างไรก็ตามเจ้าหน้าที่ ICAC (NSW) บางคนมีความเห็นว่า แม้ความกลัวเสียชื่อเสียงจะเป็นตัวช่วยลดการทุจริตต่อหน้าที่ราชการได้ แต่การประชานิยมเองอาจไม่ใช่ว่าเป็นสิ่งที่น่าเกรงกลัวเพียงพอถ้าหากไม่มีมาตรการสืบสวนและมาตรการลงโทษที่มีประสิทธิภาพ และนี่อาจเป็นเหตุผลหนึ่งซึ่งในระยะหลังนี้ คณะกรรมการ ICAC (NSW) ตัดสินใจทำประชานิยม กรณีที่มีหลักฐานการกระทำผิดทางอาญาชัดเจนและนำไปสู่การฟ้องร้องต่อศาลจนมีการลงโทษด้วย ดังเช่นในกรณีสมาชิกสภาเทศบาลเรียกร้อยเงินค่าสินบน 40,000 ดอลลาร์สหรัฐจากนักธุรกิจ (สถาพร พลายเดือน, 2554, หน้า 116-117) นอกจากนี้ คณะกรรมการ ICAC (NSW) ยังพบว่า การพิจารณารับฟังข้อมูลหลักฐานต่าง ๆ เหล่านี้เป็นวิธีการที่ช่วยระบุและชี้ช่องทางข้อมูลถึงผู้กระทำผิดหรือผู้เกี่ยวข้องและนำไปสู่การสอบสวน ซึ่งผู้ที่ต้องให้ข้อมูลกับคณะกรรมการ ICAC (NSW) อาจร้องขอให้มีการพิจารณารับฟังข้อมูลเฉพาะบุคคลโดยไม่เปิดเผยต่อสาธารณชนก็ได้ ถ้าหากมีเหตุผลเพียงพอสนับสนุนว่าเป็นวิธีเดียวที่จำเป็น เช่น การทำประชานิยมอาจเกิดอคติต่อการดำเนินคดีทางอาญา หรือความจำเป็นในการปกป้องหรือปกปิดการชี้ตัวพยานสำคัญ หรือการหลีกเลี่ยงความยุติธรรมและความเสื่อมเสียชื่อเสียงต่อพยานหลักฐานที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เป็นต้น ซึ่งการประชานิยมอาจนำไปสู่การฟ้องร้องหรือไม่

ฟ้องร้องดำเนินคดีก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับพยานหลักฐานว่าเพียงพอหรือไม่ในการระบุความผิดทางอาญา หรือความผิดต่อระเบียบราชการนั้น ๆ แต่ก็มีประชาชนบางส่วนวิพากษ์วิจารณ์การทำประชาพิจารณาของคณะกรรมการ ICAC (NSW) ว่าเป็นการละเมิดความเป็นส่วนตัว ซึ่งข้อวิจารณ์และความเห็นจากสาธารณชนทำให้เกิดการร่างกฎหมายเพื่อปกป้องสิทธิส่วนบุคคล แต่กระนั้นคณะกรรมการ ICAC (NSW) ก็ยังคงใช้กระบวนการพิจารณาพิจารณาต่อไป ในฐานะเครื่องมือหลักเพื่อการปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และการป้องกันการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ดังที่กล่าวมาคณะกรรมการ ICAC (NSW) ได้ถือหลักการในการให้คำแนะนำแก่หน่วยงานรัฐเรื่องการแก้ปัญหาการทุจริตต่อหน้าที่ราชการในการทำงานของแต่ละหน่วยงาน โดยมีมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงวิธีการทำงาน ลดโอกาสหรือปิดช่องทางการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ดังตัวอย่างคำแนะนำของสำนักงาน ICAC (NSW) ต่อหน่วยงานรัฐในการป้องกันการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ คือ การมีกลไกตรวจสอบการใช้ฐานข้อมูลของภาครัฐ ซึ่งหน่วยงานที่มีข้อมูลสำคัญควรมีระบบคอมพิวเตอร์ที่บรรจุ โปรแกรมที่จะทำให้ผู้บริหารรู้ได้ทันทีว่าผู้ใดใช้ข้อมูลอะไรบ้าง และเพื่อจุดประสงค์อันใด เพื่อป้องกันเจ้าหน้าที่ข้าราชการที่มีได้รับการอนุมัติหรือมิได้มีเหตุผลเพียงพอสามารถเข้าถึงข้อมูลสำคัญโดยการอ่านหรือโอนย้ายถ่ายเทข้อมูลราชการเหล่านี้ได้ เป็นต้น (สถาพร พลายเถื่อน, 2554, หน้า 117-118)

จากการทบทวนสรุปได้ว่า ระบบตรวจสอบความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ICAC (NSW) ได้มีการวางมาตรการในการตรวจสอบการปฏิบัติภารกิจภายใต้กรอบของกฎหมายอย่างรอบด้านเพื่อเป็นการแสดงออกถึงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ว่าคณะกรรมการ ICAC (NSW) ได้กระทำการภายใต้ขอบเขตของกฎหมายโดยจะมีการตรวจสอบจากองค์กรต่าง ๆ อย่างครอบคลุม เช่น การตรวจสอบจากภายนอก คือ คณะกรรมการรัฐสภาแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ และผู้ตรวจตรา หรือการตรวจสอบภายใน คือ กลุ่มคณะเพื่อดำเนินการสอดส่องดูแลเกี่ยวกับการบริหารจัดการ งบประมาณ กลยุทธ์ แนวทางการปฏิบัติงาน การสอบสวน ตลอดจนกิจกรรมที่เกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตภายในสำนักงาน ICAC (NSW) เป็นต้น ซึ่งถือเป็นแนวทางที่สามารถนำมาใช้ปรับกับการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทยได้ จึงมีความสำคัญและต้องนำมาใช้วิเคราะห์เพื่อกำหนดรูปแบบโครงสร้างองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าจะต้องมีกระบวนการดำเนินการตรวจสอบอย่างไร

5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ศนิตรา ฉานบุตร (2543) การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ.2540 ในการแก้ไขปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงในสังคมไทย งานวิจัยนี้ได้ศึกษา การตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญในการแก้ไขปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงในสังคมไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสำรวจและศึกษาถึงรูปแบบ ปัจจัย และผลกระทบของการฉ้อราษฎร์บังหลวง ในสังคมไทย และสาเหตุที่ทำให้มาตรการแก้ไขปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่นำมาใช้ไม่ประสบผลสำเร็จ รวมทั้งศึกษาถึงมาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง วิธีที่ใช้ในการศึกษาวิจัย เป็นการศึกษาจาก เอกสาร โดยอาศัยการเก็บข้อมูลจากรายงานผลการวิจัย เอกสารของทางราชการ กฎหมาย วิทยานิพนธ์ หนังสือ และกรณีศึกษา ปัจจัยที่ก่อให้เกิดการฉ้อราษฎร์บังหลวง เนื่องจากสาเหตุทาง สังคม เศรษฐกิจ การเมือง และสาเหตุทางด้านกฎหมาย โดยที่รูปแบบของการฉ้อราษฎร์บังหลวง มี อยู่ด้วยกัน 4 รูปแบบ คือ การรับสินบนโดยตรง การรับสินบนโดยอ้อมที่ไม่อาจอธิบายได้ว่าเกิดจาก อะไร การใช้อิทธิพลทางการเมืองเพื่อกิจกรรมที่ผิดกฎหมาย และการที่เจ้าหน้าที่รัฐมีส่วนร่วมใน การกระทำความผิดเสียเอง ซึ่งผลกระทบของราษฎร์บังหลวงจะส่งผลเสียหายต่อทางเศรษฐกิจ สังคม การบริหาร และทางการเมือง โดยอุปสรรคที่ทำให้มาตรการแก้ไขปัญหาการฉ้อราษฎร์บัง หลวงไม่ประสบผลสำเร็จก็คือ อุปสรรคในการแสวงหาผู้ทุจริตและประพตติมิชอบในวงราชการมา ลงโทษทางอาญาและหรือทางวินัย ส่วนมาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตาม รัฐธรรมนูญในการแก้ไขปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวง มีอยู่ด้วยกัน 4 ประการ คือ การแสดงบัญชี รายการทรัพย์สินและหนี้สิน การจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การถอดถอนจากตำแหน่ง และการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จากการวิจัย พบว่า การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญเป็นมาตรการหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการฉ้อ ราษฎร์บังหลวง โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นและมีบทลงโทษผู้ทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างรุนแรง ซึ่ง มาตรการดังกล่าวจะสามารถแก้ไขและลดปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ในระดับหนึ่ง

วรพชร จันทร์ขันตี (2551) กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 การวิจัยนี้ได้ศึกษาสภาพปัญหาที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ถูกยกเลิกไปโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และระบบกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจ

รัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่มุ่งแก้ไขความล้มเหลวของกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จากการศึกษาพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่มีกลไกและกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เป็นรูปธรรมมากที่สุดไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบบุคคลก่อนที่จะดำรงตำแหน่ง และการตรวจสอบภายหลังการดำรงตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งแล้ว ซึ่งเป็นการตรวจสอบโดยศาล องค์กรอิสระ รัฐสภา และภาคประชาชน แต่อย่างไรก็ดี มีเฉพาะบางกลไกการตรวจสอบเท่านั้นที่ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ เช่น การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่อีกหลายกลไกก็ยังมีข้อบกพร่องของการตรวจสอบที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระและมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง จนนำมาสู่ความขัดแย้งรุนแรงอันเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นอกจากนี้กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังไม่สามารถแก้ไข ปรับปรุงข้อบกพร่อง ปัญหาอุปสรรคที่เกิดจากการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้แล้วยังอาจเป็นการเพิ่มปัญหาทั้งในเรื่องที่มาและกระบวนการสรรหากรรมการในองค์กรอิสระ บทบาทของตุลาการในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และที่สำคัญคือ ปัญหาของการตรวจสอบผู้ตรวจสอบ ดังนั้น เพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงควรปรับปรุงกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทั้งในเรื่ององค์ประกอบ กระบวนการได้มา อำนาจหน้าที่ขององค์กรตรวจสอบ รวมถึงหลักที่ว่าบุคคลที่เข้ามาใช้อำนาจรัฐทุกคนจะต้องถูกตรวจสอบการใช้อำนาจได้

สมชาติ เลิศลิขิตวรกุล (2543) การดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การวิจัยนี้ได้ศึกษากระบวนการในการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. กับมุ่งวิเคราะห์กฎหมายที่ใช้บังคับว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ การวิจัยใช้วิธีวิจัยเอกสารเป็นหลัก โดยนำข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์เพื่อกำหนดประเด็นปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น เพื่อเป็นการยืนยันตามสมมติฐานที่ผู้วิจัยกำหนดไว้ พร้อมกับเสนอแนวทางแก้ปัญหานั้น อันจะเป็นประโยชน์แก่การแก้ไขกฎหมายในอนาคตต่อไป ผลการวิจัยพบว่า กฎหมายที่ใช้บังคับยังขาดความสมบูรณ์ บทบัญญัติในกฎหมายบางเรื่องเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินคดี และมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะที่กฎหมายกำหนดว่า ก่อนนำคดีมาสู่ศาลจะต้องมีการเข้าชื่อร้องขอจากสมาชิกรัฐสภา ก่อน หรือการห้ามมิให้กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดและสามารถปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นจนกว่าจะมีคำพิพากษาให้ยกคำร้อง หรือการที่กำหนดให้องค์กรผู้พิพากษาเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน เพื่อทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และทำความเข้าใจเกี่ยวกับการ

ดำเนินคดีตามคำร้องขอ ก่อนส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อศาลฎีกาฯ ตลอดจนการกำหนดให้อัยการสูงสุดต้องฟ้องคดีตามมติของคณะกรรมการไต่สวนไม่สามารถใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นนั้น ซึ่งตามกรณีดังกล่าวผู้วิจัยได้เสนอมาตรการกำหนดแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาแต่ละกรณีดังนี้ คือ การให้สิทธิแก่ผู้เสียหายจากการกระทำของกรรมการ ป.ป.ช. สามารถยื่นข้อร้องเรียนแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้มีการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช.ได้ นอกเหนือจากการเข้าชื่อร้องขอจากสมาชิกรัฐสภา โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีดังกล่าว ก่อนที่จะส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดพิจารณาว่าสมควรจะฟ้องกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดต่อศาลฎีกาฯ หรือไม่ หรือในกรณีที่อัยการสูงสุดไม่เห็นด้วยกับมติของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่เห็นควรฟ้องคดี ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็มีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเองได้ หรืออาจแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้ เมื่อมีการฟ้องกรรมการ ป.ป.ช. ต่อศาล หากศาลฎีกาฯ ยังมีได้มีคำพิพากษาว่ากระทำผิดและพิพากษาให้จำคุกแล้ว กรรมการ ป.ป.ช. ผู้นั้นก็ชอบที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายต่อไปได้ เว้นเสียแต่จะต้องพ้นจากตำแหน่งตามวาระ หรือเมื่อต้องเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้กรรมการ ป.ป.ช. สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดได้ต่อไปอันจะทำให้การทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดำเนินต่อไปได้อย่างสมบูรณ์

จารินี ลิขิตธรรมวานิช (2553) องค์กรพิเศษเฉพาะกิจเพื่อตรวจสอบการทุจริตที่จัดตั้งขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง วิทยานิพนธ์นี้ได้ศึกษา องค์กรพิเศษเฉพาะกิจเพื่อตรวจสอบการทุจริตของนักการเมืองที่เกิดขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญของไทย โดยศึกษาจากกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรและผลของคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับองค์กรพิเศษว่า เป็นไปตามหลักกฎหมายที่มีความเป็นธรรมต่อผู้ถูกตรวจสอบ และผลการตรวจสอบทำให้รัฐได้รับประโยชน์สูงสุด จากการศึกษาพบว่า การจัดตั้งองค์กรหรือคณะบุคคลพิเศษภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองครั้งสำคัญ มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบการทุจริตของบุคคลที่อยู่ในรัฐบาลที่ถูกโค่นล้มเพื่อยึดทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าวและผู้มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องให้ตกเป็นของแผ่นดิน โดยกฎหมายที่ออกมาจะรองรับการจัดตั้งองค์กรหรือคณะบุคคลมาจากอำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีหรืออำนาจรัฐสภาธิบดีของคณะรัฐประหาร โดยในแต่ละครั้งองค์กรหรือคณะบุคคลที่ได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางบริหารและอำนาจทางตุลาการเบ็ดเสร็จรวมอยู่ในองค์กรเดียวขึ้นอยู่กับกฎหมายที่ให้อำนาจ กระบวนการตรวจสอบได้อาศัยบุคลากรจากองค์กรของรัฐที่มีความเชี่ยวชาญรวมตัวเป็นคณะกรรมการ ประกอบกับศาลผู้มีอำนาจพิจารณาคดีได้มีคำวินิจฉัยในสองครั้งแรกไปในทางจำกัดอำนาจการวินิจฉัยตนเอง แต่ในสองครั้งหลังได้พิจารณาคดีเป็นไปตามกฎหมายที่ใช้พิจารณาในคดีพัฒนาการของกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรหรือคณะบุคคลพิเศษจึงเป็นปัญหาให้ศึกษาในเรื่อง

ของสถานะทางกฎหมายและการใช้อำนาจขององค์กรพิเศษ ซึ่งการดำเนินการขององค์กรมิได้มีหลักประกันว่าผู้ถูกตรวจสอบจะได้รับความเป็นธรรม กระบวนการตรวจสอบเป็นไปด้วยความโปร่งใสไร้อคติ แต่มีเป้าหมายเพื่อกำจัดศัตรูทางการเมืองซึ่งเป็นบุคคลที่อยู่ในรัฐบาลชุดก่อน และผลการตรวจสอบจะทำให้รัฐได้รับประโยชน์สูงสุดอย่างแท้จริง เพราะผลการตรวจสอบทำให้ทรัพย์สินของนักการเมืองที่ถูกตรวจสอบตกเป็นของแผ่นดินได้เกิดขึ้นจากการรัฐประหารหรือการปกครองประเทศที่มีได้เป็นระบอบประชาธิปไตย

ปรากฏพิพจน์ พรวัดนะกิจ (2556) รูปแบบขององค์กรร่างรัฐธรรมนูญตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย วิทยานิพนธ์นี้ได้ศึกษา ประเทศไทยตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขในปีพุทธศักราช 2475 ประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่ใช้ในการปกครองประเทศมาแล้วรวมทั้งสิ้น 18 ฉบับ โดยบางฉบับเป็นรัฐธรรมนูญที่ไม่สอดคล้องกับหลักรัฐธรรมนูญนิยม บางฉบับสอดคล้องกับหลักรัฐธรรมนูญนิยมบ้างแต่ไม่สมบูรณ์ และบางฉบับสอดคล้องกับหลักรัฐธรรมนูญนิยมอย่างสมบูรณ์ ซึ่งรัฐธรรมนูญนิยมเป็นหลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นจึงส่งผลกระทบต่อการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การเสริมสร้างเสถียรภาพและประสิทธิภาพให้กับรัฐบาล และเมื่อพิจารณาถึงการร่างรัฐธรรมนูญ พบว่ารูปแบบขององค์กรร่างรัฐธรรมนูญเป็นปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลต่อความสอดคล้องกับแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมของรัฐธรรมนูญ จึงนำมาสู่การศึกษารูปแบบขององค์กรร่างรัฐธรรมนูญตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย ผลการศึกษาพบว่า ประเทศที่ประสบความสำเร็จในการร่างรัฐธรรมนูญตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม และสามารถใช้อำนาจตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิมนั้นปฏิรูปการเมืองการปกครองประเทศได้ ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน สาธารณรัฐเกาหลี ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ต่างมีผู้เชี่ยวชาญเป็นพิเศษเป็นผู้ร่างรัฐธรรมนูญด้วยการศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นจากรัฐธรรมนูญปัจจุบัน และร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ก่อนที่จะส่งให้องค์กรที่มีอำนาจในการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาในขั้นตอนต่อไป ซึ่งประเทศไทยยังไม่มีกระบวนการเกี่ยวกับผู้เชี่ยวชาญพิเศษดังกล่าว ดังนั้น หากในอนาคตประเทศไทยจะร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ควรนำรูปแบบขององค์กรร่างรัฐธรรมนูญของทั้งสี่ประเทศมาเป็นต้นแบบ กล่าวคือให้ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษมีบทบาทในการร่างรัฐธรรมนูญ ก่อนที่จะส่งรัฐธรรมนูญที่ร่างขึ้นนั้นให้สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาต่อไป

ศรียา ห่านศรีสุข (2558) การศึกษาเปรียบเทียบกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐกับคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ วิทยานิพนธ์นี้ได้ศึกษา สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงานด้าน การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารใน การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ซึ่งส่งผลให้กระบวนการดังกล่าวยังขาด ความรวดเร็ว การตรวจสอบความโปร่งใสที่ชัดเจน จนทำให้ภารกิจด้านการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นหัวใจหลักของการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ย่ำไม่มีประสิทธิภาพและ ประสิทธิภาพเท่าที่ควร จากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2551 ยังคงมีปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น อันได้แก่ ปัญหาการใช้ระบบศูนย์รวมอำนาจทั้งหมดอยู่ที่ผู้บังคับบัญชาสูงสุด ซึ่งส่งผลทำให้การปฏิบัติ ภารกิจในการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นไปด้วยความล่าช้าและไม่ทันต่อปริมาณคดีที่เข้ามา รวมไปถึง ปัญหาที่เกิดจากกรอบอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงด้วยเหตุที่กล่าวมา ข้างต้น จึงเสนอให้แก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจยก เรื่องกล่าวหาขึ้นไต่สวนข้อเท็จจริงได้ในกรณีผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งไปแล้วเกินห้าปี, ให้เลขาธิการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องที่กล่าวหาเพื่อให้ได้ ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่จำเป็นต้องเข้ามา ดำเนินการเองทุกเรื่องและควรมีระบบการถ่วงดุลองคคิเพื่อให้แต่ละคดีดำเนินไปด้วยความรวดเร็ว โปร่งใสและเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย โดยพิจารณาจากระดับความสำคัญของคดี, ให้พนักงานสอบสวน มีอำนาจดำเนินคดีต่อไปได้โดยมิต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. หากเป็นคดีที่เกี่ยวกับ พนักงานสอบสวนด้วย, คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ที่พ้นจาก ตำแหน่งไปแล้วต่อไปได้โดยไม่กำหนดระยะเวลาที่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จแตกต่างไปจากเรื่อง อื่น ๆ และให้มีการตรวจสอบความโปร่งใสในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลว่าเรื่อง กล่าวหาไม่มีมูล

บทที่ 3

วิธีวิทยาการวิจัย (Research Methodology)

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ในการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อที่จะจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังนั้น การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลจึงกำหนดวิธีการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) และการมีส่วนร่วมออกแบบร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co - Design) และการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) โดยมีรายละเอียดของวิธีวิจัยแต่ละวิธี ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary research)

เป็นการวิจัยโดยใช้วิธีเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นเอกสารในรูปแบบต่าง ๆ แยกประเภทข้อมูลออกเป็น

ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) หมายถึง ข้อมูลข้อมูลดั้งเดิม (originality) ที่ยังไม่ผ่านการวิเคราะห์มาก่อน เป็นข้อมูลที่ผู้วิจัยนำมาวิเคราะห์ เช่น กฎหมาย คำพิพากษาของศาล รายงานการประชุม ฯลฯ เป็นต้น เป็นข้อมูลที่ไม่จำเป็นต้องอ้างอิงแหล่งที่มาของข้อมูลก็ได้

ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) หมายถึง ข้อมูลที่ได้ผ่านการวิเคราะห์มาแล้ว ผู้วิจัยนำเอาข้อมูลทุติยภูมิมาสังเคราะห์อีกครั้ง จึงเป็นข้อมูลที่ผู้วิจัยหากนำมาใช้ก็ต้องอ้างอิงแหล่งที่มาของข้อมูลทุกครั้งเนื่องจากข้อมูลที่มีการวิเคราะห์มาแล้วนั้น ถือเป็นข้อมูลที่ผู้วิเคราะห์เป็นเจ้าของย่อมมีลิขสิทธิ์ติดมากับข้อมูลหากนำมาใช้โดยไม่มีการวิเคราะห์จะทำให้ผิด Plagiarism ได้ ข้อมูลประเภทนี้ คือ หนังสือ ตำรา เอกสารการบรรยาย วิจัย บทความวิชาการ รายงานวิชาการ วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดประเด็นและประเภทเอกสารที่ต้องการวิเคราะห์ คือ สภากาชาด และผลกระทบจากการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กฎหมายไทยเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. องค์กรและกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ และการเปรียบเทียบองค์กรต่อต้านการทุจริตของต่างประเทศกับของไทย รวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ที่เป็นแนวคิด ทฤษฎี หลักการ ตำรา รายงานวิชาการ และบทความวิชาการ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศเฉพาะ

ส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งข้อมูลที่ได้มานั้นจะนำไปใช้ในการวิเคราะห์เพื่อจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้วิจัยจึงกำหนดหัวข้อของข้อมูลเอกสารไว้ ดังต่อไปนี้

1.1 แนวคิด ทฤษฎี และหลักการ

เป็นการวิจัย รวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารต่าง ๆ ที่เป็นแนวคิด ทฤษฎี หลักการ และบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และข้อมูลจากรายงานวิชาการ รายงานวิจัย เอกสารรายงานการประชุมสัมมนา วิทยานิพนธ์ บทความวิชาการของประเทศไทยและต่างประเทศ ที่เป็นทั้งข้อมูลปฐมภูมิและข้อมูลทุติยภูมิ โดยมีแนวคิด ทฤษฎี และหลักการ ดังนี้

- 1) แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
- 2) แนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม
- 3) แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม
- 4) แนวคิดเกี่ยวกับการติดตาม
- 5) ทฤษฎีความผิดที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชัน
- 6) ทฤษฎีองค์กร
- 7) หลักประชาธิปไตย
- 8) หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชน
- 9) หลักธรรมาภิบาล
- 10) หลักนิติรัฐ
- 11) หลักนิติธรรม
- 12) หลักความคุ้มค่า
- 13) หลักแห่งความได้สัดส่วน
- 14) หลักความเสมอภาค
- 15) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- 16) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 17) หลักความโปร่งใส

1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง แยกเป็น

1.2.1 กฎหมายไทย

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

- 2) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550
- 3) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- 4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561
- 5) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560
- 6) ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการเปิดเผย และการเผยแพร่เอกสารและข้อมูล พ.ศ. 2561

1.2.2 กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ

- กฎบัตรสหประชาชาติ ค.ศ.1945 (พ.ศ. 2488) (The United Nations)

1.2.3 กฎหมายต่างประเทศ

- 1) เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China)
 - (1) The Independent Commission against Corruption Ordinance Act 2018 (พ.ศ. 2561)
 - (2) The Prevention of Bribery Ordinance Act 1997 (พ.ศ. 2540)
 - (3) The Elections Ordinance Act 1958 (พ.ศ. 2501)
- 2) สหพันธรัฐมาเลเซีย (Federation of Malaysia)
 - Malaysian Anti-Corruption Commission Act 2009 (พ.ศ. 2552)
- 3) รัฐนิวเซาท์เวลส์เครือรัฐออสเตรเลีย (New South Wales)
 - (1) The Independent Commission Against Corruption Act 1988 (พ.ศ. 2531)
 - (2) The Independent Commission Against Corruption Act 2015 (พ.ศ.2558)

1.3 เอกสารอื่นๆ

เอกสารอื่น ๆ ได้แก่ ตำรา รายงานการวิจัย เอกสารการเรียนการสอน เอกสารรายงานการประชุมสัมมนา วิทยานิพนธ์ และบทความ รวมทั้งเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โครงสร้างรูปแบบองค์กรตรวจสอบภายนอก องค์กรภาคประชาชน เพื่อนำข้อมูลที่ได้รับมาประกอบการศึกษาและยกร่างบทบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview)

การสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงลึกโดยการสัมภาษณ์โดยตรงจากผู้ที่มีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดนโยบาย และนักวิชาการ นักกฎหมายที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีประสบการณ์ หรือมีอำนาจตัดสินใจ หรือเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ การสัมภาษณ์เชิงลึกมีจุดประสงค์เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลอันจำเป็นต่อการนำไปวิเคราะห์ หาคำตอบในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การสัมภาษณ์เป็นไปอย่างไม่เป็นรูปแบบ ซึ่ง อาจเพิ่มหรือลดประเด็นสัมภาษณ์ก็ได้ โดยผู้วิจัยจะดำเนินการสัมภาษณ์ด้วยตนเองตามประเด็น สัมภาษณ์ที่ได้กำหนดไว้ล่วงหน้า มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1) วิธีการสัมภาษณ์ แบ่งเป็นขั้นตอน ดังนี้

(1) การติดต่อ

ผู้วิจัยได้ใช้หนังสือนำจากหลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต และการติดต่อทาง โทรศัพท์ เพื่อขอความอนุเคราะห์ในการสัมภาษณ์เชิงลึก และนัดหมายวันและเวลาในการสัมภาษณ์ เชิงลึก และการยืนยันการให้สัมภาษณ์เชิงลึก

(2) การจัดทำประเด็นสัมภาษณ์

ผู้วิจัยได้จัดเตรียมประเด็นในการสัมภาษณ์ล่วงหน้าโดยมีการกำหนดประเด็นเพื่อให้ ได้มาซึ่งข้อมูลที่จะนำไปวิเคราะห์หาคำตอบของโจทย์และวัตถุประสงค์ตามที่กำหนดไว้

(3) การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกจะนำไปวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูล เอกสาร โดยมีแนวคิด ทฤษฎี และหลักการ รวมทั้งกฎหมายไทย กฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ รวมทั้งข้อมูลอื่น ๆ ที่ได้จากการ ทบทวนวรรณกรรมมาวิเคราะห์และสังเคราะห์ร่วมกัน เพื่อจะได้คำตอบและสาระสำคัญของ โครงสร้างรูปแบบองค์กรตรวจสอบภายนอก เป็นองค์กรภาคประชาชน ที่ทำหน้าที่ในการ ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเพื่อให้กฎหมายที่จะจัดทำ ขึ้นมานั้น สามารถเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และผลจากการตรวจสอบนั้น จะทำให้ทราบถึงปัญหาที่นำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขการ ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคำตอบที่จะได้จากการวิเคราะห์นี้จะ นำไปสู่การรับฟังความคิดเห็น (Hearing) จากประชากรผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้

อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วิพากษ์และให้ข้อคิดเห็นสำหรับการนำไปปรับปรุงแก้ไข คำตอบของการวิจัยต่อไป

2) ประชากรสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 8 คน ประกอบด้วย

(1) กลุ่มผู้แทนองค์กรอิสระ เนื่องจากเป็นกลุ่มผู้ที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ ได้แก่ อธิบดีรองเลขาธิการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(2) กลุ่มกระบวนการยุติธรรมด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ เนื่องจากเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ ได้แก่ พนักงานอัยการ พนักงานตำรวจ พนักงานปกครอง รวมถึงทนายความ

(3) กลุ่มนักวิชาการเนื่องจากเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐและเอกชน รวมถึงองค์กรต่อต้านการทุจริตของต่างประเทศ ได้แก่ นักวิชาการอิสระด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐและเอกชน อาจารย์มหาวิทยาลัย

(4) กลุ่มองค์กรภาคเอกชนเนื่องจากเป็นตัวแทนของประชาชนในการรณรงค์ปกป้องและส่งเสริมเรียกร้องความยุติธรรมให้กับคนที่ถูกละเมิดสิทธิ รวมถึงร่วมมือกับภาครัฐเพื่อผลักดันกฎหมายและนโยบาย ไปจนถึงสร้างความเข้าใจด้านสิทธิมนุษยชนให้กับเยาวชนและคนในสังคม ซึ่งได้แก่ มูลนิธิแอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล นักข่าวและสำนักข่าว

3) ประเด็นสัมภาษณ์เชิงลึก

เป็นการสัมภาษณ์เชิงลึกเชิงสนทนาระหว่างประชากรสัมภาษณ์กับผู้วิจัยตามประเด็นเกี่ยวกับการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยกำหนดไว้และมอบให้ประชากรสัมภาษณ์เป็นการล่วงหน้า แยกเป็นประเด็นคำถามดังต่อไปนี้

(1) ปัญหาการคอร์รัปชัน ในประเทศไทยมีเพิ่มมากขึ้นเพราะอะไร

(2) การมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระ มีความเหมาะสมเพียงใด

(3) ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ทำให้การปราบปรามคอร์รัปชันไม่ได้ผลเพราะอะไร

(4) ความคิดเห็นต่อการตรวจสอบองค์กรอิสระเข้าใจว่า หมายถึงอะไร มีความสำคัญอย่างไร

(5) การตรวจสอบภายใน หมายถึงอะไร มีความสำคัญอย่างไรต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และควรตรวจสอบในเรื่องอะไร

(6) การตรวจสอบภายนอก หมายถึงอะไร มีความสำคัญอย่างไรต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และควรตรวจสอบในเรื่องอะไร

(7) ถ้าหากจะให้มีการตรวจสอบจากภายนอกในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีประเด็นในเรื่ององค์การตรวจสอบประกอบด้วย

(7.1) ฝ่ายใดบ้าง มีใครบ้าง

(7.2) กระบวนการวิธีการตรวจสอบอย่างไร

(7.3) รูปแบบการตรวจสอบอย่างไร

(7.4) ผลของการตรวจสอบเป็นอย่างไร

(7.5) การมีส่วนร่วมของประชาชน หรือภาคเอกชนในการตรวจสอบอย่างไร

(8) ความจำเป็นที่ต้องการจัดทำกฎหมายเพื่อรองรับกับรูปแบบการตรวจสอบภายนอก

(9) ข้อเสนอแนะหรือข้อเสนอแนะอื่นๆ ที่คิดว่าเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

3. การมีส่วนร่วมออกแบบ - ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design)

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งวิธีการจัดทำเป็นกฎหมายที่ดีนั้น สมควรที่จะให้ผู้มีส่วนได้เสียในการมีส่วนร่วมออกแบบกฎหมายในฐานะที่จะเป็นผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายโดยตรง ทั้งนี้ เพื่อจะทำให้ได้ตัวต้นแบบกฎหมายที่มีได้มาจากผู้วิจัยเท่านั้น ดังนั้นการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) ในบริบทของการวิจัยทางกฎหมาย คือ การที่ผู้วิจัยเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) กับกฎหมายฉบับนั้น ๆ ได้เข้ามีส่วนร่วมในการออกแบบสาระสำคัญของบทบัญญัติกฎหมาย ที่เห็นว่าควรจะให้ มีบัญญัติไว้ในกฎหมาย ซึ่งวิธีการนี้เป็นอีกวิธีหนึ่งที่มีการนำไปใช้เป็นวิธีวิทยาการวิจัยที่มุ่งต่อการจัดทำเป็นต้นแบบ หรือรูปแบบ (Model) จากการวิจัย

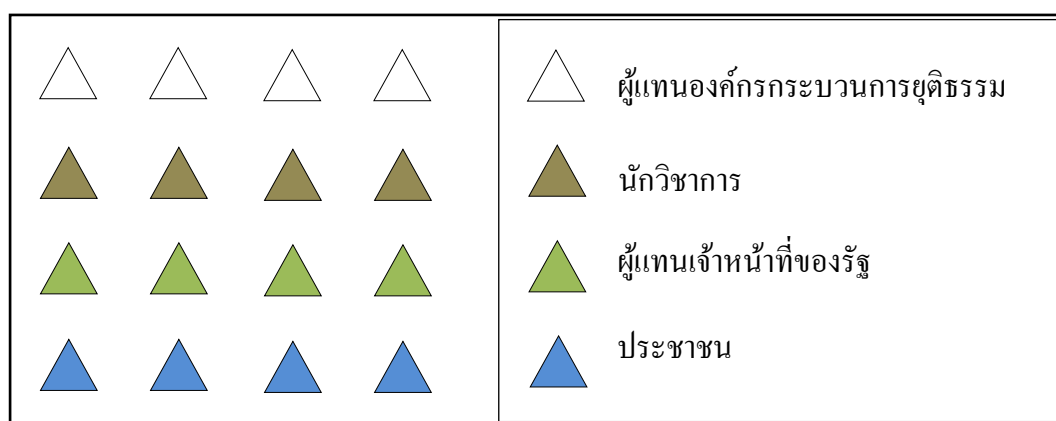
สำหรับการวิจัยนี้ได้นำเอาแนวคิดการวิจัย (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2560, หน้า 11) ที่กล่าวว่า การวิจัยหรือดำเนินการปรับปรุงแก้ไข โดยผู้วิจัยมีหน้าที่ในการนำเอาคำตอบจากการใช้วิธีวิจัยนี้ไปวิเคราะห์ตามหลักวิชาการ และวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลจากการวิจัยด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ ข้อมูลที่ได้มาทั้งหมดจะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้สำหรับการจัดทำกฎหมายให้เป็นกฎหมายที่เหมาะสมต่อการบังคับใช้ ทั้งนี้เพราะกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ส่วนใหญ่ยังมีข้อจำกัดในการบังคับใช้และการปฏิบัติตามเพราะกฎหมายมักมุ่งเน้นไปสู่การบังคับและมีการกำหนดโทษที่จะทำให้มีการยอมทำตามเพราะกลัวการถูกลงโทษจึงส่งผลให้มีการพยายามหลีกเลี่ยงกฎหมายเป็นประโยชน์ในแง่ของการตีความ กฎหมายที่ดีจึงควรจะคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่จะทำให้สามารถใช้บังคับได้จริง ด้วยเหตุนี้การจัดทำกฎหมายต้นแบบของ การวิจัยนี้จึงนำเอาวิธีการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) มาใช้โดยมีรายละเอียดของการดำเนินการ ดังนี้

3.1 การกำหนดกลุ่มประชากร

ประชากรผู้มีส่วนได้เสียแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มเฉพาะ และกลุ่มผสม ดังนั้นประชากรในแต่ละกลุ่มจึงประกอบไปด้วย

ประชากรกลุ่มเฉพาะมี 4 กลุ่ม รวม 16 คน คือ

- 1) ผู้แทนองค์กรกระบวนการยุติธรรม จำนวน 4 คน
- 2) นักวิชาการ จำนวน 4 คน
- 3) ผู้แทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ จำนวน 4 คน
- 4) ประชาชน จำนวน 4 คน



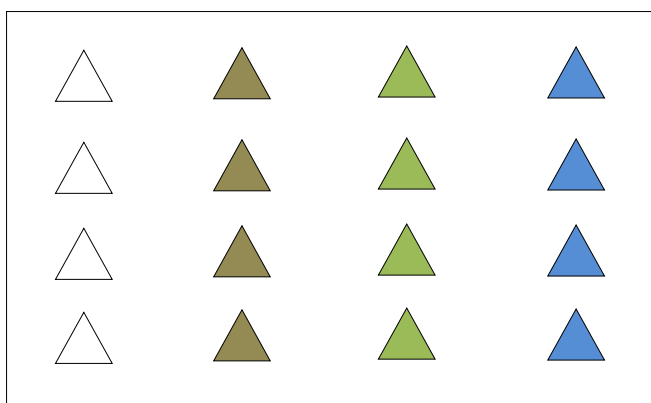
ภาพประกอบที่ 3.1 ภาพกลุ่มประชากรกลุ่มเฉพาะ



ภาพประกอบที่ 3.2 ประชากรกลุ่มเฉพาะ 4 กลุ่ม

กลุ่มประชากรเฉพาะมี 4 กลุ่ม แต่ละกลุ่มจะร่วมกันอภิปรายแสดงความคิดเห็นและความต้องการที่จะให้มีในสารบัญญัตินี้ด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามแต่ประสบการณ์ที่มีอยู่แต่ละเป็นต้นแบบที่มาจากกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มเดียวกัน ดังนั้นต้นแบบที่จะได้จึงมาจากผู้มีส่วนได้เสียทั้ง 4 กลุ่มเฉพาะซึ่งอาจจะเหมือนหรือแตกต่างกันก็ได้

กลุ่มประชากรผสม มี 4 กลุ่ม เป็นการแยกประชากรกลุ่มเฉพาะแต่ละกลุ่มมารวมกันเป็นกลุ่มผสม ดังนั้นกลุ่มผสมจึงมีประชากรจากผู้แทนองค์กรกระบวนกรยุติธรรม นักวิชาการ ผู้แทนเจ้าหน้าที่ของรัฐ และประชาชน



ภาพประกอบที่ 3.3 ภาพกลุ่มประชากรกลุ่มผสม



ภาพประกอบที่ 3.4 ประชากรกลุ่มผสม 4 กลุ่ม

หลักการและเหตุผลของการมีกลุ่มผสม คือ การให้ผู้มีส่วนได้เสียที่มีประสบการณ์แตกต่างกันมาร่วมอภิปรายตามความคิดเห็นของแต่ละฝ่ายซึ่งอาจสอดคล้องกันหรือแตกต่างกันก็ได้ แต่ในแต่ละกลุ่มจะต้องมีข้อสรุปของกลุ่ม

3.2 ขั้นตอนในการดำเนินการ มีดังนี้

การเตรียมความพร้อม ด้วยการกำหนดประชากรผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในแต่ละส่วนงาน และมีหนังสือเชิญประชากรให้เข้ามีส่วนร่วมออกแบบ สำหรับสถานที่เป็นห้อง สำหรับอุปกรณ์ที่ใช้ในการออกแบบ ประกอบด้วย กระดาษสำหรับเขียนคำตอบเพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมกลุ่มทุกกลุ่ม ปากกาสำหรับเขียนคำตอบ และเลขาประจำกลุ่มที่จะทำหน้าที่จดประเด็นคำตอบจากกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสม



ภาพประกอบที่ 3.5 การจัดสัมมนาการมีส่วนร่วมออกแบบ

การดำเนินการดังกล่าวแบ่งเป็น 2 ช่วง คือ ช่วงเช้า เป็นการมีส่วนร่วมออกแบบของกลุ่มประชากรเฉพาะ 4 กลุ่ม ช่วงบ่าย เป็นกลุ่มประชากรผสม 4 กลุ่ม ทั้ง 2 ช่วงแม้กลุ่มประชากรจะแตกต่างกันแต่ก็ใช้ประเด็นหรือหัวข้อที่จะให้ออกแบบเดียวกัน การดำเนินการทั้ง 2 ช่วงเวลาดังกล่าวจะมีการเลือกประธานกลุ่ม เพื่อทำหน้าที่นำเสนอคำตอบของกลุ่มตนต่อที่ประชุม โดยมีรายละเอียดของการดำเนินการมี ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ผู้วิจัยนำเสนอข้อค้นพบของงานวิจัยและประเด็น โครงสร้างของกฎหมาย เพื่อกำหนดให้เป็นประเด็นที่เป็นหัวข้อสำหรับให้กลุ่มประชากรที่กำหนดไว้ร่วมออกแบบตามหัวข้อที่กำหนด



ภาพประกอบที่ 3.6 ภาพนำเสนอ

ขั้นตอนที่ 2 ให้แต่ละกลุ่มเฉพาะ 4 กลุ่มในชุดแรก แยกกันดำเนินการร่วมออกแบบ ด้วยการแลกเปลี่ยนความคิดเห็น อภิปรายร่วมกัน พร้อมหาข้อยุติของคำตอบของกลุ่มในแต่ละประเด็นที่กำหนดไว้ โดยมีเลขประจำกลุ่มแต่ละกลุ่มที่อำนวยความสะดวกในการจดเนื้อความที่ได้จากการออกแบบของแต่ละกลุ่ม เป็นคำตอบจากการตกลงร่วมกันภายในกลุ่มนั้น ๆ

ขั้นตอนที่ 3 ให้ผู้แทนแต่ละกลุ่มประชากรเฉพาะ นำเสนอรูปแบบที่จัดทำขึ้นมาแล้วต่อที่ประชุมเพื่อรับฟังและรับรู้รูปแบบของกลุ่มตน



ภาพประกอบที่ 3.7 ภาพกลุ่มเฉพาะนำเสนอผล

การดำเนินการขั้นตอนที่ 1 - 3 จะใช้เวลาในการดำเนินการประมาณ 2 ชั่วโมง ซึ่งโดยปกติจะเป็นช่วงเวลาเช้า

ขั้นตอนที่ 4 จัดกลุ่มประชากรใหม่อีกครั้งเป็นกลุ่มประชากรผสมที่มาจากตัวแทนของประชากรกลุ่มเฉพาะมารวมเป็นกลุ่มใหม่ ได้ 4 กลุ่ม และดำเนินการเช่นเดียวกับขั้นตอนที่ 1 - 3



ภาพประกอบที่ 3.8 ภาพกลุ่มผสมนำเสนอ

ขั้นตอนนี้จะใช้เวลาเท่ากับขั้นตอนที่ 1 - 3 คือ ประมาณ 2 ชั่วโมง ดังนั้น การดำเนินการจึงเป็นช่วงบ่ายในวันเดียวกันเพื่อจะได้ความต่อเนื่องของความคิด เมื่อได้คำตอบของรูปแบบมาแล้ว ผู้แทนกลุ่มจะนำเสนอแบบที่ร่วมกันจัดทำโดยเสนอต่อที่ประชุมเช่นเดียวกับการดำเนินการในช่วงเช้า

คำตอบที่ได้จากกลุ่มประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม และกลุ่มผสม 4 กลุ่มนี้ ผู้วิจัยจะนำไปวิเคราะห์เปรียบเทียบในรูปแบบของตารางเปรียบเทียบ และวิเคราะห์เพื่อให้ได้คำตอบที่จะเป็นการยืนยันสาระสำคัญของสารบัญญัติว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อไป

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

วิจัยฉบับนี้มีแนวคิดในการจัดทำกฎหมายว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยจัดตั้งเป็นองค์กรตรวจสอบภายนอก เป็นองค์กรภาคประชาชน โดยมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาที่สำคัญ ได้แก่ ปัญหาประสิทธิภาพและ

ประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปัญหาความล่าช้าของการได้สวนข้อเท็จจริงและมีคำสั่งในเรื่องที่ร้องเรียน ปัญหาการละเลยให้เรื่องร้องเรียนขาดอายุความ ปัญหาการมีคำสั่งไม่ชี้มูลความผิดในเรื่องร้องเรียนที่ไม่มีเหตุผลที่เพียงพอต่อการตอบข้อสงสัยของประชาชนและสังคม และปัญหาการไม่มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งที่กล่าวมานั้น เป็นเหตุให้การทุจริตในภาครัฐไม่ลดลงเท่าที่ควร หรือไม่ได้ผลตามเป้าหมายการจัดตั้งองค์กร จึงนำไปสู่การวิเคราะห์แนวคิด ทฤษฎี หลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมถึงการวิจัยเพื่อการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลตามวิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อหาคำตอบในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยจัดทำเป็นร่าง Model กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีโครงสร้างกฎหมายประกอบด้วย หลักการและเหตุผล คำนิยาม โครงสร้างองค์กรตรวจสอบภาคประชาชน หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชน กระบวนวิธีการของการตรวจสอบและผลการตรวจสอบ

5. วิธีการจัดทำร่างกฎหมาย

ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมตามวิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพที่ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ ทั้งหมดจะนำมาวิเคราะห์เชิงพรรณนา (Descriptive Analysis) ร่วมกัน โดยพิจารณาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อไป

ในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ... นั้น การวิจัยได้นำเอารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 77 ประกอบกับมาตรา 258 ค.ด้านกฎหมาย (1) และ (3) ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ในส่วนของประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ข้อที่ 4.7 กำหนดให้กฎหมายมีความสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ และมีเท่าที่จำเป็น ทันสมัย มีความเป็นสากล มีประสิทธิภาพ โดยมุ่งใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการพัฒนา การเพิ่มขีด

ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำด้านต่าง ๆ เอื้อต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะการปรับปรุงแก้ไขและยกเลิกกฎหมายต่าง ๆ ให้มีความชัดเจน รอบคอบรัดกุมเพื่อแก้ปัญหาอย่างตรงจุด ทันสมัย เป็นธรรม เอื้ออำนวยต่อการบริหารราชการแผ่นดิน การพัฒนาประเทศ การให้บริการประชาชน สอดคล้องกับข้อบังคับสากลหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ รวมทั้งการสร้างการรับรู้และความเข้าใจในข้อกฎหมาย และบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เท่าเทียม มาตรฐานเพื่อมิให้เกิดการจัดทำกฎหมายขัดแย้งกับข้อกำหนดเหล่านั้น

6. การรับฟังความคิดเห็น (Hearing)

เมื่อได้ดำเนินการศึกษาและวิจัยจนกระทั่งเสร็จสมบูรณ์และได้จัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว เพื่อเป็นการยืนยันความครบถ้วนเหมาะสมของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบดังกล่าว

ผู้วิจัยได้นำคำตอบที่ได้จากการศึกษาและวิจัยไปนำเสนอในที่ประชุมสัมมนา เพื่อรับฟังความคิดเห็นด้วยการวิพากษ์และแสดงความคิดเห็นต่อกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบ (Organic Model Law) ดังกล่าว โดยมีผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จำนวน 40 คน ประกอบด้วยกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ได้แก่

- 1) ตัวแทนองค์กรกระบวนการยุติธรรม
- 2) เจ้าหน้าที่ภาคองค์กรรัฐ
- 3) นักวิชาการและนักกฎหมาย
- 4) ตัวแทนองค์กรเอกชนและผู้แทนภาคประชาสังคม

ในการนี้ผู้เข้าร่วมประชุมสัมมนาจะได้วิพากษ์และให้ข้อเสนอแนะทำให้ผู้วิจัยสามารถนำเอาข้อคิดเห็นที่ได้ไปดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ประชากรที่ร่วมรับฟังความคิดเห็นเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วย พนักงานอัยการ พนักงานตำรวจ ทนายความ

พนักงานปกครอง อาจารย์มหาวิทยาลัย นักวิชาการด้านกฎหมาย นักวิชาการด้านการบัญชี นักวิชาการด้านสื่อสารมวลชน เจ้าหน้าที่องค์กรอิสระ กระทรวงยุติธรรม ตัวแทนองค์กรภาคเอกชน ผู้แทนภาคประชาสังคม มูลนิธิเอกชน ประชาชน ซึ่งการวิจัยนี้กำหนดไว้ประมาณ 40 คน ทั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็น เมื่อวันที่ 30 มีนาคม 2565 ณ ห้องแมค โนเลีย 2 ชั้น 4 โรงแรมที เค พาเลซ แอนด์ คอนเวนชัน ถนนแจ้งวัฒนะ กรุงเทพมหานคร



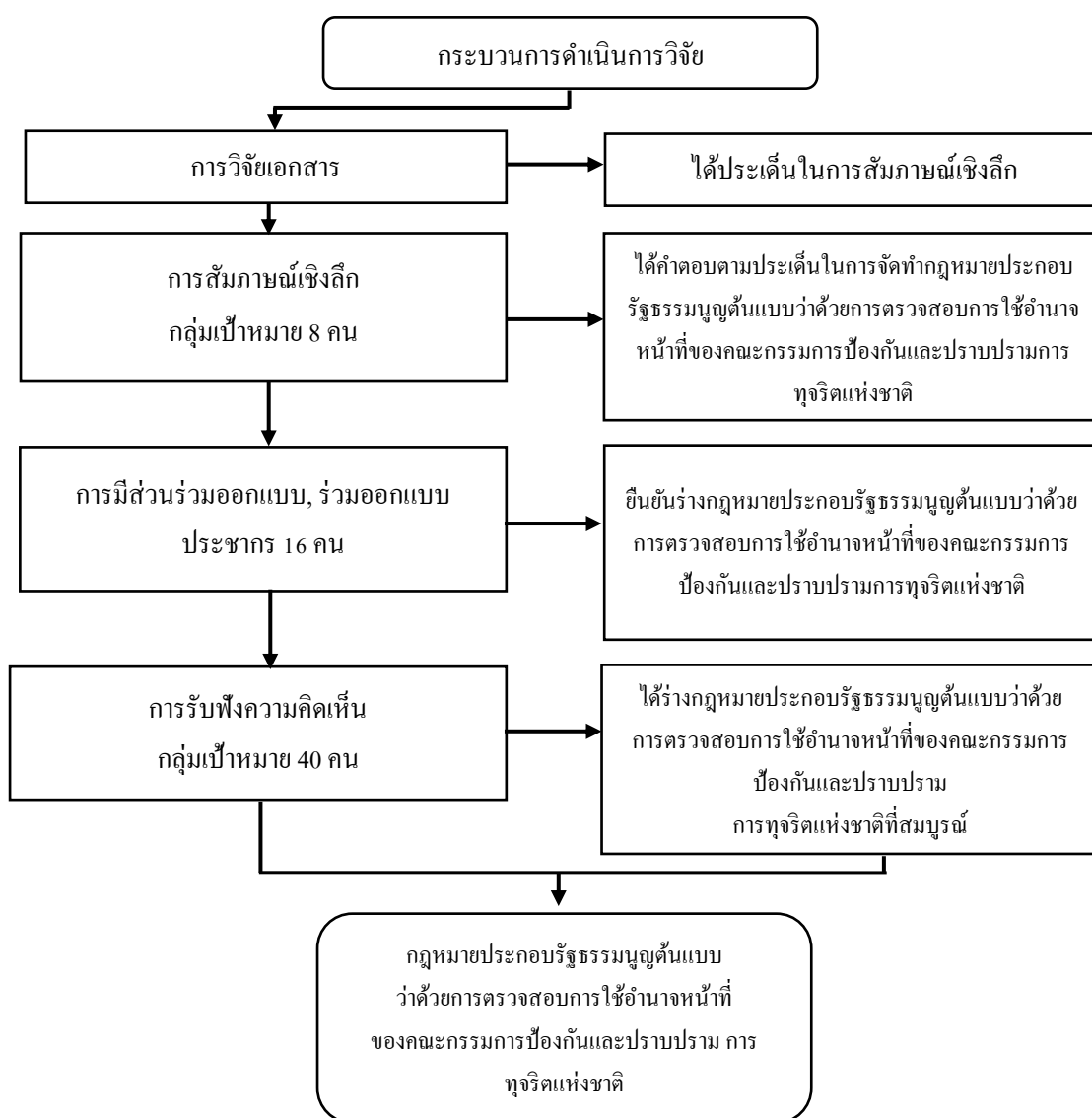
ภาพประกอบที่ 3.9 การสัมมนารับฟังความคิดเห็น

ข้อมูลทั้งหมดที่ได้จากการเก็บรวบรวมตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้ดังกล่าวแล้วนั้น จะนำไปสู่การวิเคราะห์เพื่อการจัดทำกฎหมายต้นแบบว่าด้วยองค์กรภาคประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

7. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดเป้าหมายที่เป็นวัตถุประสงค์การวิจัยอันเป็นผลผลิต (Output) ของการวิจัย คือ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังนั้น ในการจัดทำรูปแบบจึงได้นำแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม และคำตอบจากการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) มาใช้ในการจัดทำกฎหมาย

ประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อได้ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้วนั้น การวิจัยได้นำไปสู่การจัดทำกรมีส่วนร่วมออกแบบ - ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co- Design) และการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) ซึ่งสามารถสรุปกระบวนการวิธีวิทยาการวิจัยได้ดังนี้



ภาพประกอบที่ 3.10 กระบวนการวิธีวิทยาการวิจัย

บทที่ 4

การจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ประเทศไทยได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีการทุจริตคอร์รัปชันสูงประเทศหนึ่งในโลก โดยข้อมูลจากองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ ประจำปี ค.ศ. 2021 (พ.ศ. 2564) ได้จัดอันดับคะแนนรับรู้การทุจริต (CTI: Corruption Transparency Index) ของประเทศไทยโดยให้คะแนนเพียง 35 คะแนน จาก 100 คะแนน จัดอยู่ในอันดับ 110 จาก 180 ประเทศทั่วโลก การทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐหรือที่เรียกว่า การทุจริตภาครัฐนั้น เป็นปัญหาที่สะสมและฝังรากลึกอยู่ในสังคมไทยมาช้านาน ซึ่งรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยต่างก็ตระหนักถึงความสำคัญและผลกระทบที่เกิดจากปัญหาการทุจริตได้สร้างความเสียหายทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และกระทบถึงความมั่นคงของรัฐ จึงได้มีการหามาตรการต่าง ๆ เพื่อการป้องกันและปราบปราม ดังเช่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้วางกลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐไว้ โดยให้จัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นเป็นพิเศษเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ ต่อมาแม้จะมีการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ก็ยังคงให้ความสำคัญต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับพุทธศักราช 2550 และ ฉบับปัจจุบันคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ก็ยังคงกำหนดให้มีองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) แต่ถึงกระนั้นก็ตามปัญหาการทุจริตของประเทศก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องและนับวันจะมีแต่เพิ่มมากขึ้น จึงเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจขององค์กรอิสระนี้ว่า น่าจะมีปัญหา แต่ก็ไม่มีการตรวจสอบว่าปัญหาที่มีนั้นเกิดจากเหตุอะไรเพื่อจะได้ดำเนินการแก้ไข

ในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจขององค์กรภาครัฐหรือภาคเอกชนนั้น โดยหลักการบริหารจัดการแล้วจำเป็นอย่างยิ่งที่จะมีการตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรเพื่อชี้ให้เห็นถึงประสิทธิภาพของการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดในการดำเนินการ เพื่อนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไข และเพื่อที่จะได้รายงานให้ประชาชนได้ทราบผลการดำเนินการขององค์กรนั้น ๆ ตามบริบทของการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ก็เป็นที่น่าสังเกตกลับพบว่า องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้น โดยผลของรัฐธรรมนูญให้เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระจากการถูกแทรกแซงโดยรัฐบาล หรือ การเมือง หรือเจ้าหน้าที่หรือข้าราชการ

ประจำ ซึ่งปัจจุบันมีการจัดตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ 5 องค์การ คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ก็เป็นองค์กรอิสระประเภทหนึ่งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 จัดตั้งขึ้น เพื่อให้ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ และการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับที่แตกต่างกันไปตามที่กฎหมายกำหนดดังกล่าวไว้แล้วนั้น กลับไม่พบว่ามีข้อกำหนดให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ทั้ง 5 องค์การนี้เลย จะมีเพียงการตรวจสอบโดยองค์กรภายในขององค์กรอิสระนั้น ๆ ซึ่งก็ไม่พบว่าส่งผลใด ๆ ต่อการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจขององค์กรอิสระที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจเพื่อบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรอิสระนั้น ๆ เลย และหากจะพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะเห็นว่าได้กำหนดให้มีองค์กรทางการเมืองที่เรียกว่ากรรมาธิการชุดต่าง ๆ ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญกับเจ้าหน้าที่รัฐก็ตามแต่ก็เป็นองค์กรที่ไม่มีอำนาจในการสั่งการหรือดำเนินการใด ๆ ที่ชัดเจนต่อการใช้อำนาจที่ไม่ชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ คงทำได้เพียงการรายงานหรือแจ้งแก่เจ้ากระทรวงที่เจ้าหน้าที่รัฐสังกัดให้ดำเนินการซึ่งก็ไม่ได้ผลเท่าที่ควร

จากสภาพปัญหานี้การวิจัยจึงมีแนวคิดที่จะจัดทำการศึกษาและวิจัยเพื่อหาคำตอบที่จะนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายเพื่อรองรับกับการจัดให้มีองค์กรตรวจสอบภายนอกซึ่งเป็นองค์กรภาคประชาชนที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยนำเอาการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นต้นแบบในการวิเคราะห์ซึ่งการวิจัยได้กำหนดประเด็นในการศึกษาและวิจัยเพื่อให้ได้คำตอบที่นำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายรองรับการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบภาคเอกชนที่เป็นองค์กรอิสระ ดังนี้

1. สภาพการณ์และผลกระทบจากการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การที่ประเทศไทยมีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นมานั้น มีวัตถุประสงค์สำคัญของการจัดตั้งก็คือ เพื่อทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ภาครัฐในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดย

มิชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือบุคคลอื่น แต่ภายหลังจากการที่มีการจัดตั้งองค์กร ป.ป.ช. นี้ นับตั้งแต่ พ.ศ. 2542 จนถึงปัจจุบันกลับพบว่า จำนวนการร้องเรียนและผลการดำเนินการ ในเชิงการป้องกันและปราบปรามของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กลับไม่บรรลุเป้าหมาย ดังปรากฏจาก สถิติเปรียบเทียบผลการดำเนินงานด้านปราบปรามของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558-2563 ที่รายงานโดยสำนักบริหารงานกลาง สำนักงาน ป.ป.ช. ตามตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 สถิติเปรียบเทียบผลการดำเนินงานด้านปราบปรามของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2563

ปี งบประมาณ พ.ศ.	จำนวนเรื่องกล่าวหา			เรื่องดำเนินการเสร็จ								หน่วย : เรื่อง	
	ยอด คงค้าง ยกมา	รับใหม่	รวม	ข้อมูล ความผิด	ให้ข้อ กล่าวหา ตกไป	ไม่รับ/ ไม่ยกขึ้น พิจารณา	ไม่รับไว้ ไต่สวน ข้อเท็จจริง	ส่งให้ พนักงาน สอบสวน	ส่ง หน่วยงาน อื่น	ส่งให้พนักงาน สอบสวน และหน่วยงาน อื่น	รวม	คงเหลือ	เรื่อง คงค้าง (ร้อยละ)
2558	9,522	3,051	12,573	147	92	86	962	19	313	-	1,619	10,954	87.12
2559	10,954	5,382	16,336	225	111	57	1,363	32	623	-	2,411	13,925	85.24
2560	13,925	4,896	18,821	250	131	48	2,082	33	915	-	3,459	15,362	81.62
2561	15,362	4,622	19,984	408	134	40	2,223	59	768	120	3,752	16,232	81.22
2562	16,232	3,285	19,517	300	95	2,106	1,299	37	355	975	5,167	14,350	73.53
2563	14,350	3,559	17,909	514	165	2,260	451	32	163	1,267	4,852	13,057	72.91

ที่มา : สำนักบริหารงานกลาง สำนักงาน ป.ป.ช. (ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน 2563)

จากตารางที่ 4.1 แสดงให้เห็นว่าระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ถึง พ.ศ. 2563 จำนวนของข้อกล่าวหาที่เข้ามาสู่กระบวนการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงและมีคำสั่งนั้นมีจำนวนเพิ่มขึ้น แม้จากตัวเลขจะมีร้อยละของเรื่องร้องเรียนที่ลดลงก็ตาม แต่จำนวนเรื่องคงค้างก็มีจำนวนมากกว่าหมื่นเรื่อง ซึ่งหากพิจารณาเฉพาะในข้อมูลใน ส่วน “เรื่องที่ไม่นับไว้ไต่สวนข้อเท็จจริง” แล้วจะเห็นว่ากลับมีจำนวนเพิ่มขึ้น ขณะที่จำนวนเรื่อง “ข้อมูลความผิด” ยังมีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับจำนวนเรื่องเข้าสู่การพิจารณาตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งจากสถิติที่แสดงในตารางเป็นผลมาจากรายงานการตรวจสอบภายในของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งลักษณะการเสนอตารางสถิติดังกล่าวนี้ เป็นเพียงการให้ข้อมูลจำนวนหรือปริมาณเรื่องกล่าวหาว่ามีทั้งหมดกี่เรื่องและทำแล้วเสร็จไปแล้วกี่เรื่องจากนั้นรายงานให้ประชาชนรับทราบ แต่ไม่ได้มีผลนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไข เนื่องจากการกำหนดวิธีการแก้ไขปัญหา หรือชี้ให้เห็นถึงปัญหา และแนวทางการแก้ไขปัญหาหรือรายงานถึงสาเหตุที่ทำให้คดีที่ยังค้างอยู่ไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จ ดังนั้นข้อมูลเชิงสถิติดังกล่าว ย่อมเป็นหลักฐานที่ยืนยันได้ในระดับที่น่าจะเชื่อได้ว่า หากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว จำนวนเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องมีจำนวนและ

ในอัตราที่ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ (Significantly) แต่ในความเป็นจริงแล้วกลับไม่ลดลงอย่างที่ควรจะเป็น จากส่วนข้อมูลเชิงปริมาณแสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ทำให้ประชาชนและสังคมเกิดความสงสัยในการทำหน้าที่ว่าได้ดำเนินการด้วยความสุจริตเที่ยงธรรมและมีประสิทธิภาพหรือไม่อย่างไร มีกรณีตัวอย่างที่ปรากฏเป็นข่าวในสังคมหลายคดีที่แสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจให้เป็นที่ยอมรับแก่สังคมหรืออีกนัยหนึ่งคือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขาดกระຈกที่จะสะท้อนให้เห็นถึงการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของตนเอง ซึ่งการมีกระຈกสะท้อนการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจดังกล่าวคือ การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรเป็นฝ่ายที่จะต้องรับตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจเช่นเดียวกัน

การตรวจสอบในความหมายโดยทั่วไป (เดชา ศิริสุทธิเดชา) หมายถึง การวัดผลผลิตจากกระบวนการเปรียบเทียบกับสิ่งที่เรากำหนดไว้ ซึ่งให้คำตอบในสองคำตอบคือ ผ่าน หรือไม่ผ่าน ขณะที่การตรวจสอบการบริหาร (Management Auditing) เป็นการเน้นไปที่ผลที่เกิดขึ้น ประเมินประสิทธิผลและความเหมาะสมของการควบคุมที่อยู่ภายใต้กฎระเบียบ ขั้นตอนการดำเนินงานและวิธีการปฏิบัติงาน ดังนั้น การตรวจสอบการบริหารงาน จึงหมายถึงการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบรวมถึงการวิเคราะห์สาเหตุและผลกระทบ สำหรับการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงหมายถึง การประเมินประสิทธิผลและความเหมาะสมของการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจที่กฎหมายได้ให้ไว้ในการทำหน้าที่เพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่จะต้องให้ผลในลักษณะที่ทำให้การทุจริตในภาครัฐลดจำนวนเรื่องการร้องเรียนลง หรือการใช้อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องที่มีการร้องเรียนเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ในการทำงานเป็นการชี้มูลความผิดแก่เจ้าพนักงานรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือหากเป็นการสั่งไม่ชี้มูลความผิด ต้องมีเหตุผลประกอบอย่างพอเพียงภายใต้หลักสุจริตและเที่ยงธรรม และไม่ควรให้เกิดกรณีที่เรื่องร้องเรียนขาดอายุความเพราะไม่ได้ดำเนินการภายใต้กรอบระยะเวลาอายุความตามกฎหมายนับแต่เรื่องร้องเรียนเข้ามาสู่หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ดังนั้น การตรวจสอบจึงมีความสำคัญ เพราะเป็นกลไกในการป้องกันไม่ให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจเกินไปกว่าที่กฎหมายกำหนดหรือให้อำนาจไว้ เพื่อเอื้อประโยชน์หรือแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้อง และเมื่อพิจารณาถึงสาเหตุของการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่า ในปัจจุบันการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 29 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รายงานผลการตรวจสอบและการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อรัฐสภาทุกปี โดยให้ประธานกรรมการ หรือกรรมการ

ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายแถลงรายงานดังกล่าวต่อรัฐสภาและประกาศรายงานดังกล่าว ในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้จัดทำเป็นรายงาน ประจำปีงบประมาณ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของรายงานประจำปีดังกล่าวแล้วพบว่า เป็นเพียงการประมวลรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามหน้าที่และอำนาจในลักษณะที่เป็นการให้ข้อมูลในด้านต่าง ๆ ได้แก่ ด้านป้องกันการทุจริต ด้านปราบปรามการทุจริต ด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน และด้านบริหารจัดการองค์กรเพื่อเสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อคณะรัฐมนตรี สมาชิกผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เพื่อนำไปปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือการวางแผน โครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐ ในการบูรณาการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เท่านั้น โดยไม่มีการรายงานถึงการดำเนินการสำหรับคดีที่ยังคงค้างรอการไต่สวนหรือมีคำสั่งจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่เป็นจำนวนมากว่าจะดำเนินการอย่างไร หรือจะดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายในระยะเวลาตามกฎหมายหรือภายในระยะเวลาตามความคาดหวังของประชาชนหรือสังคมได้ อย่างไร ซึ่งการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนที่ล่าช้าและไม่มีกรอบระยะเวลาที่แน่นอนดังกล่าว ทำให้เกิดภาพลบถึงความเชื่อมั่นในการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าอาจเป็นช่องทางหนึ่งของการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยมิชอบ ดังนั้นการรายงานตามบทบัญญัติมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ดังกล่าว จึงไม่ใช่มาตรการที่เพียงพอต่อการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และหากมีกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยมิชอบย่อมไม่มีกฎหมาย องค์กรและมาตรการสืบสวนสอบสวนเพื่อให้มีการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. คนนั้น กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันจึงไม่สะท้อนให้เห็นถึงระบบการตรวจสอบที่เพียงพอต่อการสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ใช้อำนาจหน้าที่ไปโดยสุจริต โปร่งใสและตรวจสอบได้ให้สมกับเป็นองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการปราบปรามการทุจริตอย่างแท้จริง

จากการรายงานประจำปีงบประมาณที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องรายงานผลการตรวจสอบให้และการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่คณะรัฐมนตรี สมาชิกผู้แทนราษฎรและรัฐสภาทราบ นั้นเป็นเพียงการรายงานผลของเรื่องร้องเรียนที่ได้มาจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้ตรวจสอบหน่วยงานรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เป็นเพียงการรายงานว่าใน

ปีงบประมาณที่ผ่านมา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการดำเนินการไปแล้วก็เรื่อง มีเรื่องที่สำคัญและอยู่ในความสนใจของประชาชนและสังคมก็เรื่อง แต่กฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องรายงาน โดยต้องแจ้งหรือชี้ให้เห็นถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจที่ยังไม่บรรลุเป้าหมายของการลดจำนวนเรื่องร้องเรียนการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าพนักงานรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ลดลง กล่าวคือ ในรายงานประจำปีงบประมาณดังกล่าวไม่ได้รายงานถึงปัญหา อุปสรรคและข้อขัดข้องรวมถึงสาเหตุของเรื่องที่ค้างการพิจารณาอยู่จำนวนมาก หรือสาเหตุของความล่าช้าของการพิจารณาจนทำให้คดีสำคัญหลายคดีขาดอายุความลงโดยไม่ได้มีการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเหตุผลของการมีคำสั่งไม่ชี้มูลความผิดในคดีที่เกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือบุคคลที่มีอิทธิพลทางด้านเศรษฐกิจในประเทศไทย การรายงานประจำปีงบประมาณตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จึงไม่ใช่กระบวนการและระบบการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะช่วยผลักดันให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยชอบและมีประสิทธิภาพ รวมถึงสามารถลดจำนวนเรื่องร้องเรียนที่ค้างการพิจารณาลงได้อย่างมีนัยสำคัญเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นองค์กรเพื่อการปราบปรามและป้องกันการทุจริตอย่างแท้จริง ทั้งนี้เพราะการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจเป็นกระบวนการหนึ่งที่สำคัญต่อการตรวจสอบความโปร่งใสขององค์กรต่าง ๆ แม้จะเป็นองค์กรอิสระรวมถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยเช่นกันเพราะหากมีกระบวนการของการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ผลที่จะตามมาคือจำนวนเรื่องร้องเรียนที่ค้างการพิจารณาตามหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะลดลง หรือไม่มีเรื่องร้องเรียนที่ถูกปล่อยปละละเลยจนขาดอายุความ หรือการมีคำสั่งว่าไม่ชี้มูลความผิดจะต้องมีเหตุและผลที่ยืนยันถึงความถูกต้องชอบธรรมและตอบคำถามข้อสงสัยของประชาชนและสังคมได้อย่างไม่มีความเคลือบแคลงใจ

ดังนั้น จะเห็นว่ากฎหมายไทยที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่มีทั้งกระบวนการตรวจสอบภายใน (Internal Audit) คณะกรรมการ ป.ป.ช. เอง และไม่มีกระบวนการหรือกลไกของกฎหมายที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยองค์กรภายนอก (External Audit) จนทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ผ่านมาใน 3 กรณีดังกล่าวที่มาแล้วคือ

- 1) ปัญหาการใช้อำนาจในการได้สวนข้อเท็จจริงและมีคำสั่งในเรื่องที่ร้องเรียนที่ล่าช้า
- 2) ปัญหาการปล่อยปละละเลยให้เรื่องร้องเรียนขาดอายุความโดยไม่มีการดำเนินการให้ทันเวลา และ

3) ปัญหาการมีคำสั่งไม่ชี้มูลความผิดในเรื่องร้องเรียนที่ไม่มีเหตุผลที่เพียงพอต่อการตอบข้อสงสัยของประชาชนและสังคมต่อคำสั่งนั้น

กรณีปัญหาดังกล่าวจึงสะท้อนถึงความบกพร่องของการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีการทุจริตคอร์รัปชันที่เจ้าหน้าที่รัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง เพราะประเทศไทยไม่มีกฎหมาย องค์กรหรือมาตรการในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เป็นการเฉพาะ

ในช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา สังคมไทยต่างมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการไต่สวนและชี้มูลความผิดการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งปรากฏเป็นข้อเท็จจริงต่อสาธารณชนว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจที่ขาดความน่าเชื่อถือ คลุมเครือและไม่ได้แสดงผลของคำสั่งไม่ชี้มูลความผิด ที่ส่งผลต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมในเรื่องร้องเรียนที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่แสดงโดยแยกเป็น 3 กรณีคือ การปล่อยให้คดีสำคัญขาดอายุความ คดีค้างการไต่สวนและพิจารณาจำนวนมาก คำสั่งไม่ชี้มูลความผิดในคดีที่ประชาชนเห็นว่ามีความควรต้องชี้มูล ดังตัวอย่างกรณีที่สำคัญ ๆ เช่น

1) กรณีที่นายวิระ สมความคิด ฟ้องคดีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อศาลปกครองในคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อเจ้าหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวช้าเกินสมควร โดยผู้ฟ้องคดีร้องขอให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร จำนวน 2 รายการ ที่ให้กับผู้สื่อข่าวสำนักข่าวออนไลน์ The MATTER ประกอบด้วย (1) รายงานสรุปผลการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานซึ่งคณะทำงานรวบรวมเสนอต่อที่ประชุม ป.ป.ช. และ (2) คำชี้แจงของ พล.อ. ประวิตร วงษ์สุวรรณ ที่ยื่นต่อ ป.ป.ช. ในคดีนี้ รวมทั้งหมด 4 ครั้ง ทั้งนี้ให้ปกปิดข้อมูลที่มีลักษณะเฉพาะของบุคคล และให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ถึงที่สุด ซึ่งต่อมาศาลปกครองกลางมีคำสั่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าว โดยคำพิพากษาบางส่วนของศาลระบุว่า “การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารนี้จะแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ อันจะก่อให้เกิดความน่าเชื่อถือและศรัทธาในการปฏิบัติงานของ ป.ป.ช. อีกทั้งผู้ฟ้องคดีสมควรจะได้รับความคุ้มครองสิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารซึ่งอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐจะต้องเปิดเผย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน (พุทธศักราช 2560) มาตรา 41 และ มาตรา 59 เพื่อเปิดโอกาสให้มีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นในระบอบประชาธิปไตย ตามหลักการและเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.

2540 และเพื่อให้มีการตรวจสอบความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของ ป.ป.ช. ให้สิ้นสงสัย อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจ ที่ต้องเป็นไปโดยสุจริต เทียบธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลยพินิจ” คดีนี้เป็นคดีนาฬิกาหูกของ พล.อ.ประวิตร วงษ์สุวรรณ ที่สังคมมีข้อสงสัยในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่พยายามต่อสู้อคติว่าตนเองเป็นองค์กรอิสระ ดังนั้นข้อมูลจากการทำหน้าที่ที่ควรถูกเก็บไว้เป็นความลับ และอ้างกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นปัจจุบันเพื่อให้ไม่ต้องเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับเหตุผลที่มีคำสั่งไม่ชี้มูลความผิดต่อ พล.อ.ประวิตร วงษ์สุวรรณ โดยไม่ยึดหลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ในฐานะองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบใช้อำนาจหน้าที่หรือทรัพย์สินของนักการเมืองที่มีอิทธิพลในรัฐบาล

อย่างไรก็ตามคดีนี้ ศาลปกครองกลางวินิจฉัยโดยอาศัยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของรัฐ (มาตรา 41) รัฐมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาธารณะ (มาตรา 59) องค์กรอิสระต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต เทียบธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติ (มาตรา 215) รวมถึงกฎหมายอื่น ๆ เช่น พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 36 ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ต้องเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเมื่อมีมติแล้ว โดยในที่สุดแล้ว คดีนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่งของศาลปกครองกลาง ทำให้คดีสิ้นสุดลงโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณชน

ในคดีดังกล่าวคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้แจงเพียงว่า “การยื่นนาฬิกาของเพื่อนไม่คิดไม่ต้องการงานบัญชีทรัพย์สินเพราะไม่ใช่เงินตรา เป็นเพียงการยื่นใช้คงรูปและมีการคืนทรัพย์สินที่ยืมให้แก่ผู้ยืมแล้ว ดังนั้นจึงไม่มีหน้าที่แสดงการยื่นนาฬิกาในรายการบัญชีทรัพย์สินแต่อย่างใด” กรณีการชี้แจงดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้แสดงความโปร่งใสและตรวจสอบได้เพื่อยืนยันให้เห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เชื่อตามคำให้การของ พล.อ.ประวิตร วงษ์สุวรรณ ว่านาฬิกาดังกล่าวมีการยืมจากเพื่อนคนไหน เมื่อใด และอย่างไร ทั้งนี้จึงเป็นการปิดบังข้อมูลข่าวสารถึงที่มาของตรวจสอบดังกล่าว หรือในทางกลับกัน อาจถือได้ว่าเป็นการปิดบังข้อมูลที่ควรบอกให้แจ้งแก่ประชาชนถึงที่มาที่ไปของการยื่นทรัพย์สินดังกล่าวด้วย

นอกจากนี้ จากกรณีดังกล่าวคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะถูกตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจก็ต่อเมื่อจะต้องมีบุคคลร้องหรือฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพื่อให้ศาลมีวินิจฉัย ทำให้การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีประสิทธิภาพ เพราะหากไม่มีผู้ร้องหรือฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ศาลย่อมไม่อาจมีอำนาจวินิจฉัยได้ ในทางกลับกัน หากมีองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายที่ชัดเจนเพื่อการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ

ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กระเฉพาะแล้ว จะทำให้การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจเป็นไปอย่างต่อเนื่อง ชัดเจนและสร้างความมั่นใจให้เกิดแก่ประชาชนและสังคมได้

2) กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้า เป็นเหตุให้เกิดความขาดอายุความ ไม่อาจนำตัวผู้ถูกร้องมาดำเนินคดีตามกฎหมายได้ โดยคดีดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวหาว่า นาย ญัฐวัฒน์ หรือ คำพันธ์ รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) คูเมือง อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อผู้ร้องภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด (สำนักข่าวอิศรา www.isranews.org) แต่ในกระบวนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ล่าช้าทำให้ในที่สุดคดีนี้ศาลพิพากษายกฟ้อง เพราะขาดอายุความ กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการที่คดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรอบคอบและมีหน้าที่ที่จะต้องติดตามให้การดำเนินการของเรื่องร้องเรียน หรือคดีจะต้องอยู่ภายใต้กรอบของอายุความตามกฎหมายด้วย เพราะมิฉะนั้นหากคดีขาดอายุความแล้ว ย่อมสร้างความเสียหายแก่รัฐที่ไม่อาจนำผู้ที่ถูกชี้มูลความผิดมาลงโทษตามกฎหมายได้ หรืออาจทำให้ประชาชนเกิดความสงสัยว่า การที่คดีทุจริตคอร์รัปชันขาดอายุความลงเพราะการปล่อยปละละเลยหรือไม่ใช้หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจเกิดจากเหตุอื่นเช่น การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยขาดประสิทธิภาพ หรือการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่ชอบ และยังมีจำนวนของคดีการทุจริตอีกจำนวนมากที่ค้างค้างอยู่ กระบวนการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ไม่มีใครจะรับประกันได้เลยว่าเรื่องร้องเรียนอีกจำนวนมากดังกล่าวนี้จะได้รับการพิจารณาแล้วเสร็จเมื่อใด ด้วยผลการพิจารณาและมีคำสั่งเป็นอย่างใดระหว่างเห็นว่ามีมูลควรเสนอให้อัยการสูงสุดฟ้องคดี หรือเห็นว่าคดีไม่มีมูลหรือคดีจะขาดอายุความไปก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะได้นำขึ้นไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งข้อกล่าวหาแต่ละเรื่องต่างเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตภาครัฐที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐทั้งในระดับชาติและส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของรัฐต่างประเทศที่มีต่อประเทศไทย

3) กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แกลงข่าวต่อสาธารณชนว่าไม่พบความผิดปกติในการตรวจสอบโครงการก่อสร้างอุทยานราชภักดิ์ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ทั้งที่พบข้อเท็จจริงในคดีนี้ว่านายทหารระดับสูงหลายคนซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่รัฐมีส่วนเข้าไปเรียกรับเงินค่าหัวคิด โดยอ้างว่าเป็นค่าที่ปรึกษาโครงการจากโรงหล่อพระ 5 แห่ง ในวงเงินจำนวนรวมประมาณ 20 ล้านบาท ซึ่งแม้ต่อมาภายหลังจะอ้างว่าได้เอาเงินที่รับไว้ไปให้คืนให้แก่โรงหล่อพระแล้วก็ตาม กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าในการใช้อำนาจวินิจฉัยว่ามีความผิดปกติของเรื่องร้องเรียนดังกล่าวหรือไม่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องแสดงให้เห็นว่าไม่พบความผิดปกตินั้นมีรายละเอียด

อย่างไรด้วยเหตุผลและพยานหลักฐานอะไรที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้เป็นฐานในการวินิจฉัยยอมเป็นการใช้อำนาจที่ขาดความโปร่งใส ไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจได้

4) กรณีสินบนข้ามชาติโรลส์รอยซ์ ของบริษัทการบินไทย ที่มีวงเงินในการจัดซื้อเครื่องบินของ บริษัท โรลส์รอยซ์ เพื่อนำมาใช้กับเครื่องบินที่มีวงเงินกว่า 254 ล้านบาท ซึ่งคดีนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กลับไม่แจ้งข้อกล่าวหาแก่การเมืองระดับรัฐมนตรีที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้างในโครงการดังกล่าวทั้งที่มีข้อเท็จจริงปรากฏเป็นที่แน่ชัดแล้วถึงการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยไม่คำนึงว่าการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่แจ้งข้อกล่าวหาแก่การเมืองนั้นยอมเป็นข้อสงสัยหรือทำให้ประชาชนเคลือบแคลงใจในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจว่าได้กระทำไปโดยสุจริตหรือไม่ ทั้งนี้เพราะไม่มีองค์หรือมาตรการใด ๆ ที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้

5) กรณีคดีป่าชุมชนของบริษัท เคทีดี พร็อพเพอร์ตี้ ดีเวลลอปเม้นท์ จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทลูกในเครือบริษัทกระติงแดง จำกัด โดยในคดีนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังอยู่ในชั้นไต่สวนโดยยังไม่มีมติชี้มูลความผิด แต่ในขณะที่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้บริษัทไปตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในเขตป่าชุมชนโดยไม่มีการทำประชาพิจารณ์ก่อน ต่อมาเมื่อเรื่องดังกล่าวถูกเปิดเผยกลับมีข้อเท็จจริงในทางย้อนแย้งในรายงานของกระทรวงมหาดไทยที่ว่าได้มีการทำประชาพิจารณ์แล้ว จะเห็นได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องเป็นการถ่วงเวลาคดีที่มีอยู่ความสนใจของประชาชนที่เกิดความสงสัยว่า ทำไมคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่เร่งดำเนินการไต่สวนแล้วมีคำสั่งในเรื่องดังกล่าวโดยไม่ชักช้า การกระทำดังกล่าวทำให้ประชาชนมีสิทธิที่จะตั้งคำถามแก่สังคมได้ว่าในคดีที่ผู้ถูกร้องเป็นมีอิทธิพลทางการเมืองในระดับสูง หรือเป็นคนที่มีความเชี่ยวชาญสูงได้รับการเลือกปฏิบัติที่จะไม่ถูกตรวจสอบได้โดยเร็ว การกระทำดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยไม่โปร่งใส ไม่สามารถตอบข้อสงสัยของประชาชนได้ว่ามีสาเหตุใดที่ทำให้คดีสำคัญและอยู่ในความสนใจของประชาชนกลับไม่ได้รับการไต่สวนอย่างรวดเร็ว เท่ากับเป็นการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจที่ขาดประสิทธิภาพ และอาจทำให้สงสัยได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจไปโดยมิชอบ

6) กรณีคดีโครงการฝายแม่ั่วและเพาะปลูกหญ้าแฝก ซึ่งเป็นเรื่องร้องเรียนตั้งปี พ.ศ. 2551 ใช้เวลาในการสรุปเสนอสำนวนกว่า 13 ปี โดยเป็นการกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐระดับผู้อำนวยการสำนักงานบริหารพื้นที่อนุรักษ์ รวมถึงเจ้าพนักงานป่าไม้ชำนาญงาน นักวิชาการป่าไม้ชำนาญงาน เจ้าพนักงานป่าไม้อาวุโส ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งชี้มูลความผิดในฐานะทุจริตในหน้าที่

ในทางกลับกัน คณะกรรมการ ป.ป.ช. กลับมีคำสั่งให้ยกคำร้องไม่เอาผิดแก่นางอนงค์วรรณ เทพสุทิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในขณะนั้น โดยให้เหตุผลว่าพยานหลักฐานน้อยและไม่มั่นคงจึงไม่สามารถเอาผิดได้ ด้วยมติ 6 ต่อ 3 ในขณะที่สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ตรวจสอบโครงการดังกล่าวและมีข้อสรุปผลการตรวจสอบว่า ฝ่ายแม่ที่จัดสร้างขึ้นนั้นมีคุณภาพไม่เหมาะสม ไม่คงทนแข็งแรง ไม่คุ้มค่ากับเงินงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งจากกรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความบกพร่องและความไม่ชอบมาพากลในปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้อำนาจในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจัง มีประสิทธิภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้

จากคดีต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นเป็นการยืนยันแล้วว่าการรายงานประจำปีงบประมาณที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ต้องรายงานต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้น ไม่ปรากฏผลการรายงานคดีดังกล่าวไว้เพื่อยืนยันถึงปัญหาที่ทำให้คดีต่าง ๆ ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ของการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่กำหนดให้มีองค์กรตรวจสอบและมาตรการที่จะมีอำนาจเข้าไปตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ควรจะต้องได้รับการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก จึงจะส่งผลต่อประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของการลดคดีการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าพนักงานรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อบรรลุเป้าหมายคือการป้องกันและปราบปรามของการทุจริตที่ได้ผล ตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดเอาไว้ย่อมส่งผลกระทบต่อ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐอย่างที่ปรากฏการเพิ่มสถิติผู้กระทำผิดมากขึ้น

จากปัญหาที่กล่าวมาและจากสภาวะการณ์ของปัญหาและผลกระทบที่กล่าวมานี้ จึงส่งผลให้การวิจัยมีแนวคิดที่จะจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญให้ใช้อำนาจหน้าที่โดยสุจริต โปร่งใสและตรวจสอบได้

2. กฎหมายไทยเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สำหรับการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยนั้น มีพัฒนาการมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับ พุทธศักราช 2540 จนถึงฉบับปัจจุบัน คือฉบับพุทธศักราช 2560 ซึ่งมีความมุ่งหมายอย่างน้อย 3 ประการคือ

- 1) มุ่งส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- 2) มุ่งให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น และ
- 3) มุ่งหมายเพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางราชการให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

โดยแนวทางสำคัญเพื่อให้บรรลุตามความมุ่งหมายดังกล่าวด้วยการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ขึ้นทำหน้าที่ในการปฏิรูประบบการเมืองและระบบราชการไทย ให้มีความโปร่งใส สุจริต สามารถตรวจสอบในทุกระดับ แต่ด้วยเหตุที่บริบทของการเมืองการปกครองของประเทศมีปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นมากมาย เช่น ปัญหาการเลือกตั้ง ปัญหาการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ทำให้รัฐบาลจำเป็นต้องมีองค์กรเฉพาะเพื่อให้มีขอบเขตแห่งหน้าที่และอำนาจในการจัดการกับปัญหานั้น ๆ ได้อย่างเป็นอิสระ จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นโดยมีฐานกฎหมายในการจัดตั้งคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญต่าง ๆ โดยปัญหาสำคัญและเป็นปัญหาหลักที่นำไปสู่การจัดตั้งองค์กรอิสระก็คือ การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยมิชอบเพื่อแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือบุคคลอื่น หรือที่เรียกว่า “การทุจริต” หรือ “คอร์รัปชัน” เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประเทศอย่างมากจนมีการกล่าวกันว่าหากประเทศไทยสามารถลดการคอร์รัปชันลงไปได้แล้วประเทศไทยจะมีความเจริญรุ่งเรืองมากจนสามารถที่จะเป็นประเทศพัฒนาที่มีความโดดเด่นในภูมิภาคอาเซียน

จากปัญหาที่กล่าวมาว่ารัฐบาลก็ตระหนักเป็นอย่างดี จึงได้มีบทบัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือการคอร์รัปชันขึ้น โดยคาดหวังว่าจะเป็นองค์กรที่สามารถจะใช้ศักยภาพในความเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐได้ แต่กลับปรากฏว่าเป้าหมายที่คาดหวังนั้น ไม่ได้เป็นไปตามนั้นอย่างเต็มที่ เนื่องจากก็ยังคงมีการทุจริตในภาครัฐเกิดขึ้นและมีแนวโน้มว่าจะเพิ่มมากขึ้น ซึ่งการวิจัยนี้ได้ศึกษาและวิเคราะห์แล้วว่าน่าจะมีสาเหตุมาจากการที่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นมานั้นขาดตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจจากองค์กรตรวจสอบภายนอก ดังรายละเอียดที่จะวิเคราะห์ต่อไป อย่างไรก็ตามการจะหาคำตอบให้มีรูปแบบการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจขององค์กรอิสระได้นั้นจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์ถึงกฎหมาย

ที่เกี่ยวข้องเพื่อหาคำตอบของขอบเขตแห่งหน้าที่และอำนาจที่จะนำไปสู่รูปแบบการตรวจสอบที่เหมาะสมต่อการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งการวิจัยนี้ได้กำหนดการวิเคราะห์โดยนำเอาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งน่าจะเป็นแนวทางสำหรับองค์กรอิสระอื่นได้ต่อไป

2.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

การจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญของประเทศไทยนับแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีทั้งหมด 20 ฉบับ มีเพียงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 3 ฉบับเท่านั้นที่มีบทบัญญัติชัดเจนให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2550 และ ฉบับปัจจุบันคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยให้อำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ และเป็นเครื่องมือที่จะช่วยประชาชนตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ หากกล่าวเฉพาะในเรื่องคอร์รัปชันจะเห็นว่าเป็นปัญหาที่ถ่วงความเจริญของประเทศมากที่สุด เพราะฉะนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้มีบทบัญญัติที่จะให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระโดยคาดหวังว่าจะเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระปลอดพ้นจากการถูกแทรกแซงจากองค์กรหรือสถาบันการเมืองอื่น และสามารถที่จะปฏิบัติภารกิจได้ตามเป้าหมายขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นมานั้น และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับเดียวที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญมากที่สุด จึงมีบทบัญญัติที่ให้ความสำคัญต่อประชาชนค่อนข้างมากและเห็นถึงปัญหาของประเทศไทย ต่อมาเมื่อการปฏิวัติรัฐประหารทำให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้ถูกยกเลิกไป และมีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ขึ้นมา แต่แนวคิดในเรื่องขององค์กรอิสระก็ยังคงมีอยู่ จึงได้มีอยู่ในมาตรา 229 – มาตรา 254 ต่อจากนั้นมาแม้ว่าจะมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 จนกระทั่งมีการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 บทบัญญัติเรื่องการจัดตั้งองค์กรอิสระก็ยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่องในหมวด 12 ว่าด้วยองค์กรอิสระ

ดังนั้นเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จะพบว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้ง 3 ฉบับนั้น ไม่ได้มีบัญญัติในเรื่องของการสร้างกลไก ให้การใช้อำนาจขององค์กรอิสระมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุเป้าหมายที่จัดตั้งองค์กรอิสระนั้น ๆ ดังนั้นจึงทำให้องค์กรอิสระที่มีอยู่ในปัจจุบัน 5 องค์กร คือ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) และ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ไม่มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ จึงสามารถจะประเมินได้ว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในการจัดตั้งองค์กรอิสระนั้นน่าจะยังไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรอิสระนั้น ๆ

หากกล่าวเฉพาะคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่าสถิติของการร้องเรียนที่เข้ามาสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีแต่จะเพิ่มมากขึ้นทุกปี จึงสะท้อนให้เห็นว่า การทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถจะบรรลุเป้าหมายในเชิงของการป้องกันและปราบปรามอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งหากจะทำให้บรรลุเป้าหมายได้จริงแล้วก็ย่อมหมายความว่าสถิติจำนวนการร้องเรียนน่าจะลดน้อยลงไปตามลำดับ ปัญหาดังกล่าวนี้การวิจัยจึงคิดว่าน่าจะมาจากขาดการตรวจสอบที่เป็นระบบสามารถจะสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. นำไปปรับปรุงแก้ไขเปรียบเสมือนเช่นกระจกเงาที่ฉายภาพให้เห็นถึงความบกพร่องของประสิทธิภาพประสิทธิผลของการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 12 องค์กรอิสระ ส่วนที่ 1 บททั่วไป มาตรา 215 วรรคสอง ที่กำหนดให้องค์กรอิสระต้องปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจต้องเป็นไปโดยสุจริต เทียงธรรม กล้าหาญและปราศจากอคติ ประกอบกับส่วนที่ 4 ว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาตรา 232 วรรคสองที่ว่า บุคคลคนที่ จะได้รับการสรรหาเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นจะต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์เป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในสาขาที่กำหนด แสดงให้เห็นว่าคุณสมบัติด้านความสุจริต เทียงธรรม และซื่อสัตย์นั้นเป็นคุณสมบัติที่ต้องได้รับการตรวจสอบเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อบุคคลนั้นเข้ามาเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. และปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในการเข้าไปตรวจสอบองค์กรภาครัฐ เจ้าพนักงานรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเกี่ยวกับการทุจริตแล้ว ย่อมจะต้องมีกลไกของกฎหมายที่เข้าไปตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า เป็นไปโดยสุจริต เทียงธรรมและซื่อสัตย์หรือไม่

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกประชากรที่เป็นกลุ่มอัยการ เห็นว่า กระบวนการในการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอยู่ในปัจจุบัน เป็นกระบวนการสรรหาที่ซับซ้อนและกีดกันตัวแทนของประชาชน เนื่องจากมีตัวแทนของประชาชนเพียง 2 คนในคณะกรรมการสรรหาและให้น้ำหนักกับตัวแทนของสถาบันตุลาการ และองค์กรอิสระมากจนเกินไป ซึ่งในกระบวนการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรที่จะยึดโยงกับประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจมากขึ้น

ดังนั้น การวิจัยจึงกำหนดประเด็นการวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งเป็นกฎหมายสำคัญเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังต่อไปนี้

1) ขอบเขตหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐนั้น ตามปกติแล้ว “รัฐ” ซึ่งเป็นนิติบุคคลจะใช้อำนาจผ่านการกระทำของบุคคลธรรมดาที่ดำรงตำแหน่งเพียงแต่กฎหมายให้ถือว่าการกระทำของเจ้าพนักงานรัฐที่เป็นบุคคลธรรมดานั้นหากได้กระทำภายในขอบเขตและเงื่อนไขหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดแล้ว ให้ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำของรัฐ มีผลทำให้รัฐมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบในทางกฎหมาย ซึ่งการกระทำที่ถือว่าเป็นการกระทำของรัฐมีลักษณะสำคัญ 3 ประการคือ

(1) เป็นการกระทำของบุคคลธรรมดาที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเป็นองค์กรของรัฐ

(2) บุคคลธรรมดานั้นได้กระทำลงในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐ และ

(3) การกระทำที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่นั้นจะต้องกระทำลงเพื่อรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ส่วนรวม

การใช้อำนาจรัฐดังกล่าวจึงอาจมิได้กระทำอยู่ในภายในขอบเขต เงื่อนไข หรือวิธีการตามกฎหมายกำหนดไว้ หรือการใช้อำนาจรัฐโดยผ่านบุคคลธรรมดานั้น อาจจะทำโดยมีเจตนาที่จะทุจริตต่อหน้าที่ หรือมีมูลเหตุจูงใจในการกระทำที่ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย หรือพยายามบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐเพื่อตนเองหรือกลุ่มของตนเอง การใช้อำนาจรัฐในลักษณะดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไม่ให้เจ้าพนักงานรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือในแง่หนึ่งเพื่อควบคุมให้การใช้อำนาจรัฐดำเนินไปเพื่อบรรลุภารกิจของรัฐเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐดังกล่าว (<https://library.parliament.go.th>)

สำหรับกฎหมายไทยเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันได้แก่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 บัญญัติว่า “ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้อำนาจและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงเพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือได้สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือหน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ”

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 235 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 236 ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินผู้ใดมีพฤติการณ์ตามมาตรา 234 (1) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้สวนข้อเท็จจริง และหากมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เห็นว่าผู้นั้นมีพฤติการณ์หรือกระทำความผิดตามที่ได้สวน ถ้าเป็นกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา 226 วรรคเจ็ดมาใช้บังคับแก่การพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาโดยอนุโลม หรือกรณีอื่นให้ส่งสำนวนการได้สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือดำเนินการอื่นตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือการได้สวนข้อเท็จจริงและมีมติตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต...”

จากมาตรา 234- มาตรา 235 ข้างต้นจะเห็นว่าแม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะมีได้บัญญัติถึงการกลไกการตรวจสอบการทำงานขององค์กรอิสระไว้อย่างชัดเจนก็ตาม แต่การปฏิบัติงานด้วยการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะต้องได้รับการตรวจสอบไม่แตกต่างไปจากหน่วยงานรัฐอื่น ๆ ที่ต้องถูกตรวจสอบจากองค์กรอิสระนั้นเช่นกัน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 ที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กร

อิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง หรือได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว หรือได้สวนเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่กฎหมายกำหนด หรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 29 บัญญัติว่า “ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อรัฐสภาทุกปี ทั้งนี้ ให้ประธานกรรมการ หรือกรรมการ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย มาแถลงรายงานดังกล่าวต่อรัฐสภา และให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะ”

จากมาตรา 28 จะเห็นว่าเป็นเพียงการให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบการทำงานของบุคคลหรือองค์กรอื่น โดยมีได้วางมาตรการใด ๆ ที่ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่ในฐานะที่ถูกตรวจสอบจากบุคคลหรือองค์กรอื่นด้วย เช่นเดียวกับบทบัญญัติในมาตรา 29 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกันกำหนดหน้าที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ พร้อมข้อสังเกตต่อรัฐสภา

2) การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในการดำเนินงานขององค์กรรัฐนั้น จำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องวางกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของหน่วยงานรัฐ เจ้าพนักงานรัฐ ทั้งนี้เพื่อให้มั่นใจว่าหน่วยงานรัฐโดยเจ้าพนักงานรัฐได้ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจไปในขอบอำนาจที่รัฐได้ให้ไว้ และเพื่อป้องกันมิให้เจ้าพนักงานรัฐใช้อำนาจไปเพื่อการแสวงประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าสำหรับตนเองหรือผู้อื่น อันเป็นการทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ในการตรวจสอบจึงเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นในเกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมในทุกระดับและทุกองค์กร การตรวจสอบ หมายถึง การวัดผลผลิตจากกระบวนการเปรียบเทียบกับสิ่งที่ผู้ตรวจสอบได้กำหนดไว้ โดยจะให้คำตอบเพียงสองทางคือ ผ่าน กับไม่ผ่าน โดยถ้าเป็นการตรวจสอบการบริหาร (Management Auditing) จะเน้นไปที่ผลที่เกิดขึ้น การประเมิน

ประสิทธิผลและความเหมาะสมของการควบคุมที่อยู่ภายใต้กฎระเบียบ ขั้นตอนการดำเนินงานและวิธีการปฏิบัติงาน ดังนั้นการตรวจสอบการบริหารจึงเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎระเบียบ รวมถึงการวิเคราะห์สาเหตุและผลกระทบ (Cause-and-Effect Analysis) ซึ่งมีแนวโน้มว่าจะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการประเมินวิธีการปฏิบัติงานซึ่งจะเกิดการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น (เดชาศิริสุทธิเดชา, op.mahidol.ac.th > ia > wp-content)

สำหรับการตรวจสอบเนื้อหาสาระนั้น อาจเทียบเคียงกับการตรวจสอบทางด้านบัญชีที่แบ่งออกได้เป็น 2 วิธี คือ

1) การตรวจสอบเนื้อหาสาระโดยใช้วิธีการวิเคราะห์เปรียบเทียบ (Substantive Analytical Procedures-SAP) และ

2) การทดสอบรายละเอียด (Test of Detail-TOD)

ส่วนมาตรฐานและหลักเกณฑ์ปฏิบัติการควบคุมภายในสำหรับหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 มาตรา 79 ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดให้มีการตรวจสอบภายใน การควบคุมภายในและการบริหารจัดการความเสี่ยง โดยให้ถือปฏิบัติตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด โดยในเรื่องมาตรฐานการควบคุมภายในสำหรับหน่วยงานของรัฐนั้น ได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ 3 ด้าน คือ

1) ด้านการดำเนินงาน

2) ด้านการรายงาน และ

3) ด้านการปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบ

ที่สำคัญสำหรับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แก่ การรายงาน ซึ่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้รายงาน ซึ่งรูปแบบ ระยะเวลาและผู้รับผิดชอบในการวางระบบควบคุมภายในและการจัดทำรายงาน การประเมินผล นอกจากนี้ ในเรื่องการควบคุมภายในนั้น มีกรอบแนวคิดที่สำคัญและเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป ได้แก่ กรอบแนวคิดการควบคุมเพื่อช่วยให้ผู้ปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายในเรื่องของการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ ความถูกต้องครบถ้วนของการรายงาน และการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กำหนด (COSO-Committee of Sponsoring of the Tread way Commission) ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่ก่อตั้งขึ้นโดยคณะกรรมการการบัญชีของสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1985 เพื่อศึกษาและพัฒนาแนวทางการบริหารความเสี่ยง รูปแบบการควบคุมภายในที่มีประสิทธิผล และป้องกันการทุจริตของรายงานทางการเงิน (secretary.mots.go.th)

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในส่วนขององค์กรอิสระอื่น ๆ ทางด้านการตรวจสอบนั้นทำให้เห็นได้ถึงกลไก

การตรวจสอบองค์กรอิสระนั้นได้อย่างกว้าง แม้จะมีได้บัญญัติเรื่องการตรวจสอบไว้โดยตรงก็ตาม เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง (คณะกรรมการ กกต.) ซึ่งมาตรา 222 กำหนดให้ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมและมีความซื่อสัตย์โดยการคัดเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา เพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (คณะกรรมการ กกต.) ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในการจัดดำเนินการ ควบคุม สืบสวน ไล่สวนหรือสั่งระงับสิทธิที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งทั้งในระดับส่วนกลาง และระดับท้องถิ่น ให้เป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม หรือในส่วนของผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งมาตรา 228 กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องเป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ เพราะการปฏิบัติหน้าที่ด้วยการใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินนั้น หรือในส่วนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คณะกรรมการ สตง.) ที่มาตรา 238 กำหนดคุณสมบัติของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์ สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และมาตรา 242 ที่กำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรม เป็นกลางและปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลพินิจ หรือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (คณะกรรมการ กสม.) ซึ่งมาตรา 246 กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับพุทธศักราช 2560 ข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงความต้องการอย่างกว้างที่ให้องค์กรตามรัฐธรรมนูญจะต้องได้รับการตรวจสอบด้วย เพื่อที่จะแสดงให้เห็นว่าแม้แต่องค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของหน่วยงานรัฐ เจ้าพนักงานรัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ต้องได้รับการตรวจสอบการใช้อำนาจเช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพื่อเป็นประกันแก่ประชาชนว่าองค์กรอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เป็นเรื่องที่ผู้วิจัยกำลังศึกษาอยู่นี้เป็นองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความสุจริต เป็นธรรม และพร้อมที่จะรับการตรวจสอบ เพื่อให้เป็นที่พึงของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐอย่างแท้จริง

เมื่อพิจารณามาตรา 236 และ มาตรา 237 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ประกอบมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเข้าชื่อเพื่อกล่าวหาว่ากรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดว่ามีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือ กฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง แล้วให้ยื่นต่อประธานรัฐสภา โดยหากประธานรัฐสภาเห็นว่ามีความผิดอันควรสงสัยตามที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อตั้งคณะผู้ไล่สวนอิสระตามกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น เป็นกรณีที่

กฎหมายกำหนดให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ ป.ป.ช. มีพฤติการณ์ร้ายแรง ผิดปกติ หรือทุจริตต่อหน้าที่หรือไม่ ซึ่งเป็นผลโดยตรงมาจากการใช้อำนาจของกรรมการ ป.ป.ช. แต่ไม่ได้มีกลไกของกฎหมาย องค์กร หรือมาตรการทางกฎหมายที่เข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ใช้อำนาจว่า เป็นไปโดยไม่ทุจริต หรือจงใจ หรือใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อกฎหมายหรือไม่

นอกจากนี้ มาตรา 42 ถึงมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน โดยให้กรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตร ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่น ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมต่อประธานวุฒิสภา โดยให้ประธานวุฒิสภาแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อตรวจสอบเบื้องต้นก่อนเสนอประธานวุฒิสภาพิจารณา และให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการตรวจสอบบัญชี (มาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561) ในกรณีที่ปรากฏว่ามีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการที่กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหรือหนี้สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบและมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีเจตนาไม่แสดงที่มาแห่งทรัพย์สินหรือหนี้สิน กฎหมายกำหนดให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป (มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561) หรือแม้แต่ในกรณีที่ปรากฏว่ากรรมการ ป.ป.ช. คนใดร้ายแรงผิดปกติ ก็ให้ประธานวุฒิสภาส่งสำนวนพร้อมด้วยเอกสารหลักฐานไปยังประธานรัฐสภาเพื่อแจ้งให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาทราบ เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป (มาตรา 44 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561) และบัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา หรือให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในจำนวนตามที่กฎหมายกฎหมายกำหนด มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการ ป.ป.ช. คนใดมีพฤติการณ์ร้ายแรง ผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือ กฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง (มาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561)

จากที่กล่าวมาสะท้อนให้เห็นแต่เพียงการมุ่งตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของกรรมการ ป.ป.ช. และบุคคลที่มีความเกี่ยวข้อง หรือในกรณีที่สงสัยว่ากรรมการ ป.ป.ช. ร่ำรวยผิดปกติซึ่งเป็นผลมาจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้กระทำลงไปโดยทุจริตหรือโดยไม่ชอบแล้วเท่านั้น แต่กฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ได้มุ่งเพื่อที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยตรงว่าได้ใช้อำนาจไปโดยสุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ เป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลหรือไม่ เท่ากับเป็นช่องว่างให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถใช้อำนาจไปโดยไม่มืองค์กรใดที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในภายหลัง รวมถึงกฎหมายก็ไม่ได้กำหนดมาตรการใด ๆ ให้มีกลไก องค์กรหรือมาตรการในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อสร้างความมั่นใจแก่ประชาชนว่าในกระบวนการยุติธรรมของประเทศนั้น ในการสัมภาษณ์เชิงลึกประชากรกลุ่มนักกฎหมาย เห็นว่าควรมีกลไกการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อที่จะส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐในประเทศดียิ่งขึ้น จากที่กล่าวมานี้ประชากรที่เป็นอดีตคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสอดคล้องเป็นอย่างเดียวกัน

ดังนั้นองค์กรอิสระก็ต้องถูกตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจ เช่นเดียวกับกับ เจ้าหน้าที่รัฐ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกต้องสอบว่าปฏิบัติและใช้อำนาจ โดยชอบหรือไม่ ทั้งนี้เพื่อให้องค์กรอิสระดังกล่าวมีความโปร่งใสและตรวจสอบได้อย่างแท้จริง หากเปรียบเทียบกับองค์กรอื่นที่ไม่ใช่องค์กรอิสระเหมือนกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. กลับมีกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น กรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา และคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด กฎหมายกำหนดให้ส่งคำสั่งเสนอให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้ทำความเข้าใจ คำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการนั้น ก่อนส่งสำนวนและความเห็นแย้งนั้นไปให้อัยการสูงสุด พิจารณาชี้ขาดต่อไป (มาตรา 145 และ มาตรา 145/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา) จะเห็นได้ว่ากฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดทำความเข้าใจ คำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการนั้น เป็นการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของพนักงานอัยการ เพื่อให้ปกป้องไม่ให้ผู้เสียหายได้รับผลกระทบจากคำสั่งไม่ฟ้องคดีที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจโดยทุจริตของพนักงานอัยการ ในทางเดียวกันหากในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีองค์กรหรือกลไกของการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจแล้ว ย่อมเป็นหลักประกันที่ทำให้ประชาชนมั่นใจถึงการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าได้เป็นไปโดยสุจริต เทียบธรรมเนียม โปร่งใสและตรวจสอบได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

3. องค์กรและกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ

สำหรับองค์กรและกฎหมายต่างประเทศเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระนั้น ในการศึกษานี้จะทำการเปรียบเทียบองค์กรและกฎหมายที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ของ 3 ประเทศ/เขตปกครองพิเศษ/หรือรัฐ ได้แก่

1) เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China)

2) สหพันธรัฐมาเลเซีย (Federation of Malaysia)

3) รัฐนิวเซาท์เวลส์เครือรัฐออสเตรเลีย (New South Wales)

องค์กรและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระที่มีหน้าที่และอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน สหพันธรัฐมาเลเซีย และรัฐนิวเซาท์เวลส์เครือรัฐออสเตรเลียนั้น สามารถอธิบายในเชิงเปรียบเทียบเพื่อให้เห็นถึงกลไกและกระบวนการของการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอิสระได้ดังนี้

3.1 เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน

คณะกรรมการตรวจสอบ Operation Review Committee (ORC) ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง แห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นคณะกรรมการที่มีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจในการปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC) ซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่หลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน โดยคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) จะทำงานขึ้นตรงต่อผู้ว่าการฮ่องกง มีอำนาจในการปราบปรามการทุจริตทั้งในหน่วยงานของรัฐและเอกชน (Quah, 2007, pp.1-47, Government of Hong Kong, 2016, pp. 1-2) โดยกฎหมายบัญญัติให้คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับ (วีรพงษ์ บุญญภาส และคณะ, 2546, น. 80-81)

1) รับเรื่องและพิจารณาเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน ที่เกี่ยวกับการทุจริตและสอบสวนกรณีการทุจริต

2) ดำเนินการสอบสวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน ที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นความผิดภายใต้กฎหมาย 3 ฉบับ ได้แก่

(1) The Independent Commission Against Corruption Ordinary

(2) The Prevention of Bribery Ordinance และ

(3) The Election Ordinance

3) ดำเนินการสอบสวนการกระทำเจ้าหน้าที่รัฐที่คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต หรือ ICAC มีความเห็นว่าเป็นการกระทำทุจริตมิชอบต่อหน้าที่และรายงานให้ประธานทราบ

4) ตรวจสอบการกระทำและกระบวนการทำงานของหน่วยงานของรัฐเพื่อป้องกันมิให้เกิดการทุจริตได้ง่ายในอนาคตและเพื่อเปิดโปงการกระทำทุจริตที่เกิดขึ้นแล้ว

5) ให้คำแนะนำและช่วยเหลือแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องการจัดการกับการทุจริตตามที่ได้อ้างขอ

6) ให้คำแนะนำหน่วยงานของรัฐในเรื่องการปรับปรุงกระบวนการทำงานเพื่อให้มีประสิทธิภาพและเพื่อลดความเสี่ยงในการเกิดการทุจริตภายในหน่วยงานที่อาจเกิดขึ้นได้ภายใต้สถานการณ์ที่ง่ายต่อการเกิดทุจริต

7) ให้การศึกษาแก่สาธารณะชนเกี่ยวกับภัยร้ายของการทุจริตเพื่อเป็นองค์ความรู้ในการป้องกันการทุจริตตั้งแต่วัยเรียน

8) เรียกร้องการสนับสนุนจากสาธารณะชนเพื่อต่อต้านการทุจริต

โดยคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชน จะปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย 3 ฉบับ ได้แก่ 1) The Independent Commission Against Corruption Ordinance 2) The Prevention of Bribery Ordinance และ 3) The Election (Corrupt and illegal conduct) Ordinance อย่างไรก็ตาม หากเป็นส่วนของการดำเนินการเกี่ยวกับการสืบสวนนั้นจะอยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการตรวจสอบ (ORC) โดยเฉพาะ สำหรับการสืบสวนนั้น คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) สามารถแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ใด ๆ ขึ้นเพื่อช่วยเหลือคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ในการปฏิบัติการกิจเกี่ยวกับการสอบสวนโดยความเห็นชอบของผู้ว่าการฮ่องกง เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระงานและเพื่อให้การทำงานเป็นไปด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น โดยมีขั้นตอนการดำเนินการดังนี้

1) ผู้พบเห็นการกระทำสามารถรายงานการกระทำผิดต่อคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ได้ด้วยตนเองที่สำนักงานใหญ่ ICAC หรือสำนักงานภูมิภาค ICAC หรือร้องเรียนผ่านโทรศัพท์จดหมาย หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ แล้วแต่กรณี โดยเรื่องกล่าวหาทุกเรื่อง จะได้รับการตรวจสอบและพิจารณาทุกวัน โดยผู้อำนวยการของหน่วยปราบปราม ซึ่งหากพิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องกล่าวหาขึ้นอยู่กับอำนาจของ ICAC และปรากฏหลักฐานเบื้องต้นว่าสมควรที่จะให้มีการสอบสวน เรื่องดังกล่าวก็จะถูกส่งให้กับแผนกสอบสวน ผลของการสอบสวนมีได้ 2 ประการ ได้แก่

- (1) ถูกดำเนินคดีภายใต้กระทรวงยุติธรรม
- (2) ให้ยุติการสอบสวนโดยคำสั่งของคณะกรรมการการตรวจสอบ (ORC)

2) กระบวนการสอบสวนของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) จะเริ่มต้นเมื่อคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ได้รับเรื่องกล่าวหาหรือเรียนกรณีเกิดการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในภาครัฐ หรือเมื่อคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) เห็นสมควรให้มีการสอบสวน ซึ่งการดำเนินการกับเรื่องกล่าวหาหรือเรียนจะเริ่มต้นอย่างรวดเร็วภายใน 48 ชั่วโมงนับแต่ได้รับเรื่อง

3) หน่วยปราบปราม (Operations Department) จะดำเนินการพิจารณาเรื่องกล่าวหาหรือเรียนเพื่อสรุปว่าเรื่องดังกล่าวนี้มีมูลให้ดำเนินการต่อหรือไม่มีมูล หากพบว่าไม่มีมูลก็ต้องนำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการการตรวจสอบ (ORC) ต่อไป แต่หากปรากฏว่ามีมูลเรื่องนั้นก็จะถูกส่งต่อให้หน่วยสอบสวน (Investigation sections) เพื่อดำเนินการสอบสวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง แล้วจึงรายงานความคืบหน้าแก่คณะกรรมการตรวจสอบ

4) เมื่อสอบสวนเสร็จแล้วในลำดับต่อมาก็จะต้องนำพยานหลักฐานที่รวบรวมได้เสนอต่อกระทรวงยุติธรรม (Department of Justice) เพื่อพิจารณาว่าจะดำเนินคดีหรือไม่ดำเนินคดี โดยพิจารณาจากพยานหลักฐานที่คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) เสนอมา หากไม่ดำเนินคดีก็ต้องรายงานต่อคณะกรรมการการตรวจสอบ (ORC) แต่หากดำเนินคดีก็จะมี การพิจารณาเพื่อตัดสินโทษผู้กระทำความผิดแล้วจึงรายงานต่อคณะกรรมการการตรวจสอบ (ORC)

5) เมื่อคณะกรรมการการตรวจสอบ (ORC) ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว จึงสามารถปิดคดีได้

สำหรับระบบการตรวจสอบของคณะกรรมการการตรวจสอบ (ORC) ต่อคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) นั้น คณะกรรมการการตรวจสอบ (ORC) จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ซึ่งประกอบด้วยบุคคลจำนวน 17 คน จากหลายฝ่าย ได้แก่ กรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ฝ่ายตำรวจ

ฝ่ายยุติธรรม ฝ่ายปกครอง รวมถึงผู้แทนจากภาคประชาชนที่มีคุณสมบัติที่เหมาะสมและมีความซื่อสัตย์สุจริต โดยคณะกรรมการตรวจสอบ (ORC) ดังกล่าวจะทำการประชุมกันประมาณ ทุก 6 สัปดาห์ เพื่อพิจารณาตรวจสอบเรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) เห็นชอบแล้วว่ากรณีที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่รัฐได้กระทำการทุจริตนั้นมีข้อมูลเพียงพอ คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) จะดำเนินแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อดำเนินการสอบสวน เรื่องที่มีการกล่าวหา ซึ่งไม่ว่าจะพบว่าเรื่องกล่าวหาดังกล่าวมีมูลหรือไม่มีมูลก็ตาม คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) จะต้องรายงานไปยังคณะกรรมการตรวจสอบ (ORC) เพื่อตรวจสอบอีกครั้ง ทั้งนี้เพื่อแสดงถึงความโปร่งใสและถ่วงดุลอำนาจระหว่างคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) กับคณะกรรมการตรวจสอบ (ORC) โดยภายหลังจากการที่มีการสอบสวนเสร็จเรียบร้อยแล้วหากมีพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะดำเนินคดี สำนักงานการสอบสวนดังกล่าวจะถูกพิจารณาและประเมินอีกครั้งโดยคณะกรรมการตรวจสอบ (ORC) ซึ่งเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจในการยุติการสอบสวนได้ จะเห็นว่าในการดำเนินการเพื่อสอบสวนการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐหรือเอกชน โดยคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) จะต้องถูกตรวจสอบการใช้อำนาจอีกครั้งหนึ่ง โดยคณะกรรมการตรวจสอบ (ORC) ซึ่งเป็นบุคคลที่แต่งตั้งขึ้นจากบุคคลภายนอกเพื่อมาร่วมพิจารณาข้อกล่าวหา และทำหน้าที่เป็นผู้กลั่นกรองเรื่องว่าสมควรต้องดำเนินการสืบสวนเพิ่มเติมหรือไม่ ซึ่งจะทำให้การใช้อำนาจของ คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระนั้นเป็นไปอย่างเปิดเผย โปร่งใสและตรวจสอบได้ ย่อมสร้างความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรม

3.2 สหพันธรัฐมาเลเซีย

สหพันธรัฐมาเลเซีย ประกอบด้วยรัฐจำนวน 13 รัฐ และดินแดนสหพันธ์ 3 ดินแดน โดยในส่วนขององค์กรหรือหน่วยงานและอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศมาเลเซีย นั้น มีหลายองค์กรที่มีลักษณะที่แบ่งหน้าที่กันอย่างชัดเจน ได้แก่

- 1) คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (Anti-Corruption Advisory Board (ACAB))
- 2) คณะกรรมการพิเศษว่าด้วยการทุจริต (Special Committee on Corruption (SCC))
- 3) คณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียน (Complaints Committee (CC))
- 4) องค์กรตรวจสอบการปฏิบัติงาน (ORP)
- 5) องค์กรให้คำปรึกษาและป้องกันการทุจริต (Consultation and Corruption Prevention Panel (CCPP))

ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของหน่วยงานปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (Malaysian Anti-Corruption Commission (MACC)) เป็นองค์กรของรัฐภายใต้สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเฉพาะในเรื่องงบประมาณและบุคลากร ส่วนการดำเนินงานเป็นอิสระเจ้าหน้าที่ของ MACC อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (MACC) โดยไม่มีการแทรกแซงจากฝ่ายใด ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (MACC) มีหน้าที่และอำนาจในการปราบปรามการทุจริตที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจและการทุจริตในทุกรูปแบบ ตลอดถึงการเสริมสร้างคุณธรรม และความเชี่ยวชาญ ด้วยการดำเนินแผนงานพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง โดยประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (MACC) จะได้รับการแต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย พ.ศ. 2552 (Malaysian Anti-Corruption Commission Act 2009) แทนหน่วยงานเดิมคือ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (Anti-Corruption Agency (ACA)) ซึ่งมาตรา 7 แห่ง พระราชบัญญัติด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย พ.ศ. 2552 (Malaysian Anti-Corruption Commission Act 2009) ได้บัญญัติหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (MACC) ไว้ดังต่อไปนี้ (LAWS OF MALAYSIA REPRINT Act 694 MALAYSIAN ANTI-CORRUPTION COMMISSION ACT 2009)

- 1) รับและพิจารณารายงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (MACC) เกี่ยวกับความผิดตามกฎหมายนี้ และสืบสวน สอบสวนรายงานดังกล่าวตามที่ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (MACC) หรือเจ้าหน้าที่พิจารณาว่ากระทำได้
- 2) แสวงหา สืบสวน และสอบสวนความผิดที่ต้องสงสัยภายใต้กฎหมายนี้
- 3) ตรวจสอบแนวปฏิบัติระบบ วิธีการและขั้นตอน การปฏิบัติงานขององค์กรภาครัฐที่ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (MACC) มีความเห็นว่าอาจทำให้เกิดการทุจริต
- 4) ให้คำแนะนำแก่หัวหน้าองค์กรภาครัฐสำหรับการเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติระบบหรือวิธีการ ขั้นตอนการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อลดโอกาสในการเกิดการทุจริต
- 5) ให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับการทุจริต และให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนแก่สาธารณะสำหรับ การดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต

โดยมีหน่วยงานภายในสำนักงานใหญ่ที่ช่วยในการดำเนินการซึ่งมีฐานะเป็นกองประกอบด้วย 6 กอง (Enforcement, 2016) ที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการจัดการยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการของหน่วยงานดังนี้

1) กองสืบสวนสอบสวน (Investigation Division) มีบทบาทสำคัญและโดดเด่นในการปราบปรามอาชญากรรมการทุจริต มีหน้าที่หลักในการดำเนินการสืบสวนสอบสวน โดยบทบาทของกองนี้สอดคล้องกับมาตรา 7 (ก) และ (ข) ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย 2552

2) กองปฏิบัติการพิเศษ (Special Operations Division) บทบาทในการตรวจสอบกรณีที่เป็นเรื่องที่มีรายละเอียดสูงและเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

3) กองกฎหมายและการฟ้องร้อง (Legal and Prosecution Division) รับผิดชอบเกี่ยวกับกระบวนการฟ้องร้องคดีความทุจริต ดูแลการฟ้องร้องคดีให้เป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นไปตามมาตรฐาน การให้หลักฐานตามที่กฎหมายกำหนด และประเมินเอกสารตรวจสอบที่ส่งโดยกรมสอบสวนคดีเพื่อหาแนวทางในการดำเนินการต่อไป

4) กองข่าวกรอง (Intelligence Division) มีส่วนสำคัญในการทำงานเป็นศูนย์กลางข้อมูลข่าวสารหลักมีการนำวิธีการและกลยุทธ์ต่าง ๆ มาใช้ รวมทั้งการใช้เทคนิคและเทคโนโลยีล่าสุดในการรวบรวมข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับการทุจริต

5) กองนิติวิทยาศาสตร์ (Forensic Division) ทำหน้าที่ในการให้บริการด้านการพิจารณาคดีทางนิติเวชและให้คำปรึกษาในการเสริมสร้างการสืบสวนสอบสวน และการบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการทุจริต

6) กองแผนการจัดการข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศ (Records Management and Information Technology Division) มีหน้าที่รับผิดชอบในการรับและประมวลผลข้อมูล จัดระเบียบและจัดการเอกสารด้านการปฏิบัติงาน การจัดชั้นเอกสาร การใช้กระบวนการเพื่อการตรวจสอบอย่างสมบูรณ์การจัดทำเอกสาร การจัดทำสถิติ และการให้การสนับสนุนด้านเทคนิค ตลอดจนให้คำแนะนำแก่ผู้ใช้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องไปยังระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์ “MACC’c”

ยุทธศาสตร์สำคัญด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของหน่วยงาน MACC คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกัน รัฐบาลกลางและ MACC ส่วนกลาง จะให้อำนาจแก่หน่วยงาน MACC รัฐท้องถิ่นแต่ละรัฐอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เน้นการสร้างเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นกับประชาชนเพื่อนำไปสู่ความร่วมมือกับหน่วยงาน MACC หรือหน่วยงานรัฐอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยมีวิธีการประชุมสัมมนากับชาวบ้าน หัวหน้าหมู่บ้าน นักศึกษา ซึ่งจะทำให้เกิดผลด้านปราบปรามการทุจริต มีการแจ้งเบาะแสจากประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง มีการปลูกจิตสำนึกให้เกิด

ขึ้นกับประชาชน เห็นได้จากการจับกุมผู้กระทำความผิด โดยได้รับข้อมูลจากประชาชน มีการทำบันทึกความเข้าใจ (MOU) เป็นความร่วมมือ หรือความเข้าใจระหว่างหน่วยงานรัฐและประชาชน และใช้สื่อต่าง ๆ เป็นประโยชน์ในการแจ้งข้อมูลข่าวสาร ให้ประชาชนได้ทราบ สื่อเองก็มีจิตสำนึกและให้ความสนใจในการป้องกันการทุจริตจะเน้นกลุ่มเป้าหมายไปที่ภาคเอกชน โรงเรียนของรัฐและโรงเรียนเอกชน โดยมีวิธีการจัดสัมมนาบรรยายให้ความรู้ปลูกฝังค่านิยม การต่อต้านการทุจริต ตั้งแต่เด็กและเยาวชน ต้องการความร่วมมือและความเชื่อมั่นจากประชาชน (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดสุรินทร์, 2559)

นอกจากนี้ในการดำเนินงานของหน่วยงาน MACC ยังมีความเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้น ภายใต้กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย 2552 (Malaysian Anti-Corruption Commission Act 2009) และคำสั่งทางปกครอง ซึ่งแสดงให้เห็นได้ดังตารางต่อไปนี้ (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2558, หน้า 66-68)

ตารางที่ 4.2 คณะกรรมการและองค์คณะของหน่วยงาน MACC

คณะกรรมการ/องค์คณะ	ที่มาและคุณสมบัติของ คณะกรรมการ	อำนาจหน้าที่
คณะกรรมการที่ปรึกษาด้าน การป้องกันและปราบปราม การทุจริต (Anti-corruption advisory board)	<ol style="list-style-type: none"> 1. ได้รับการแต่งตั้งจากพระมหากษัตริย์ 2. เป็นบุคคลที่มีชื่อเสียงด้านการให้บริการสาธารณสุข หรือผู้มีชื่อเสียงในสาขาวิชาชีพต่าง ๆ 3. ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (MACC) จะได้รับการแต่งตั้งโดยตำแหน่ง 4. ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง 3 ปี และต้องไม่ดำรงตำแหน่งเกินกว่า 2 วาระ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ให้คำปรึกษาและแนะนำแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (MACC) ในทุกเรื่องเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตในประเทศ 2. กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อจัดการทุจริต รวมทั้งให้ความเห็นชอบข้อเสนอของ MACC เกี่ยวกับประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการดำเนินงานและความต้องการทรัพยากรเพื่อประสิทธิภาพในการทำงาน 3. กลั่นกรองรายงานประจำปี

คณะกรรมการ/องค์คณะ	ที่มาและคุณสมบัติของ คณะกรรมการ	อำนาจหน้าที่
		และข้อคิดเห็นของ MACC ก็เสนอต่อคณะกรรมการพิเศษว่าด้วยการทุจริต (special committee on corruption (SCC))
คณะกรรมการพิเศษว่าด้วยการทุจริต (special committee on corruption (SCC))	<p>1. กรรมการของ SCC มาจาก วุฒิสมาชิกและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้เป็นฝ่ายบริหาร</p> <p>2. ระยะเวลาดำรงตำแหน่งของกรรมการมีระยะเวลา 3 ปี และต้องไม่ดำรงตำแหน่งเกินกว่า 2 วาระ</p>	<p>1. ให้คำแนะนำต่อนายกรัฐมนตรี</p> <p>2. ตรวจสอบรายงานประจำปีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (MACC)</p> <p>3. ตรวจสอบข้อคิดเห็นของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (Anti-corruption advisory board (ACAB) โดยสามารถขอความชัดเจนและคำอธิบายเกี่ยวกับรายงานและข้อคิดเห็นดังกล่าว</p>
คณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียน (complaints committee (cc))	ได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรี	<p>1. ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของ MACC เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนการกระทำมิชอบของเจ้าหน้าที่ (ที่ไม่ใช่การกระทำทางอาญา)</p> <p>2. ให้คำแนะนำในวิธีปฏิบัติงานของ MACC กรณีเห็นว่าเป็นจุดอ่อนหรือไม่เหมาะสม</p>

คณะกรรมการ/องค์คณะ	ที่มาและคุณสมบัติของ คณะกรรมการ	อำนาจหน้าที่
องค์คณะตรวจสอบการ ปฏิบัติงาน (ORP)	1. ได้รับการแต่งตั้งจาก นายกรัฐมนตรี 2. เป็นผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นตัวแทน ในสาขาวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง	1. ตรวจสอบถ่วงดุลสำหรับการ ดำเนินการเกี่ยวกับคดีต่างๆ 2. เสนอมุมมองต่อ MACC ใน คดีที่ต้องการความชัดเจนมาก ขึ้น
องค์คณะให้คำปรึกษา และป้องกันการทุจริต (Consultation and corruption prevention Panel (CCPP))	1. ได้รับการแต่งตั้งจาก นายกรัฐมนตรี 2. เป็นบุคคลต่างๆที่เป็นผู้แทน ขององค์กรภาคประชาสังคม รวมถึงนักวิชาการนักธุรกิจ ผู้นำด้านศาสนาผู้เชี่ยวชาญ ด้านสื่อและนักเคลื่อนไหว ทางสังคม	ให้ความช่วยเหลือ คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต MACC ในการดำเนินการปลูกฝังความ ไม่อดทนอดกลั้นต่อการทุจริต ให้แก่สังคมทั้งในองค์กร ภาครัฐและภาคเอกชน

โครงสร้างและการทำงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (MACC) ประกอบไปด้วยประธานองค์กรและรองประธานจำนวน 3 คน ตามกิจกรรมที่อยู่ในความรับผิดชอบของ MACC ได้แก่

- 1) ด้านการปราบปรามการทุจริต
- 2) ด้านการป้องกันการทุจริต
- 3) ด้านการบริหารจัดการและความเป็นมืออาชีพ

นอกจากนั้นการกำกับดูแลจะอยู่ภายใต้ การกำกับของคณะกรรมการทั้งหมด 5 ชุด ดังที่กล่าวในข้างต้นซึ่งจะทำงานร่วมกันและตั้งอยู่บนพื้นฐานของการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน โดยการทำงานที่รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

สำหรับระบบการตรวจสอบขององค์คณะตรวจสอบการปฏิบัติงาน (ORP) ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (MACC) นั้น จะได้รับการแต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีพิจารณาจากผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นตัวแทนในสาขาวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลสำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับคดีต่าง ๆ และเสนอมุมมองต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (MACC) ในคดีที่ต้องการความชัดเจนมากขึ้น จึงมีส่วน

ช่วยให้การทำงานด้านการปราบปรามการทุจริตในสหพันธรัฐมาเลเซียได้ผลจึงส่งผลให้ภาพลักษณ์ความโปร่งใสของสหพันธรัฐมาเลเซียดีขึ้นเป็นลำดับ

3.3 รัฐนิวเซาท์เวลส์หรือรัฐออสเตรเลีย

รัฐนิวเซาท์เวลส์หรือรัฐออสเตรเลียนั้น ได้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เรียกว่า คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC (NSW) เหมือนกับในเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งสำนักงาน ICAC (NSW) แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์หรือรัฐออสเตรเลียน ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ.1989 (พ.ศ. 2532) โดยคณะรัฐบาลของรัฐนิวเซาท์เวลส์ เพื่อจุดประสงค์ในการตอบรับกับกระแสความกังวลของสาธารณะชนในเรื่องความซื่อสัตย์ในการบริหารราชการในรัฐนิวเซาท์เวลส์ โดยการจัดตั้งองค์กรต่อต้านการทุจริตขึ้นเป็นองค์กรอิสระภายใต้การดูแลของคณะรัฐสภา และภายใต้บทบัญญัติของรัฐบัญญัติคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption Act 1988 (พ.ศ.2531)) ภายในสำนักงานประกอบไปด้วยกรมวิชาการ ICAC (NSW) โดยมีภารกิจหลักของสำนักงานคือ

- 1) สืบสวนสอบสวนและเปิดโปงการทุจริตในภาครัฐ
- 2) ป้องกันการทุจริตในเชิงรุกโดยให้คำปรึกษาแนะนำและให้ความช่วยเหลือ
- 3) ให้ความรู้ภาคประชาชนและภาครัฐเกี่ยวกับการกระทำที่เป็นการทุจริตคอร์รัปชัน

และผลกระทบของการทุจริต

ขอบอำนาจในการปฏิบัติงานของสำนักงาน ICAC (NSW) ครอบคลุมหน่วยงานในภาครัฐรวมถึงลูกจ้างในหน่วยงานกระทรวง สภาท้องถิ่น สมาชิกรัฐ สภารัฐมนตรี คณะตุลาการ และผู้ว่าการ ยกเว้นเฉพาะสำนักงานตำรวจแห่งรัฐเท่านั้น เนื่องจากในหน่วยงานตำรวจดังกล่าวมีหน่วยงานที่เรียกชื่อว่า The Police Integrity Commission (PIC) เป็นผู้ตรวจสอบดูแลการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจเกี่ยวกับการร้องเรียนถึงการกระทำหรือความประพฤติอันไม่ชอบด้วยกฎหมายของตำรวจเป็นการเฉพาะอยู่แล้ว

สำนักงาน ICAC (NSW) แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์หรือรัฐออสเตรเลียน ทำงานภายใต้รัฐสภาและปฏิบัติการภายใต้กฎหมายฉบับเดียว คือ The Independent Commission Against Corruption Act 1988 โดยรูปแบบการดำเนินการของสำนักงาน ICAC (NSW) แห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์หรือรัฐออสเตรเลียน แบ่งออกเป็น 4 แผนก ได้แก่

- 1) แผนกสืบสวน (Investigation)
- 2) แผนกป้องกันการทุจริต (Corruption prevention)

3) แผนกบริการความร่วมมือ (Corporate services) และ

4) แผนกกฎหมาย (Legal)

โดยทำหน้าที่ประสานงานกันเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตบรรลุเป้าหมาย สำหรับงานด้านการสืบสวนของแผนกสืบสวนนั้น รัฐบาลบัญญัติคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน (Independent Commission Against Corruption Act 1988 (พ.ศ.2531)) ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ICAC (NSW) ในการสืบสวนอย่างกว้างขวาง กรณีมีการกล่าวหาหรือภายใต้สถานการณ์ที่คณะกรรมการ ICAC (NSW) เชื่อว่ามีการกระทำทุจริตเกิดขึ้น โดยการสืบสวนจะเริ่มต้นจากการสนับสนุนและกระตุ้นในเชิงรุกเพื่อให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐรายงานการทุจริตที่พบเห็น ตามมาด้วยการที่ผู้บังคับบัญชาขององค์กรรวมถึงหัวหน้าหน่วยงานอื่นของรัฐและหัวหน้าสภาและต้องรายงานให้คณะกรรมการ ICAC (NSW) ทราบเกี่ยวกับเรื่องใดก็ตามที่สงสัยว่าเกี่ยวพันหรืออาจเกี่ยวพันกับการทุจริตเช่นเดียวกันกับรัฐมนตรีที่ต้องรายงานต่อคณะกรรมการ ICAC (NSW) โดยตรงหรือผ่านทางสำนักงานตัวแทนนอกจากนี้คณะกรรมการ ICAC (NSW) ยังสามารถเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการสืบสวนเกี่ยวกับเรื่องทุจริตได้ด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์เครือรัฐออสเตรเลียก็มีอำนาจโดยตรงในการมีคำสั่งให้คณะกรรมการ ICAC (NSW) สืบสวนเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทุจริตได้เช่นกัน ทั้งนี้มาตรการในการสืบสวนหาความจริงของการทุจริตของสำนักงาน ICAC (NSW) ใช้ทั้งวิธีปกปิดเป็นความลับและวิธีการที่เปิดเผย ตามแต่กลยุทธ์และเทคนิคในการสืบสวนจะแตกต่างกันไปตามแต่กรณีข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น นอกจากนี้ในการสอบสวนของสำนักงาน ICAC (NSW) ยังมีจุดที่แตกต่างจากองค์กรต่อต้านการทุจริตในประเทศอื่น ๆ โดยมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการไต่สวนสาธารณะ (Public hearing) และการบังคับให้มีการตรวจสอบ (Compulsory examinations) เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้คณะกรรมการ ICAC (NSW) ยังสามารถกำหนดให้มีการไต่สวนสาธารณะ หรือการบังคับให้มีการตรวจสอบได้ตามที่เห็นสมควรแล้วแต่กรณีได้โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของการสืบสวนด้วย

อย่างไรก็ตาม แม้ระบบการตรวจสอบการทุจริตของสำนักงาน ICAC (NSW) ของรัฐนิวเซาท์เวลส์เครือรัฐออสเตรเลียข้างต้นจะถือได้ว่ามีประสิทธิภาพในระดับสูง และกฎหมายให้อำนาจแก่สำนักงาน ICAC (NSW) ในการทำงานอย่างเป็นอิสระไม่ขึ้นอยู่กับนักการเมือง ข้าราชการ พรรคการเมือง หรือรัฐบาลก็ตาม แต่กฎหมายก็ยังได้กำหนดมาตรการในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของสำนักงาน ICAC (NSW) ให้อยู่ภายใต้การตรวจสอบของ 2 องค์กรหลัก คือ

1) คณะกรรมการรัฐสภาแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ (NSW Parliament's committee) ซึ่งจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบประสิทธิภาพและสมรรถนะของกระบวนการทำงานและการรายงานประจำปีของสำนักงาน ICAC (NSW)

2) ผู้ตรวจตรา (Inspector) ของ ICAC (NSW) โดยผู้ตรวจตราจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของสำนักงาน ICAC (NSW) ว่าเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ นอกจากนี้ผู้ตรวจตรายังมีหน้าที่ในการสืบสวนและดำเนินการกรณีมีคำร้องเรียนเกี่ยวกับคณะกรรมการ ICAC (NSW) และเจ้าหน้าที่ของ ICAC (NSW) ที่ยังคงอยู่ในตำแหน่งหรือที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว รวมถึงมีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานที่ไม่ชอบ เช่น เกิดความล่าช้าในการสืบสวนสอบสวน หรือการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลอันปราศจากเหตุอันสมควร และการประเมินประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการทำงานของสำนักงาน ICAC (NSW) โดยเฉพาะ แต่ทั้งนี้ผู้ตรวจตราไม่มีอำนาจเข้าไปก้าวก้าวมติของคณะกรรมการ ICAC (NSW) ในเรื่องการเริ่มหรือยุติการสืบสวนสอบสวน ซึ่งเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ICAC (NSW) โดยเฉพาะ

นอกจากนี้ สำนักงาน ICAC (NSW) ยังอาจถูกตรวจสอบโดยหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ กล่าวคือ การตรวจสอบทางบัญชีโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (NSW Treasury and Auditor General) การตรวจสอบเกี่ยวกับการดักฟังข้อมูลข่าวสารการใช้เครื่องมือดักฟังโดยสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน (NSW Ombudsman) หรือการดำเนินการที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ตรวจสอบของศาลหรืออัยการ

สำหรับการตรวจสอบการใช้อำนาจของสำนักงาน ICAC (NSW) เป็นการตรวจสอบภายในสำนักงานเองนั้น กฎหมายของรัฐนิวเซาท์เวลส์หรือรัฐออสเตรเลีย ได้จัดให้มีระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจภายใน เช่น การกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของ ICAC (NSW) กล่าวคือ ให้มีการจัดตั้งกลุ่มหรือคณะเพื่อดำเนินการสอดส่องดูแลเกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณ การกำหนดกลยุทธ์แนวทางในการปฏิบัติงาน การตรวจสอบการกำหนดกิจกรรมเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตของสำนักงาน รวมไปถึงความเสี่ยงและความปลอดภัยในการทำงานของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น สำหรับภารกิจในด้านการสืบสวนของคณะกรรมการ ICAC (NSW) กฎหมายก็ยังกำหนดให้ในกรณีที่คณะกรรมการ ICAC (NSW) มีมติไม่ดำเนินการต่อหรือไม่รับพิจารณาสืบสวนในเรื่องที่มีการกล่าวหาเช่นนี้กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ICAC (NSW) มีหน้าที่ต้องแจ้งผู้กล่าวหาหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กล่าวหาเกี่ยวกับมติและเหตุผลของการมีมติไม่ดำเนินการต่อหรือไม่รับพิจารณานั้น ซึ่งเป็นบททั่วไปเกี่ยวกับการสืบสวนของคณะกรรมการ ICAC (NSW) ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ICAC (NSW) ต้องแสดงออกถึง

ความโปร่งใสและที่มาที่ไปในการมีมติของตนเนื่องจากการไม่ดำเนินการต่อหรือไม่รับพิจารณาเรื่องกล่าวหาที่เป็นที่มาของสาเหตุให้ไม่มีการดำเนินการในคดีนั้นต่อไป

จากที่กล่าวข้างต้นองค์กรต่อต้านการทุจริตของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน สหพันธรัฐมาเลเซีย และรัฐนิวเซาท์เวลส์เครือรัฐออสเตรเลียสะท้อนให้เห็นถึงความพยายามของแต่ละประเทศในการจัดตั้งองค์กรและกฎหมายเฉพาะขึ้นมาเพื่อประโยชน์ในการจัดการปัญหาการทุจริตภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต่อต้านการทุจริต พบว่าเมื่อพิจารณาจากชื่อเรียกขององค์กรต่อต้านการทุจริต สำหรับเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน และรัฐนิวเซาท์เวลส์เครือรัฐออสเตรเลีย นั้นใช้ชื่อเดียวกัน คือ The Independent Commission Against Corruption แต่มีรูปแบบการทำงานที่แตกต่างกัน โดยสำนักงาน ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนทำงานภายใต้การดูแลของประธานาธิบดีโดยตรงและปฏิบัติงานตามกฎหมายสามฉบับ ได้แก่ 1) The Independent Commission Against Corruption Ordinance 2) The Prevention of Bribery Ordinance และ 3) The Election (Corrupt and illegal conduct) Ordinance ส่วนสำนักงาน ICAC (NSW) ของรัฐนิวเซาท์เวลส์เครือรัฐออสเตรเลียทำงานภายใต้รัฐสภาและปฏิบัติงานภายใต้กฎหมาย Commission Against Corruption Act 1988 (พ.ศ.2531) ส่วนสหพันธรัฐมาเลเซียใช้ชื่อองค์กร คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (Malaysian Anti-Corruption Commission: MACC) เป็นองค์กรของรัฐสังกัดภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรีปฏิบัติงานตามกฎหมาย Malaysian Anti-Corruption Commission Act 2009 (พ.ศ.2552)

เมื่อนำรูปแบบขององค์กรและมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจขององค์กรอิสระในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน เปรียบเทียบกับของสหพันธรัฐมาเลเซียแล้ว พบว่าเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนจะจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นคณะกรรมการที่ประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่ายเพื่อพิจารณาตรวจสอบเรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) เห็นชอบแล้วว่ากรณีที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่รัฐได้กระทำการทุจริตนั้นมีข้อมูลเพียงพอหรือไม่ และไม่ว่าจะพบว่าเรื่องกล่าวหาดังกล่าวมีมูลหรือไม่มีมูลก็ตาม คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ก็ยังจะต้องรายงานผลไปยังคณะกรรมการเพื่อตรวจสอบอีกครั้ง ดังนั้นจะเห็นว่าในการดำเนินการเพื่อสอบสวนการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐหรือภาคเอกชนโดยคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) จะต้องถูกตรวจสอบการใช้อำนาจอีกครั้งหนึ่ง โดยคณะกรรมการตรวจสอบถึงการใช้อำนาจของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) จึงถือได้ว่าเป็นองค์กรอิสระที่กระทำอย่างเปิดเผย โปร่งใสและตรวจสอบได้

ในขณะที่ของสหพันธรัฐมาเลเซียนั้นกล่าวได้ว่าคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่เข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (MACC) นั้นมีคณะกรรมการหลายคณะที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ซึ่งมีความแตกต่างจากการทำงานของคณะกรรมการของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นเพราะความแตกต่างในด้านภูมิรัฐศาสตร์ของสหพันธรัฐมาเลเซียโดยคณะกรรมการแต่ละชุดจะมีอำนาจในการกลั่นกรองตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (MACC) เช่น คณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (Anti-Corruption Advisory Board (ACAB) ที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อจัดการทุจริตให้มีความเห็นชอบข้อเสนอของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (MACC) เกี่ยวกับการทำงาน รวมถึงการกลั่นกรองรายงานประจำปีและข้อคิดเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (MACC) ก่อนเสนอต่อคณะกรรมการพิเศษว่าด้วยการทุจริต (Special Committee on Corruption (SCC)) เท่ากับเป็นการกลั่นกรองหรือวางกรอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (MACC) หรือกรณีที่คณะกรรมการพิเศษว่าด้วยการทุจริต (Special Committee on Corruption (SCC)) ที่มีอำนาจในการให้คำแนะนำต่อนายกรัฐมนตรีตรวจสอบรายงานประจำปีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (MACC) ที่เสนอต่อคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ACAB) รวมถึงตรวจสอบข้อคิดเห็นของคณะกรรมการที่ปรึกษาด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ACAB) ได้ หรือกรณีของคณะกรรมการรับเรื่องร้องเรียน (Complaints Committee (CC)) ที่มีอำนาจในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (MACC) เกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนการกระทำมิชอบของเจ้าหน้าที่ในบางกรณี และที่สำคัญคือ องค์กรตรวจสอบการปฏิบัติงาน (ORP) ที่มีอำนาจตามกฎหมายในการตรวจสอบถ่วงดุลสำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับคดีต่าง ๆ ดังนั้นกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลของสหพันธรัฐมาเลเซียขององค์กรภายนอกที่มีหน้าที่โดยตรงต่อการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (MACC) ทำให้การปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (MACC) เป็นไปโดยเปิดเผย โปร่งใสและตรวจสอบได้

จากที่กล่าวมาจะพบว่าทั้งสามประเทศได้วางมาตรการในการตรวจสอบการปฏิบัติการภายใต้กรอบกฎหมายอย่างรอบด้านเพื่อแสดงออกถึงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนจะมีคณะกรรมการตรวจสอบ (ORC) ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต

(ICAC) อันเกี่ยวกับงานสืบสวนโดยเฉพาะ ซึ่งในกรณีที่เรื่องมีมูลหรือไม่มีมูลจะต้องมีการรายงานต่อคณะกรรมการดังกล่าว สำหรับสหพันธรัฐมาเลเซียจะมีองค์กรตรวจสอบการปฏิบัติงาน (ORP) ที่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกรัฐมนตรีและเป็นผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นตัวแทนในสาขาวิชาชีพที่เกี่ยวข้องเพื่อมาดำเนินการตรวจสอบถ่วงดุลเกี่ยวกับคดีต่าง ๆ และเสนอมุมมองต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (MACC) ในคดีที่ต้องการความชัดเจนมากขึ้น ส่วนรัฐนิวเซาท์เวลส์เครือรัฐออสเตรเลียจะมีการตรวจสอบจากองค์กรต่าง ๆ อย่างครอบคลุม เช่น คณะกรรมการรัฐสภาแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ (NSW Parliament's Committee) และผู้ตรวจตรา (Inspector) ของ ICAC (NSW) รวมถึงกลุ่มคณะเพื่อดำเนินการสอดส่องดูแลเกี่ยวกับเรื่องการบริหารจัดการงบประมาณ การกำหนดกลยุทธ์แนวทางปฏิบัติงาน ดังนั้นการวิจัยนี้จึงเลือกศึกษาระบบตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่อต้านการทุจริตของต่างประเทศ ซึ่งประเทศเหล่านี้เป็นประเทศที่ได้รับการจัดลำดับค่าความโปร่งใสจากดัชนีภาพลักษณ์การทุจริต (Corruption Perception Index: CPI) โดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International: TI) ให้อยู่ในลำดับต้น ๆ ของโลกและในภูมิภาคอาเซียน นอกจากนี้ประเทศเหล่านี้ยังเป็นประเทศที่ได้รับการยอมรับจากนานาชาติประเทศอีกด้วยว่า เป็นประเทศที่มีองค์กรต่อต้านการทุจริตที่มีประสิทธิภาพ จึงนำส่วนที่ดีของในแต่ละประเทศมาใช้เป็นแนวทางในการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติของประเทศไทย (ดูตารางที่ 4.3)

ตารางที่ 4.3 การเปรียบเทียบขององค์กรต่อต้านการทุจริตของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน สหพันธรัฐมาเลเซีย และรัฐนิวเซาท์เวลส์เครือรัฐออสเตรเลีย

ที่	โครงสร้างองค์กร	เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China)	สหพันธรัฐมาเลเซีย (Federation of Malaysia)	รัฐนิวเซาท์เวลส์เครือรัฐออสเตรเลีย (New South Wales)
1	องค์กรต่อต้านการทุจริต	✓	✓	✓
2	ระบบการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก	✓	✓	✓
3	คณะกรรมการตรวจสอบแต่งตั้งขึ้นจากบุคคลภายนอก	✓	✓	×
4	มาตรการตรวจสอบ	✓	✓	✓
5	หลักโปร่งใส ตรวจสอบได้	✓	✓	✓

4. การเปรียบเทียบองค์กรต่อต้านการทุจริตของต่างประเทศกับของไทย

จากมาตรการในการตรวจสอบการปฏิบัติภารกิจภายใต้กรอบกฎหมายอย่างรอบด้านเพื่อแสดงออกถึงความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน สหพันธรัฐมาเลเซีย รัฐนิวเซาท์เวลส์เครือรัฐออสเตรเลีย กับประเทศไทย เมื่อนำมาเปรียบเทียบกันพบว่า

- องค์กรต่อต้านการทุจริตทั้งเขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน สหพันธรัฐมาเลเซีย รัฐนิวเซาท์เวลส์เครือรัฐออสเตรเลีย กับประเทศไทยมีองค์กรด้านการทุจริตเช่นเดียวกัน

- ระบบการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน จะมีคณะกรรมการตรวจสอบ (ORC) ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่

ของคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) อันเกี่ยวกับงานสืบสวนโดยเฉพาะ ซึ่งในกรณีที่เรื่องมีมติว่ามีมูลหรือไม่มีมูลจะต้องมีการรายงานต่อคณะกรรมการดังกล่าว สำหรับสหพันธรัฐมาเลเซียนั้นจะมีการตรวจสอบจากองค์คณะตรวจสอบการปฏิบัติงาน (ORP) ส่วนรัฐนิวเซาท์เวลส์เครือรัฐออสเตรเลียจะมีการตรวจสอบภายนอกโดยคณะกรรมการรัฐสภาแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์เครือรัฐออสเตรเลีย (NSW Parliament's Committee) และผู้ตรวจตรา (Inspector) ของ ICAC (NSW) ส่วนของประเทศไทยไม่มีระบบการตรวจสอบจากองค์กรตรวจสอบภายนอกโดยตรง อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาบริบทของการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังนี้

1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภานี้จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และ

2) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน ประธานรัฐสภาจะเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระ

- คณะกรรมการตรวจสอบแต่งตั้งขึ้นจากบุคคลภายนอก เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน คณะกรรมการตรวจสอบเป็นคณะกรรมการที่แต่งตั้งขึ้นจากบุคคลภายนอกเพื่อร่วมพิจารณาข้อกล่าวหา คณะกรรมการชุดนี้จะต้องทำหน้าที่เป็นผู้กลั่นกรองเรื่องราวสมควรต้องดำเนินการสืบสวนเพิ่มเติมหรือไม่ สำหรับสหพันธรัฐมาเลเซียแต่งตั้งขึ้นจากผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นตัวแทนในสาขาวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง ส่วนของประเทศไทยไม่มีการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการเฉพาะที่มีอยู่เป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำปีงบประมาณเท่านั้น

- มาตรการตรวจสอบ เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนคณะกรรมการตรวจสอบจะเริ่มทำงานขึ้นเมื่อคณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (ICAC) ได้รับเรื่องร้องกล่าวหาหรือเรียนกรณีเกิดการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในภาครัฐ หน่วยปราบปรามจะดำเนินการพิจารณาเรื่องกล่าวหาหรือเรียนเพื่อสรุปว่าเรื่องดังกล่าวมีมูลให้ดำเนินการต่อหรือไม่มีมูล หากพบว่าไม่มีมูลก็จะต้องนำเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการตรวจสอบเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป หรือกรณีไม่ดำเนินการคดีจะต้องมีการรายงานไปยังคณะกรรมการตรวจสอบอีกครั้งหนึ่งเพื่อแสดงออกถึงความโปร่งใสและถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน สำหรับสำหรับสหพันธรัฐมาเลเซียนั้นจะมาตรการตรวจสอบถ่วงดุลสำหรับการดำเนินการเกี่ยวกับคดีต่าง ๆ เพื่อเสนอมุมมองต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาเลเซีย (MACC) ในคดีที่ต้องการความชัดเจนมากขึ้น ส่วนรัฐนิวเซาท์เวลส์เครือรัฐออสเตรเลีย มาตรการตรวจสอบโดย 2 องค์กร

หลัก คือ 1) คณะกรรมการรัฐสภาแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ (NSW Parliament's committee) ซึ่งจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบประสิทธิภาพและสมรรถนะของกระบวนการทำงานและการรายงานประจำปีของสำนักงาน ICAC (NSW) และ 2) ผู้ตรวจตรา (Inspector) ของ ICAC (NSW) โดยผู้ตรวจตราจะทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของสำนักงาน ICAC (NSW) ว่าเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ นอกจากนี้ผู้ตรวจตรายังมีหน้าที่ในการสืบสวนและดำเนินการกรณีมีคำร้องเรียนเกี่ยวกับคณะกรรมการและเจ้าหน้าที่ของ ICAC (NSW) ที่ยังคงอยู่ในตำแหน่งหรือที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ของประเทศไทยเป็นการรายงานการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อรัฐสภาทุกปี ตามมาตรา 29 และมาตรา 42-45 ส่วนที่ 3 การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561

การรายงานประจำปี รัฐนิวเซาท์เวลส์เครื่องรัฐออสเตรเลียต้องส่งรายงานประจำปีให้รัฐสภาตรวจสอบการปฏิบัติงาน ส่วนประเทศไทยต้องรายงานรายงานการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อรัฐสภาทุกปี

5. รูปแบบการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบภายนอกที่เป็นองค์กรภาคประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้นแบบ

สถานการณ์ในปัจจุบันพบว่า นับแต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 จนถึงรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้บังคับในปัจจุบันนั้น คดีการทุจริตในภาครัฐกลับเพิ่มจำนวนขึ้นอย่างมากหรือทางกลับกัน คือ การปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นไม่ได้ทำให้จำนวนคดีทุจริตภาครัฐลดลงแต่อย่างใด ความล่าช้าของการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีคำสั่งในเรื่องที่ร้องเรียน หรือละเลยเรื่องร้องเรียนจนทำให้ขาดอายุความ รวมถึงการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถให้ความกระจ่างแก่สาธารณชนเกี่ยวกับคำสั่งไม่ชี้มูลความผิดคดีโดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับนักการเมืองในระดับสูง ทำให้เกิดข้อสงสัยแก่ประชาชนต่อการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าได้กระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมายที่มีเจตนาให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้และสร้างความยุติธรรมขึ้นในสังคมตามเจตนารมณ์ของการก่อตั้งองค์กรอิสระนี้หรือไม่

อย่างไรก็ตามการที่กฎหมายไม่ได้กำหนดองค์กร คณะกรรมการ และมาตรการเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป.ป.ช. เป็นการเฉพาะนั้น ย่อมทำให้ประชาชนขาดหลักประกันเกี่ยวกับการมีกลไกการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในทางตรงกันข้ามหากประเทศไทยมีกฎหมายที่กำหนดถึง องค์กร คณะกรรมการ และมาตรการในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของ คณะกรรมการป.ป.ช. แล้วย่อมเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนและสังคมได้ว่าการปฏิบัติหน้าที่ และใช้อำนาจของคณะกรรมการป.ป.ช. จะเป็นโดยชอบด้วยกฎหมาย โปร่งใส และตรวจสอบได้ สมดังเจตนารมณ์การจัดตั้งองค์กรอิสระแห่งนี้นี้ขึ้น ดังนั้น การวิจัยจึงได้หาคำตอบที่จะนำไปสู่ การจัดทำกฎหมายว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้เป็นกฎหมายต้นแบบที่จะนำไปปรับเป็นกฎหมายตาม กระบวนการทางนิติบัญญัติ

ในการจัดทำกฎหมายต้นแบบนี้การวิจัยได้กำหนดโครงสร้างกฎหมายที่มีองค์ประกอบ แยกเป็น 5 ส่วน คือ คำนิยาม โครงสร้างองค์กรตรวจสอบภาคประชาชน หน้าที่และอำนาจของ คณะกรรมการตรวจสอบ กระบวนการวิธีการของการตรวจสอบและผลการตรวจสอบ โดยมีประเด็น ของโครงสร้างกฎหมายในแต่ละส่วน ดังนี้

ส่วนที่เป็นคำนิยาม

เป็นการให้คำนิยามความหมายเฉพาะสำหรับกฎหมายฉบับนี้ และเพื่อกำหนดขอบเขต ของกฎหมายฉบับนี้ให้มีความชัดเจน

ส่วนที่เป็นโครงสร้างองค์กรตรวจสอบภาคประชาชน

1) คณะกรรมการของแต่ละองค์กรจะแตกต่างกันไปตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนด และมีการกำหนดคุณสมบัติทั่วไปขึ้น โดยมีความมุ่งหมายเพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามที่เป็นการทั่วไป ของผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระทุกองค์กร โดยนำคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ มาเป็นฐานในการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่ง ในทุกองค์กรอิสระ เพื่อเป็นหลักประกันว่าจะได้บุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ความสามารถ เป็นผู้มีประสบการณ์ และเป็นบุคคลที่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล และเป็นที่ยอมรับของประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ (สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562, หน้า 371)

ดังนั้นการตั้งคณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชน ควรเป็นองค์กรหนึ่งของรัฐ มีฐานะเป็นองค์กรอิสระที่มีสถานะพิเศษ ได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดพ้นจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นของรัฐหรือสถาบันการเมืองอื่น และคณะกรรมการจะแยกออกเป็น 2 ส่วน ซึ่งประกอบด้วย

(1) กรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วยตัวแทนจากภาคประชาชน

(2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยการสรรหาและแต่งตั้ง ประกอบด้วยสาขาที่เกี่ยวข้อง เช่น สาขานิติศาสตร์ สาขาสังคมศาสตร์ สาขาเศรษฐศาสตร์ สาขาบัญชี และผู้แทนภาคประชาสังคม ความหมายของ “ภาคประชาสังคม” หมายความว่า

(1) องค์กรที่เกิดจากการรวมตัวของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล

(2) มีการดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะอย่างต่อเนื่อง

(3) ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร

(4) มีอาสาสมัครช่วยทำงาน และ

(5) มีรูปแบบของการบริหารงานในลักษณะขององค์กรที่เปิดโอกาสให้สมาชิกขององค์กรได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ทั้งนี้ ไม่จำกัดว่าองค์กรดังกล่าวจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม ถ้าเป็นกรณีที่ไม่ได้เป็นนิติบุคคลควรเป็นองค์กรที่ได้รับการรับรองหรือสามารถอ้างอิงการทำงานร่วมกับภาคราชการมาก่อนด้วย (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2562, หน้า 383)

2) สำนักเลขาธิการ เป็นหน่วยงานทางธุรการที่เป็นอิสระ มีเลขาธิการคณะกรรมการ เป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการ แต่การแต่งตั้งเลขาธิการ ต้องได้รับความเห็นชอบทั้งจากคณะกรรมการและวุฒิสภา เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายเฉพาะขององค์กรอิสระนั้น ๆ

การเข้าสู่ตำแหน่ง ของคณะกรรมการ คือ มีการกำหนดคุณสมบัติ เช่น การกำหนดคุณสมบัติของคณะกรรมการองค์กรอิสระ ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 222 คือ ให้มีอายุไม่ต่ำกว่า 40 ปี แต่ไม่เกิน 70 ปี มีสัญชาติไทยโดยการเกิด สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีสุขภาพที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม คือ เป็นหรือเคยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระใด ดิทยาเสพติดให้โทษ เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ เป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง เป็นต้น และกระบวนการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการตรวจสอบภาคประชาชน เป็นกระบวนการวิธีการให้ได้มาซึ่งบุคคลที่จะดำรง

ตำแหน่งกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนแล้วนำสู่การแต่งตั้ง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติวางหลักการสำคัญไว้ ก็คือ การแยกผู้มีหน้าที่ สรรหากับผู้มีหน้าที่เลือกออกจากกัน โดยให้คณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาผู้สมควรเป็น กรรมการ และให้สภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นผู้เลือกให้ได้มาซึ่งกรรมการ

การพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีกำหนดไว้ใน รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายเฉพาะขององค์กรอิสระนั้น ๆ โดยมี หลักการสำคัญที่คล้าย ๆ กันทุกองค์กร คือ

- (1) ครบวาระ
- (2) ตาย
- (3) ลาออก
- (4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม
- (5) ได้รับความจำคุก เว้นแต่ความผิดโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (6) วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

การพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการของส่วนใหญ่อยู่ในหลักการสำคัญทำนอง เดียวกัน แต่ที่จะต่างกันบ้างก็จะเป็นระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง สำหรับวาระการดำรงตำแหน่ง ของทุกองค์กรดังกล่าวมีเพียงวาระเดียว

ส่วนที่เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบ

หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบ หมายถึง การกำหนดขอบเขตแห่งหน้าที่ และอำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชน ให้มีความชัดเจนในการกำหนดนโยบาย และแผนการบริหารจัดการ ดังนั้น การวางกรอบแนวทางการปฏิบัติ กฎเกณฑ์ และกลไก ในการบังคับให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจต้องเป็นไปโดยชอบและได้รับความศรัทธาเชื่อถือ จากประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจที่แท้จริงย่อมมีความสำคัญยิ่ง จึงต้องมีการกำหนดกฎเกณฑ์ และวิธีการดำเนินการ ในการบังคับให้คณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนปฏิบัติหน้าที่และ ใช้อำนาจอย่างเป็นไปโดยถูกต้องชอบธรรม มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีความเป็นกลาง มีความอิสระปราศจากอคติทั้งปวง ไม่ผูกพันหรืออยู่ภายใต้อำนาจของบุคคล คณะบุคคล โดยเฉพาะกับพรรคการเมือง หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้เป็นไปตาม เจตนารมณ์ที่ให้มิคณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนขึ้นมาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการ ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม และได้มาซึ่งผู้แทนของประชาชนอย่างแท้จริงตามครรลองของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ส่วนที่เป็นกระบวนการดำเนินการตรวจสอบ

กระบวนการวิธีการของการตรวจสอบหมายถึง การกำกับให้คณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชน ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในการตรวจสอบเมื่อพบปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงจำเป็นต้องบัญญัติให้คณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนแสวงหาข้อเท็จจริง สืบสวน วินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งผลของการใช้อำนาจจะมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในทางสั่งการหรือการวินิจฉัยที่มีผลทางกฎหมายและกระทบต่อสิทธิของบุคคลโดยตรง ดังนั้นจึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขไว้ในกฎหมาย เพื่อจะแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนว่าเป็นไปโดยสุจริต เทียบธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลยพินิจหรือไม่

ส่วนที่เป็นผลการตรวจสอบ

ผลการตรวจสอบ หมายถึง เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยหรือความปรากฏต่อคณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนไม่ว่าโดยทางใด หรือไม่ว่าจะมีผู้แจ้งหรือผู้กล่าวหาหรือไม่ ถ้ามีหลักฐานพอสมควรหรือมีข้อมูลเพียงพอที่จะสืบสวนต่อไปว่ากรรมการ ป.ป.ช. กระทำใดอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย คณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนมีหน้าที่ต้องดำเนินการให้มีการสืบสวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐาน โดยพินิจถ้าผลการสืบสวนหรือไต่สวนปรากฏว่าไม่มีมูลความผิดให้สั่งยุติเรื่อง หากปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อว่ากรรมการ ป.ป.ช. กระทำการตามที่มีการสืบสวน ให้สั่งให้ดำเนินคดีโดยเร็ว ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนกำหนด และให้คณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนแจ้งให้อัยการสูงสุดที่มีเขตอำนาจเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป โดยให้ส่งสำนวนการไต่สวนหรือสำนวนการสอบสวนให้อัยการสูงสุดเพื่อใช้เป็นสำนวนในการดำเนินคดีต่อไป

ดังนั้นรูปแบบทางกฎหมาย (Model Law) ในการที่จะจัดทำเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีโครงสร้างกฎหมายดังนี้

ดังนั้นรูปแบบทางกฎหมาย (Model Law) ในการที่จะจัดทำเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีโครงสร้างกฎหมายดังนี้

1) คณะกรรมการตรวจสอบ

คณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วย

- (1) กรรมการโดยตำแหน่ง
- (2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

2) ขอบเขตหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบ

- (1) ตรวจสอบความถูกต้องชอบธรรมในการใช้ดุลพินิจพิจารณาตัดสิน
- (2) ตรวจสอบขั้นตอนของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- (3) ตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่ขาดอายุความ ไม่ได้มีการดำเนินการใด ๆ
- (4) ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของกรรมการ ป.ป.ช. ก่อน ระหว่าง และภายหลังการดำรงตำแหน่ง

3) กระบวนการในการตรวจสอบ

(1) ขอบเขตการตรวจสอบ

- การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- ทรัพย์สินระหว่างปีที่ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.และครอบครัว
- พฤติกรรมทางสังคมและความร่ำรวยผิดปกติ
- ตรวจสอบ ตามผลการคัดกรองข้อมูลร้องเรียน ที่ปรากฏในสื่ออิเล็กทรอนิกส์

(2) กระบวนการดำเนินการตรวจสอบ

(2.1) กรณีปกติ

- ตรวจสอบปีละครั้ง ตามขอบเขตการตรวจสอบ
- ตรวจสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผล
- ตรวจสอบสิ่งที่เป็นปัญหา
- ตรวจสอบสิ่งที่เป็นอุปสรรค
- ตรวจสอบสิ่งที่เป็นข้อจำกัด

(2.2) กรณีไม่ปกติ

- เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนจากหน่วยงานราชการอื่น
- เมื่อมีการร้องเรียนจากผู้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- เมื่อปรากฏข่าวจากสื่อมวลชนให้สงสัยการใช้อำนาจของคณะกรรมการ

ป.ป.ช.

- กลับกรองข้อเท็จจริงของข่าว ตรวจสอบความถูกต้องของข่าวเมื่อพบว่ามี
 มูลความจริง ตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีนั้น

4) ผลของการตรวจสอบ

- (1) กรณีไม่พบมูลความผิด
- (2) กรณีพบมูลความผิด

ประเด็นต่าง ๆ ที่กำหนดไว้นั้น การวิจัยได้นำไปสู่การจัดทำการมีส่วนร่วมออกแบบ,
 ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) เพื่อให้ประชากรผู้มีส่วนได้เสียได้ร่วมกัน
 ออกแบบในประเด็นที่เห็นว่าควรจะมีอยู่ในร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วย
 การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
 ตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้ในบทที่ 3

บทที่ 5

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้มีหน้าที่และอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยมิชอบในการแสวงหาประโยชน์เพื่อตนเองหรือบุคคลอื่น จึงน่าจะเป็นองค์กรที่สามารถจะป้องกันและปราบปรามการทุจริตดังที่เรียกว่า คอร์รัปชัน จากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐและนักการเมืองได้ตามที่คาดหวังไว้ แต่กลับพบว่าปัญหาการคอร์รัปชันของไทยมิได้ลดน้อยลงไปเลยหากจะพิจารณาจากระยะเวลาของการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขององค์กรนี้ในปี พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน พ.ศ.2565 นับเป็นเวลานานถึง 25 ปี ของการทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือการคอร์รัปชัน โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่าปัญหาการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐมิได้ลดลงไป ที่เป็นเช่นนี้การวิจัยได้วิเคราะห์มาแล้วว่าน่าจะมีสาเหตุมาจากการยังไม่มีตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อที่จะเป็นกระจกที่สามารถสะท้อนภาพให้เห็นถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเพื่อที่จะชี้ให้เห็นถึงสิ่งที่ขัดข้อง ปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการนำไปปรับปรุงแก้ไขได้

อย่างไรก็ตามหากพิจารณาว่าองค์กรภาครัฐทุกองค์กรมีการตรวจสอบหรือไม่นั้นการวิจัยพบว่าจะมีการตรวจสอบที่เรียกว่าตรวจสอบภายใน โดยเจ้าหน้าที่ขององค์กรนั้น ๆ ซึ่งมักจะไม่ค่อยได้ผลนัก เพราะตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรเดียวกัน ซึ่งย่อมมีผลประโยชน์บางประการร่วมกันหรือขัดแย้งกัน ทำให้ผลการตรวจสอบอาจไม่เป็นกลาง หรืออาจเกิดจากความไม่กล้าที่จะแจ้งถึงประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจที่ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายของหน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่องค์กรที่ทำการตรวจสอบ ดังเช่น การตรวจสอบภายในของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีการตรวจสอบภายในกันเอง และมีการรายงานผลการตรวจสอบ เพียงการรายงานผลการปฏิบัติงานในเชิงสถิติของจำนวนเรื่องร้องเรียนที่รับไว้ เรื่องที่พิจารณาเสร็จ เรื่องที่ค้างการพิจารณา และการรายงานผลเพียงจำนวนคดีที่มีคำสั่งชี้มูลความผิด คำสั่งสั่งไม่ชี้มูลความผิด หรือคดีสิ้นสุดการพิจารณาเพราะผู้ถูกกล่าวหาถึงแก่ความตายหรือคดีขาดอายุความ ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งน่าจะไม่ใช่การตรวจสอบที่ถูกต้องตามหลักการตรวจสอบเพราะไม่มี

การชี้ถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อเป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาและปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เกิดผลคือปัญหาการคอร์รัปชันได้ลดลงไป และตรวจสอบถึงช่องทางในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยมิชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และที่สำคัญคือ ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายของการลดลงของการคอร์รัปชันได้ ดังนั้นถ้าพึงการตรวจสอบภายในกันเอง จึงไม่น่าจะเพียงพอ และไม่ส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายของการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันได้ จากปัญหาที่องค์กรอิสระดังกล่าวเช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่มีรูปแบบการตรวจสอบภายนอกนี้เองที่ทำให้การวิจัยมีแนวคิดในการศึกษาและวิจัยเพื่อให้ได้คำตอบที่จะนำไปสู่การจัดตั้งองค์กรตรวจสอบภายนอกโดยภาคประชาชนเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญต่อประเทศอย่างมากเพื่อให้ได้คำตอบที่จะนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การวิจัยได้นำวิธีวิทยาการวิจัยตามที่กำหนดไว้ในบทที่ 3 มาใช้ในการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล และได้คำตอบที่เป็นร่างรูปแบบขององค์กรตรวจสอบภายนอกที่จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังคำตอบที่ได้ในบทที่ 4 แต่ด้วยเหตุที่ยังคงเป็นคำตอบที่เป็นเพียงข้อค้นพบในเบื้องต้นที่จำเป็นจะต้องมีการนำเอาวิธีวิทยาการวิจัยอีกวิธีหนึ่งคือ การมีส่วนร่วมออกแบบ- ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-design) โดยการให้ประชากรผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) ได้ร่วมกันออกแบบโครงสร้างรูปแบบขององค์กรตรวจสอบภายนอกที่ชัดเจนที่จะนำไปสู่การจัดทำเป็นกฎหมายรองรับต่อไป โดยกระบวนการดำเนินการด้วยวิธีการมีส่วนร่วมออกแบบ- ร่วมออกแบบ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมออกแบบ - ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co - Design)

การมีส่วนร่วมออกแบบ – ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) เป็นเทคนิคทางการตลาดเพื่อตั้งชุมชน (Market Base Community) ที่นำมาประยุกต์ใช้กับการวิจัยให้เป็นวิธีวิทยาการวิจัยวิธีหนึ่งในการเก็บข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลสำหรับงานวิจัยที่มุ่งให้ได้คำตอบที่เป็นต้นแบบ หรือ Model ในเรื่องนั้น ๆ โดยมีแนวคิดว่า คำตอบของการวิจัยที่เป็น Model คำตอบนั้นเป็นข้อค้นพบเบื้องต้นของผู้วิจัยซึ่งหากจะให้มีให้นำไปใช้ได้จริงก็ควรที่จะต้องให้ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) กับเรื่องนั้นได้มีส่วนร่วมในการออกแบบคำตอบโดยตรงซึ่งจะเป็นคำตอบที่เกิดจากความต้องการของประชากรที่มีส่วนได้เสียกับเรื่องนั้น ๆ เพื่อผู้วิจัยจะได้นำเอาคำตอบที่

ได้มานั้น ไปวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบกับคำตอบที่ได้มาในเบื้องต้นทำให้ได้คำตอบที่เป็นข้อค้นพบสุดท้ายของการวิจัยอันจะเป็นต้นแบบที่สามารถนำไปใช้ได้จริง (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, วิทยานิพนธ์การวิจัยทางนิติศาสตร์และสังคมศาสตร์, 2560) และเป็นวิธีการที่มีการนำไปใช้ในการวิจัยแล้ว ดังนั้นการวิจัยนี้จึงนำเอาวิธีการจัดทำกรมีส่วนร่วมออกแบบ – ร่วมออกแบบ มาใช้ในการวิจัยนี้เพื่อให้ได้รูปแบบของโครงสร้างองค์กรตรวจสอบภาคประชาชน ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะมาจากผลการร่วมออกแบบของประชากรผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง สำหรับการวิเคราะห์ต่อไป

กระบวนการดำเนินการในการจัดทำ Participatory Design, Co – Design: ในการวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง (Stakeholders) ได้มีส่วนร่วมในการออกแบบโครงสร้างกฎหมาย “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” และนำคำตอบที่ได้ไปวิเคราะห์และจัดทำเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นการตรากฎหมายใหม่ทั้งฉบับ โดยมีกระบวนการดำเนินงานและขั้นตอนของการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) แบ่งเป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

1.1 ขั้นตอนการเตรียมการ

เป็นขั้นตอนของการเตรียมความพร้อมก่อนการดำเนินการจัดทำ Co-Design ประกอบด้วย

1) เป็นกลุ่มประชากรผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการมีส่วนร่วมในการออกแบบโครงสร้างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งเป็นประชากรกลุ่ม Co-Design รวมทั้งสิ้น จำนวน 16 คน โดยแยกออกเป็น 4 กลุ่ม ประกอบด้วย

กลุ่มที่ 1 กลุ่มกระบวนยุติธรรม	จำนวน 4 คน
กลุ่มที่ 2 กลุ่มนักวิชาการ	จำนวน 4 คน
กลุ่มที่ 3 กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ	จำนวน 4 คน
กลุ่มที่ 4 กลุ่มประชาชน	จำนวน 4 คน

ประชากรผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม แยกออกเป็นประชากรผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มเฉพาะ กับ ประชากรผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มผสม

ประชากรกลุ่มเฉพาะ หมายถึง ประชากรที่มีประสบการณ์หรือมีหน้าที่เฉพาะในแต่ละด้านที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มีทั้งหมด 4 กลุ่ม กลุ่มละ 4 คน ได้แก่

กลุ่มที่ 1 กลุ่มกระบวนยุติธรรม	จำนวน 4 คน
กลุ่มที่ 2 กลุ่มนักวิชาการ	จำนวน 4 คน
กลุ่มที่ 3 กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ	จำนวน 4 คน
กลุ่มที่ 4 กลุ่มประชาชน	จำนวน 4 คน



ภาพประกอบที่ 5.1 ประชากรกลุ่มเฉพาะ

ประชากรกลุ่มผสม คือ ประชากรที่มาจากกลุ่มเฉพาะ แยกมากลุ่มละ 1 คน เพื่อผสมรวมเป็น 4 คน ต่อ 1 กลุ่ม ดังนั้นแต่ละกลุ่มผสม จึงประกอบด้วย กลุ่มกระบวนยุติธรรม นักวิชาการ เจ้าหน้าที่รัฐ และประชาชน



ภาพประกอบที่ 5.2 ประชากรกลุ่มผสม

การจัดให้มีประชากรในกลุ่มเฉพาะที่มีตำแหน่ง ประสบการณ์ และการปฏิบัติงานในระดับเดียวกัน ได้มีการอภิปรายร่วมกันในหัวข้อประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในโครงสร้างกฎหมาย จึงมีความคิดเห็นที่ไม่แตกต่างกันนัก ส่วนกลุ่มผสมมีตำแหน่ง ประสบการณ์ และการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน เมื่อได้ร่วมอภิปรายกันอาจจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันตามแต่ประสบการณ์ของแต่ละคน แต่ก็ต้องมีข้อสรุปของกลุ่มผสม

2) การจัดเตรียมสถานที่จัดทำ Co-Design

โดยเหตุที่กำหนดประชากรออกเป็น 4 กลุ่ม สถานที่จึงต้องแยกเป็น 4 โต๊ะห่างจากกัน เพื่อไม่ให้เกิดการร่วมแสดงความคิดเห็นของแต่ละกลุ่มรบกวนกัน แต่อยู่ในห้องเดียวกัน จึงจำเป็นที่จะเป็นห้องขนาดใหญ่ ซึ่งการวิจัยนี้ได้ใช้ห้องไอวี 5 ชั้น 2 โรงแรมทีเค พาเลซ แอนด์ คอนเวนชัน กรุงเทพมหานคร เนื่องจากเป็นพื้นที่ในกรุงเทพมหานครที่มีกลุ่มประชากรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และประชากรผู้มีส่วนได้เสียทั้งกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสมร่วมจัดทำ Co- Design มีความสะดวกในการเดินทาง

3) การจัดเตรียมอุปกรณ์ที่ใช้ในการจัดทำ Co-Design

ผู้วิจัยจัดเตรียมกระดาษแผ่นใหญ่และเครื่องเขียนสำหรับเขียนคำตอบจากมติของแต่ละกลุ่มพร้อมแท่นที่ตั้งเพื่อใช้ในการจดประเด็นคำตอบของแต่ละกลุ่มเพื่อการนำเสนอต่อที่ประชุมกลุ่ม

4) การจัดเตรียมเลขานุการกลุ่ม

เป็นการจัดหาผู้ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของกลุ่มประชากรทั้ง 4 กลุ่ม เพื่อทำการบันทึกประเด็นและคำตอบของกลุ่มสำหรับนำเสนอต่อผู้เข้าร่วมการทำ Co-Design

1.2 ขั้นตอนการดำเนินการ

การดำเนินการแบ่งเป็น 2 ช่วง

ช่วงเช้า ที่เป็นช่วงแรกเป็นการจัดทำ Co-Design กลุ่มเฉพาะ การวิจัยใช้เวลาดำเนินการประมาณ 3 ชั่วโมง มีการดำเนินการ ดังนี้

- กลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่มเลือกผู้แทนกลุ่มที่จะทำหน้าที่รายงานผลจากข้อตกลงของกลุ่มต่อกลุ่มอื่น ๆ เมื่อเสร็จสิ้นการร่วมทำ Co-Design

- ผู้วิจัยนำเสนอวัตถุประสงค์ของการทำ Co-Design และนำเสนอประเด็นที่ได้วิเคราะห์มาจากบทที่ 4 เพื่อให้ประชากรในกลุ่มเฉพาะได้รับทราบและเข้าใจในแต่ละประเด็น รวมทั้งเป็นแนวทางในอภิปรายในแต่ละประเด็น และการร่วมออกแบบ Co-Design ของกลุ่มเฉพาะที่มีวิชาชีพหรือประสบการณ์คล้ายคลึงกัน



ภาพประกอบที่ 5.3 การนำเสนอประเด็น Co-Design

คำตอบที่ได้มาจากการอภิปรายในกลุ่มเฉพาะแต่ละกลุ่มเมื่อมีการนำเสนอต่อที่ประชุมแล้วถือว่าเป็นการเสร็จสิ้นการดำเนินการมีส่วนร่วมออกแบบของประชากรกลุ่มเฉพาะซึ่งจะเป็นข้อมูลที่การวิจัยได้นำไปสู่การวิเคราะห์ต่อไป



ภาพประกอบที่ 5.4 การนำเสนอผลของกลุ่มเฉพาะ

ช่วงภาคบ่าย เป็นการจัดทำ Co-Design กลุ่มผสม การวิจัยใช้เวลาดำเนินการประมาณ 2 ชั่วโมง มีการดำเนินการเช่นเดียวกับกลุ่มเฉพาะ



ภาพประกอบที่ 5.5 การอภิปรายประชากรกลุ่มผสม

1.3 ประเด็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

จากการวิเคราะห์ในบทที่ 4 ได้คำตอบของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นประเด็นที่จะไปจัดทำร่างกฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้เป็นแนวทางสำหรับประชากรทั้งกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสมได้ร่วมกันอภิปราย ซึ่งอาจจะยึดหรือไม่ยึดตามประเด็นเหล่านี้ก็ได้ หรืออาจมีการเพิ่มเติมบางประเด็นก็ได้

ประเด็น Co-Design ที่เป็นแนวทาง มี 5 ประเด็น คือ

ประเด็นที่ 1 คำนิยาม

“การตรวจสอบ” หมายความว่า การตรวจสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

“การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน” หมายความว่า การแสวงหาข้อเท็จจริงรวบรวมพยานหลักฐาน หรือการดำเนินการอื่นใด เพื่อพิสูจน์ความถูกต้องและความมืออยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน

“ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

“ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ” หมายความว่า การที่ทรัพย์สินหรือหนี้สินในบัญชีแสดงรายงานทรัพย์สินหรือหนี้สินของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ได้ยื่นระหว่างการดำรงตำแหน่งทุกปี หรือระหว่างปีที่ปฏิบัติหน้าที่ทุกปี มีการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน ในลักษณะที่ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือหนี้สินลดลงผิดปกติ

“องค์กร” หมายความว่า องค์กรตรวจสอบภาคประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

“คณะกรรมการตรวจสอบ” หมายความว่า คณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ประเด็นที่ 2 องค์การ

คณะกรรมการตรวจสอบประกอบด้วยกรรมการจำนวน 9 คน ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ เป็นผู้มิประสพการณ์ มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และสามารถปฏิบัติหน้าที่ ได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ซึ่งประกอบด้วย

1) กรรมการโดยตำแหน่ง

- (1) ประธานกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.)
- (2) ประธานกรรมการอัยการ (ก.อ.)
- (3) นายกสภานายความ ในพระบรมราชูปถัมภ์
- (4) นายกสมาคมผู้สื่อข่าวแห่งประเทศไทย

2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยการสรรหา

- (1) ผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ทางด้านกฎหมายมหาชนที่ดำรงตำแหน่ง มาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี
- (2) ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ที่มี ประสบการณ์มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี
- (3) ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน และการคลัง ที่มี ประสบการณ์มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี
- (4) ผู้แทนภาคประชาสังคมที่มีประสบการณ์ด้านคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ ประชาชนไม่น้อยกว่า 10 ปี จำนวน 2 คน

ให้คณะกรรมการทั้ง 9 คนเลือกกันเองเป็นประธานกรรมการ และรองประธาน กรรมการ โดยประธานกรรมการต้องได้รับคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด กรรมการมีวาระดำรงตำแหน่ง 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระ เดียว ในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ และยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างให้กรรมการที่เหลือปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ เว้นแต่กรรมการเหลืออยู่ไม่ถึง 7 คน

ประเด็นที่ 3 หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบ

ให้คณะกรรมการตรวจสอบมีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีดังต่อไปนี้

- 1) ตรวจสอบความถูกต้องชอบธรรมในการใช้ดุลพินิจพิจารณาตัดสินในรายกรณีร้องเรียน
- 2) ตรวจสอบขั้นตอนของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในแต่ละกรณีร้องเรียน

3) ตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่ขาดอายุความ ไม่ได้มีการดำเนินการใด ๆ

4) ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของกรรมการ ป.ป.ช. ก่อน ระหว่าง และ
ภายหลังการดำรงตำแหน่ง

ประเด็นที่ 4 กระบวนการในการตรวจสอบ

1) ขอบเขตการตรวจสอบ

- (1) การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- (2) ทรัพย์สินระหว่างปีที่ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ
ครอบครัว
- (3) พฤติกรรมทางสังคมและความร้ายวผิดปกติ
- (4) ตรวจสอบแนวปฏิบัติระบบวิธีการและขั้นตอนการปฏิบัติงานของ
คณะกรรมการ ป.ป.ช.
- (5) ตรวจสอบ ตามผลการคัดกรองของอนุกรรมการจัดการข้อมูลร้องเรียน
และปรากฏในสื่ออิเล็กทรอนิกส์

2) กระบวนการดำเนินการตรวจสอบ

- (1) กรณีปกติ
 - ตรวจสอบปีละครั้ง ตามขอบเขตการตรวจสอบ
 - ตรวจสอบประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการปฏิบัติหน้าที่และ
ใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
 - ตรวจสอบสิ่งที่เป็นปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ
 - ตรวจสอบสิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ
 - ตรวจสอบสิ่งที่เป็นข้อจำกัดของการการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ
 - เสนอแนะให้ปรับปรุงแก้ไขผลจากการตรวจสอบ
- (2) กรณีไม่ปกติ
 - (2.1) เหตุแห่งการตรวจสอบกรณีไม่ปกติตรวจสอบ
 - เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนจากหน่วยงานราชการอื่น
 - เมื่อมีการร้องเรียนจากผู้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.
 - เมื่อปรากฏข่าวจากสื่อมวลชนให้ส่งสัยการใช้อำนาจของ
คณะกรรมการ ป.ป.ช.
 - (2.2) กระบวนการดำเนินการกรณีไม่ปกติ
 - ให้นำเรื่องร้องเรียนสู่คณะกรรมการกั่นกรองข้อเท็จจริง

- ให้คณะกรรมการการกลั่นกรองข้อเท็จจริงของข่าว ตรวจสอบความถูกต้องของข่าวเมื่อพบว่ามิใช่ความจริง

- ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีนั้น

ประเด็นที่ 5 ผลการตรวจสอบ

1) กรณีไม่พบมูลความผิด

(1) ให้คณะกรรมการตรวจสอบ แจ้งผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(2) เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ผลการตรวจสอบต่อสาธารณชน เพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงผลการตรวจสอบที่เป็นข้อมูลที่ประชาชนควรทราบ

2) กรณีพบมูลความผิด

(1) ให้คณะกรรมการตรวจสอบ แจ้งผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีอำนาจในการตักเตือนและแนะนำในกรณีที่ตรวจสอบแล้วพบว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจทำให้เกิดข้อบกพร่องโดยไม่ถึงกับเป็นการกระทำอันผิดกฎหมาย

(2) กล่าวโทษต่ออัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดี ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบ ตรวจสอบแล้วพบว่ากรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยทุจริต

1.4 ผลการทำ Co-Design ประชากรกลุ่มเฉพาะ

ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม ได้อภิปรายร่วมกันในประเด็นที่กำหนดไว้ และได้คำตอบแยกตามประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ 1 คำนิยาม

การตรวจสอบ” หมายความว่า การตรวจสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการใช้อำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม ได้เห็นด้วยกับคำนิยามนี้ โดยประชากรกลุ่มเฉพาะ 2 กลุ่มนักวิชาการ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมคำว่า “การตรวจสอบ” ควรเป็นการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระที่เป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ประชากรกลุ่มเฉพาะ 3 กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า ควรเอาคำนิยามการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มาเป็นมูลฐานในการกำหนดคำนิยามของคำว่าตรวจสอบ

ประชากรกลุ่มเฉพาะ 4 กลุ่มประชาชน มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า “การตรวจสอบ” คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีข้อดี คือ สามารถยับยั้งการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยไม่ชอบของ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะเกิดผลในอนาคตได้ แต่ก็มีข้อพึงระวังว่าการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นการแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือไม่ ดังนั้นจึงควรกำหนดค่านิยมการตรวจสอบให้ชัดเจน

“การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน” หมายความว่า การแสวงหาข้อเท็จจริงรวบรวมพยานหลักฐาน หรือการดำเนินการอื่นใด เพื่อพิสูจน์ความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน

ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม เห็นด้วยกับค่านิยม คำว่า “การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน”

“ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม เห็นด้วยกับค่านิยม คำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่”

“ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ” หมายความว่า การที่ทรัพย์สินหรือหนี้สินในบัญชีแสดงรายงานทรัพย์สินหรือหนี้สินของกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้ยื่นระหว่างการดำรงตำแหน่งทุกปี หรือระหว่างปีที่ปฏิบัติหน้าที่ทุกปี มีการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน ในลักษณะที่ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือหนี้สินลดลงผิดปกติ

ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม เห็นด้วยกับค่านิยม คำว่า “ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ”

“องค์กร” หมายความว่า องค์กรตรวจสอบภาคประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม เห็นด้วยกับค่านิยม คำว่า “องค์กร” โดยประชากรกลุ่มเฉพาะ 1 กลุ่มกระบวนกรยุติธรรม มีข้อสังเกตเพิ่มเติม คำว่า “องค์กร” ควรหมายถึง องค์กรภายนอกที่ไม่ใช่องค์กรที่อยู่ภายใต้กำกับหรือที่ถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเป็นองค์กรที่มีสถานะไม่ต่ำกว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ประชากรกลุ่มเฉพาะ 2 กลุ่ม นักวิชาการ มีข้อสังเกตเพิ่มเติม คำว่า “องค์กร” ควรหมายถึง องค์กรภายนอกที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และถูกจัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีสถานะทัดเทียมหรือสูงกว่าคณะกรรมการป.ป.ช. ที่จะต้องถูกตรวจสอบ

“คณะกรรมการตรวจสอบ” หมายความว่า คณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชน ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม เห็นด้วยกับคำนิยาม คำว่า “คณะกรรมการตรวจสอบ” โดยกลุ่มเฉพาะ 2 กลุ่มนักวิชาการ มีข้อสังเกตเพิ่มเติม คำว่า “คณะกรรมการตรวจสอบ” ควรใช้คำว่า คณะกรรมการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยอาจกำหนดเป็นคำย่อในกฎหมายว่า “คณะกรรมการตรวจสอบ”

คำตอบที่ได้จากประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม ในประเด็นคำนิยามพบว่า มีความเห็นแตกต่างกันในรายละเอียด แต่ก็ยังเป็นคำตอบที่ได้ไปในหลักการเดียวกันคือ คำว่า การตรวจสอบ หมายความว่า การตรวจสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีข้อเสนอแนะให้ไปศึกษากฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมเพื่อให้เกิดความชัดเจนมากขึ้น

ประเด็นที่ 2 องค์การ

คุณสมบัติของคณะกรรมการตรวจสอบที่จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่มได้ร่วมกันปรึกษาหารือ และอภิปราย เพื่อให้ความเห็น และเสนอแนะให้แก่ผู้วิจัย ตามประเด็นดังนี้

คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการจำนวน 9 คน ซึ่งเป็นผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ เป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ และสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล ซึ่งประกอบด้วย

1) กรรมการโดยตำแหน่ง

- (1) ประธานกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.)
- (2) ประธานกรรมการอัยการ (ก.อ.)
- (3) นายกสภานายความ ในพระบรมราชูปถัมภ์
- (4) นายกสมาคมผู้สื่อข่าวแห่งประเทศไทย

2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยการสรรหา

- (1) ผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ทางด้านกฎหมายมหาชนที่ดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี
- (2) ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ที่มีประสบการณ์มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน และการคลัง ที่มีประสบการณ์มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี

(4) ผู้แทนภาคประชาสังคมที่มีประสบการณ์ด้านคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่น้อยกว่า 10 ปี จำนวน 2 คน

ให้คณะกรรมการทั้ง 9 คนเลือกกันเองเป็นประธานกรรมการ และรองประธานกรรมการ โดยประธานกรรมการต้องได้รับคะแนนเสียง 2 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด กรรมการ มีวาระดำรงตำแหน่ง 5 ปี นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้งและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ และยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างให้กรรมการที่เหลือปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ เว้นแต่กรรมการเหลืออยู่ไม่ถึง 7 คน

จากการอภิปรายของประชากรกลุ่มเฉพาะจำนวน 4 กลุ่ม ซึ่งในแต่ละกลุ่มได้อภิปรายโดยให้ความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) กรรมการโดยตำแหน่ง

- (1) ประธานกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.)
- (2) ประธานกรรมการอัยการ (ก.อ.)
- (3) นายกสภานายความ ในพระบรมราชูปถัมภ์
- (4) นายกสภาคผู้สื่อข่าวแห่งประเทศไทย

ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 3 กลุ่ม เห็นด้วยกับการกำหนดบุคคลที่จะเป็น “กรรมการโดยตำแหน่ง” โดยประชากรกลุ่มเฉพาะ 2 กลุ่มนักวิชาการ ได้เสนอแนะเพิ่มเติม ให้มีตัวแทนจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นเข้าร่วมการเป็นคณะกรรมการในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะจะได้มีการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน

ประชากรกลุ่มเฉพาะ 3 กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่เห็นด้วยกับตำแหน่งประธานกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ได้เสนอแนะเพิ่มเติม ให้นายกสภาวิชาชีพบัญชีเป็นกรรมการโดยตำแหน่งแทน

2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยการสรรหา

(1) ผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ทางด้านกฎหมายมหาชนที่ดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

(2) ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ที่มีประสบการณ์มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี

(3) ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน และการคลัง ที่มีประสบการณ์มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี

(4) ผู้แทนภาคประชาสังคมที่มีประสบการณ์ด้านคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่น้อยกว่า 10 ปี จำนวน 2 คน

ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม เห็นด้วยกับการกำหนดบุคคลที่จะเป็น “กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยการสรรหา” โดยประชากรกลุ่มเฉพาะ 1 กลุ่มกระบวนกรยุติธรรม มีข้อสังเกตเพิ่มเติมให้ผู้วิจัย ดังนี้

1) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เห็นว่าควรมีความรู้ทางด้านนิติศาสตร์เป็นพื้นฐานแล้วจึงประกอบด้วยวุฒิทางด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน การคลัง เพราะหากคณะกรรมการไม่มีองค์ความรู้ทางด้านนิติศาสตร์ การที่จะกำหนดประเด็นต่างๆ ก็อาจจะกำหนดคนนอกประเด็น หรือกำหนดไม่ชัดเจน แต่ถ้ามีคุณสมบัติเป็นผู้มีความรู้ทางด้านนิติศาสตร์ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็สามารรถที่จะกำหนดประเด็นได้อย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพ

2) ให้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมว่า “ผู้แทนภาคประชาสังคม” เป็น “ผู้ทรงคุณวุฒิด้านประชาสังคม”

3) ให้พิจารณาเพิ่มเติมในส่วนของอดีตคณะกรรมการ ป.ป.ช. ร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย เนื่องจากเป็นบุคคลที่มีประสบการณ์ทางการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและเคยทำงานในองค์กร จึงเป็นบุคคลที่รู้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง และไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วในปัจจุบัน

4) ให้พิจารณาเพิ่มเติมในส่วนสำนักงานและเลขานุการสำนักงานคณะกรรมการตรวจสอบ

5) ให้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ดำรงตำแหน่งให้ชัดเจน

ประชากรกลุ่มเฉพาะ 2 กลุ่มนักวิชาการ เสนอแนะเพิ่มเติม ในส่วนของตำแหน่งศาสตราจารย์ทางด้านกฎหมายมหาชน ควรดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า 3 ปี และเพิ่มตำแหน่งรองศาสตราจารย์ทางด้านกฎหมายมหาชนที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่า 5 ปี

ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม เห็นด้วยไปในทิศทางเดียวกัน โดยเห็นว่าควรกำหนดตัวบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งคณะกรรมการให้ชัดเจน กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามให้ชัดเจน รวมถึงเพิ่มเติมในส่วนสำนักงานและเลขานุการสำนักงานคณะกรรมการ

อย่างไรก็ตามประชากรกลุ่มเฉพาะทุกกลุ่มให้ข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า เมื่อองค์กรที่จะทำการตรวจสอบเป็นองค์กรอิสระภาคประชาชนย่อมหมายความว่าคณะกรรมการทุกคนน่าจะมาจากประชาชนมากกว่า แต่เมื่อการวิจัยได้กำหนดประเด็น โครงสร้างองค์กรไว้เช่นนี้การให้ความเห็นจึงยึดตามประเด็นที่ให้ไว้

ประเด็นที่ 3 หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ

ให้คณะกรรมการตรวจสอบมีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีดังต่อไปนี้

- 1) ตรวจสอบความถูกต้องชอบธรรมในการใช้ดุลพินิจพิจารณาตัดสินในรายการคดีที่ร้องเรียน
- 2) ตรวจสอบขั้นตอนของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในแต่ละกรณีร้องเรียน
- 3) ตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่ขาดอายุความ ไม่ได้มีการดำเนินการใด ๆ
- 4) ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของกรรมการ ป.ป.ช. ก่อน ระหว่าง และภายหลังการดำรงตำแหน่ง

จากการอภิปรายของประชากรกลุ่มเฉพาะจำนวน 4 กลุ่ม ซึ่งในแต่ละกลุ่มได้อภิปรายโดยให้ความเห็นและข้อเสนอแนะแต่ละข้อ ดังนี้

- 1) ตรวจสอบความถูกต้องชอบธรรมในการใช้ดุลพินิจพิจารณาตัดสินในรายการคดีที่ร้องเรียน

ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม เห็นด้วยกับการกำหนด “หน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบความถูกต้องชอบธรรมในการใช้ดุลพินิจพิจารณาตัดสินในรายการคดีที่ร้องเรียน” เนื่องจากการใช้ดุลพินิจโดยชอบด้วยกฎหมาย จะต้องใช้อย่างเป็นกลาง โปร่งใส ไม่บิดเบือนวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมาย และไม่ใช้อำนาจเกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

- 2) ตรวจสอบขั้นตอนของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในแต่ละกรณีร้องเรียน

ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม เห็นด้วยกับการกำหนด “หน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบขั้นตอนของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในแต่ละกรณีร้องเรียน” ประชากรกลุ่มเฉพาะ 1 กลุ่มกระบวนการยุติธรรม มีคำแนะนำเพิ่มเติม คำว่า “การปฏิบัติหน้าที่” ควรระบุให้ชัดเจนว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด 12 หมวดองค์กรอิสระ มาตรา 219 เพื่อคณะกรรมการจะได้มีอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ครอบคลุม

- 3) ตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่ขาดอายุความ ไม่ได้มีการดำเนินการใด ๆ

ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม เห็นด้วยกับการกำหนด “หน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่ขาดอายุความ” ประชากรกลุ่มเฉพาะ 3 กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ มีข้อสังเกตเพิ่มเติม ให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบการละเลย เพิกเฉย หรือระยะเวลาที่ใช้ในการดำเนินการวินิจฉัยที่ล่าช้า หรือ ไม่ได้ดำเนินการจนเป็นเหตุให้คดีขาดอายุความ

4) ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของกรรมการ ป.ป.ช. ก่อน ระหว่าง และภายหลังการดำรงตำแหน่ง

ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 3 กลุ่ม เห็นด้วยกับการกำหนด “หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของกรรมการ ป.ป.ช. ก่อน ระหว่าง และภายหลังการดำรงตำแหน่ง”

ประชากรกลุ่มเฉพาะ 1 กลุ่มกระบวนการยุติธรรม ไม่เห็นด้วย และมีข้อสังเกตเพิ่มเติมให้พิจารณาดังนี้

1) ในการตรวจสอบการได้มาของทรัพย์สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ควรตรวจสอบเฉพาะกรณีได้มาระหว่างและหลังการดำรงตำแหน่งเท่านั้น โดยทรัพย์สินที่ได้มาก่อนการดำรงตำแหน่งนั้นมีกฎหมายที่กำหนดให้กรรมการ ป.ป.ช. ต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าพนักงานของรัฐและการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการยื่นบัญชี พ.ศ.2561 อยู่แล้ว

2) ให้เพิ่มเติมกำหนดระยะเวลาการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของกรรมการ ป.ป.ช. ระหว่างการดำรงตำแหน่ง โดยกำหนดกรอบระยะเวลาในการตรวจสอบให้ชัดเจน เช่น ตรวจสอบทุกปี

3) การตรวจสอบเรื่องรายได้หรือเงินเดือนอาจไม่เพียงพอ ให้พิจารณาเรื่องการรับเบี้ยประชุมที่เป็นรายเดือนและเป็นรายครั้งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ามีการประชุมและการอนุมัติเบิกจ่ายค่าเบี้ยประชุม หรือเป็นเพียงการลงชื่อรับเบี้ยประชุม เพราะกรณีดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นการทุจริต

ทั้งนี้ ประชากรกลุ่มเฉพาะ 3 กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ ได้มีความเห็นเพิ่มเติม ดังนี้

1) ให้เพิ่มเติมอำนาจในการตรวจสอบปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัด ที่มีผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2) ให้คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการในการพิจารณาในรายเรื่องได้

3) ออกหลักเกณฑ์และกระบวนการวิธีในการตรวจสอบ

4) ประชากรกลุ่มนักวิชาการให้ข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า การตรวจสอบทรัพย์สินก่อนเข้ารับตำแหน่งและเมื่อพ้นจากตำแหน่งนั้นแม้จะเป็นการตรวจสอบที่มีกฎหมายกำหนดไว้ก็ตามแต่หากจะให้มีการตรวจสอบทรัพย์สินที่แสดงถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ควรที่จะมีการตรวจสอบเป็นประจำทุกปี

ประเด็นที่ 4 กระบวนการในการตรวจสอบ

1) ขอบเขตการตรวจสอบ

- (1) การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- (2) ทรัพย์สินระหว่างปีที่ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และครอบครัว
- (3) พฤติกรรมทางสังคมและความร้ายวณผิดปกติ
- (4) ตรวจสอบแนวปฏิบัติระบบวิธีการและขั้นตอนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- (5) ตรวจสอบ ตามผลการคัดกรองของอนุกรรมการจัดการข้อมูลร้องเรียนและปรากฏในสื่ออิเล็กทรอนิกส์

2) กระบวนการดำเนินการตรวจสอบ

- (1) กรณีปกติ
 - ตรวจสอบปีละครั้ง ตามขอบเขตการตรวจสอบ
 - ตรวจสอบประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
 - ตรวจสอบสิ่งที่เป็นปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ
 - ตรวจสอบสิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ
 - ตรวจสอบสิ่งที่เป็นข้อจำกัดของการการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ
 - เสนอแนะให้ปรับปรุงแก้ไขผลจากการตรวจสอบ
- (2) กรณีไม่ปกติ
 - (2.1) เหตุแห่งการตรวจสอบกรณีไม่ปกติตรวจสอบ
 - เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนจากหน่วยงานราชการอื่น
 - เมื่อมีการร้องเรียนจากผู้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.
 - เมื่อปรากฏข่าวจากสื่อมวลชนให้สงสัยการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(2.2) กระบวนการดำเนินการกรณีไม่ปกติ

- ให้นำเรื่องร้องเรียนสู่คณะกรรมการกั่นกรองข้อเท็จจริง
- ให้คณะกรรมการกั่นกรองข้อเท็จจริงของข่าว ตรวจสอบ

ความถูกต้องของข่าวเมื่อพบว่ามีมูลความจริง

- ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ

ป.ป.ช. ในกรณีนั้น

จากการอภิปรายของประชากรกลุ่มเฉพาะจำนวน 4 กลุ่ม ซึ่งในแต่ละกลุ่มได้อภิปรายโดยให้ความเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

1) กระบวนการวิธีการของการตรวจสอบกรณีปกติ ตรวจสอบปีละครั้ง ตามขอบเขตการตรวจสอบ รวมถึงการตรวจสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สิ่งที่เป็นปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ สิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ สิ่งที่เป็นข้อจำกัดของการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ และเสนอแนะให้ปรับปรุงแก้ไขผลจากการตรวจสอบ

ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม เห็นด้วยกับการตรวจสอบกรณีปกติที่เป็นการตรวจสอบรายปี โดยประชากรกลุ่มเฉพาะ 3 กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ ให้พิจารณาว่าจะออกหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบแบบใด เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องรวมทั้งประชาชนได้รับทราบกระบวนการดำเนินการตรวจสอบคณะกรรมการ

2) กระบวนการวิธีการของการตรวจสอบกรณีไม่ปกติ เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนจากหน่วยงานราชการอื่น มีการร้องเรียนจากผู้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปราบปรามข่าวจากสื่อมวลชนให้ส่งสัการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม เห็นด้วยกับการตรวจสอบกรณีไม่ปกติซึ่งเป็นการตรวจสอบเมื่อได้รับเรื่องร้องเรียน หรือเมื่อปรากฏข่าวจากสื่อมวลชนให้ส่งสัการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยประชากรกลุ่มเฉพาะ 3 กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ มีความเห็นเพิ่มเติม ดังนี้

(1) ให้มีการเสนอเรื่องร้องเรียนและตรวจสอบคณะกรรมการ ป.ป.ช. จากหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรภาครัฐ กรณีการปฏิบัติหน้าที่ว่าเป็นไปตามขอบเขตหน้าที่และอำนาจ หรือเกินขอบเขตหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือไม่

(2) ให้พิจารณาเพิ่มเติม กระบวนการวิธีการของการตรวจสอบกรณีมีข้อร้องเรียนให้ตรวจสอบ เหตุอันควรสงสัยว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยมิชอบ

ประเด็นที่ 5 ผลการตรวจสอบ

ผลการตรวจสอบ มี ดังนี้

1) กรณีไม่พบมูลความผิด

(1) ให้คณะกรรมการตรวจสอบ แจ้งผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการ
ป.ป.ช.

(2) เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ผลการตรวจสอบต่อสาธารณชน เพื่อให้
ประชาชนได้ทราบถึงผลการตรวจสอบที่เป็นข้อมูลที่ประชาชนควรทราบ

2) กรณีพบมูลความผิด

(1) ให้คณะกรรมการตรวจสอบ แจ้งผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการ
ป.ป.ช. และมีอำนาจในการตักเตือนและแนะนำในกรณีที่ตรวจสอบแล้วพบว่าคณะกรรมการ
ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจทำให้เกิดข้อบกพร่องโดยไม่ถึงกับเป็นการกระทำอันผิดกฎหมาย

(2) กล่าวโทษต่ออัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดี ในกรณีที่คณะกรรมการ
ตรวจสอบ ตรวจสอบแล้วพบว่ากรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดย
ทุจริต

จากการอภิปรายของประชากรกลุ่มเฉพาะจำนวน 4 กลุ่ม ซึ่งในแต่ละกลุ่มได้อภิปรายโดยให้ความเห็นและข้อเสนอแนะ ตามมาตรการแต่ละข้อ ดังนี้

1) กรณีไม่พบมูลความผิด

(1) ให้คณะกรรมการตรวจสอบ แจ้งผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการ
ป.ป.ช.

ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม เห็นด้วยกับผลการตรวจสอบกรณีไม่พบมูล
ความผิด โดยประชากรกลุ่มเฉพาะ 1 กลุ่มกระบวนกรยุติธรรม ได้มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า
ให้พิจารณาแก้ไข คำว่า “ผลการตรวจสอบ” โดยให้เปลี่ยนเป็น คำว่า “การดำเนินการหลัง
การตรวจสอบ”

(2) เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ผลการตรวจสอบต่อสาธารณชน เพื่อให้
ประชาชนได้ทราบถึงผลการตรวจสอบที่เป็นข้อมูลที่ประชาชนควรทราบ

ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม เห็นด้วยกับเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ผล
การตรวจสอบต่อสาธารณชน โดยประชากรกลุ่มเฉพาะ 4 กลุ่มประชาชน ได้มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า
ให้กำหนดกรอบระยะเวลาในการสืบค้นข้อมูลเป็นเวลาไม่น้อยกว่ากึ่งปี เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้า
ไปตรวจสอบ สืบค้นข้อมูลได้ นับแต่วันที่มีการเปิดเผยผลการตรวจสอบ

2) กรณีพบมูลความผิด

(1) ให้คณะกรรมการตรวจสอบ แจ้งผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีอำนาจในการตักเตือนและแนะนำในกรณีที่ตรวจสอบแล้วพบว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจทำให้เกิดข้อบกพร่องโดยไม่ถึงกับเป็นการกระทำอันผิดกฎหมาย

ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 3 กลุ่ม เห็นด้วยกับการให้คณะกรรมการตรวจสอบ แจ้งผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยประชากรกลุ่มเฉพาะ 2 กลุ่มนักวิชาการ ไม่เห็นด้วยและมีข้อสังเกตเพิ่มเติมให้พิจารณาตัดคำว่า “ให้คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจตักเตือนและแนะนำในกรณีที่ตรวจสอบและพบว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจจนทำให้เกิดข้อบกพร่อง” เนื่องจากความผิดพลาดหรือบกพร่องของคณะกรรมการป.ป.ช. น่าจะมีเฉพาะกรณีร้ายแรง

(2) กล่าวโทษต่ออัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดี ในกรณีที่คณะกรรมการ ตรวจสอบแล้วพบว่ากรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยทุจริต

ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม เห็นด้วยกับการกล่าวโทษต่ออัยการสูงสุด เมื่อตรวจสอบแล้วพบว่ากรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยทุจริต โดยประชากรกลุ่มเฉพาะ 3 กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ ให้พิจารณาเปลี่ยนคำว่า “กล่าวโทษต่ออัยการสูงสุด” เป็น “ส่งผลการตรวจสอบต่ออัยการสูงสุด” และได้ให้คำแนะนำให้ศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 5 บัญญัติว่า “ในการพิจารณาคดี ให้ศาลยึดรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร”

คำตอบที่ได้จากการทำ Co- Design ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่มนี้ ที่มีการอภิปรายจน ได้ข้อสรุปของแต่ละกลุ่มมานั้นแล้วแต่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัย ในการศึกษาที่จะนำมาไปจัดทำเป็น ร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่ทั้งฉบับ “เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบ การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” ซึ่งผลการทำ Co - Design ประชากรกลุ่มเฉพาะในประเด็นทั้ง 5 ประเด็นนั้น พบว่ามีความเห็นสอดคล้องกันทั้ง 4 กลุ่ม ดู ตารางที่ 5.1 การเปรียบเทียบความเห็นของประชากรกลุ่มเฉพาะ

ตารางที่ 5.1 การเปรียบเทียบความเห็นของประชากรกลุ่มเฉพาะ

โครงสร้างองค์กรตรวจสอบ	กลุ่ม 1*	กลุ่ม 2*	กลุ่ม 3*	กลุ่ม 4*
ประเด็นที่ 1 คำนิยาม				
- การตรวจสอบ	✓	✓	✓	✓
- การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน	✓	✓	✓	✓
- ทุจริตต่อหน้าที่	✓	✓	✓	✓
- ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ	✓	✓	✓	✓
- องค์กร	✓	✓	✓	✓
- คณะกรรมการตรวจสอบ	✓	✓	✓	✓
ประเด็นที่ 2 องค์กร				
กรรมการโดยตำแหน่ง				
- ประธานกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.)	✓	✓	x	✓
- ประธานกรรมการอัยการ (ก.อ.)	✓	✓	✓	✓
- นายกษัตราธิบดีในพระบรมราชูปถัมภ์	✓	✓	✓	✓
- นายกษัตราธิบดีผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์	✓	✓	✓	✓
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยการสรรหา				
- ผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ทางด้านกฎหมาย มหาชนที่ดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี	✓	✓	✓	✓
- ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ที่มีประสบการณ์มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี	✓	✓	✓	✓
- ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน และการคลัง ที่มีประสบการณ์มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี	✓	✓	✓	✓
- ผู้แทนภาคประชาสังคมที่มีประสบการณ์ด้าน คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่น้อยกว่า 10 ปี	✓	✓	✓	✓
ประเด็นที่ 3 หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ				

โครงสร้างองค์กรตรวจสอบ	กลุ่ม 1*	กลุ่ม 2*	กลุ่ม 3*	กลุ่ม 4*
ตรวจสอบ				
- ตรวจสอบความถูกต้องชอบธรรมในการใช้ ดุลพินิจพิจารณาตัดสินในรายกรณีที่ร้องเรียน	✓	✓	✓	✓
- ตรวจสอบขั้นตอนของการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในแต่ละกรณีร้องเรียน	✓	✓	✓	✓
- ตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่ขาดอายุความ ไม่ได้ มีการดำเนินการใด ๆ	✓	✓	✓	✓
- ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของกรรมการ ป.ป.ช. ก่อน ระหว่าง และภายหลังการดำรง ตำแหน่ง	x	✓	✓	✓
ประเด็นที่ 4 กระบวนการในการตรวจสอบ				
- กรณีปกติ ตรวจสอบปีละครั้ง ตามขอบเขตการ ตรวจสอบ รวมถึงการตรวจสอบประสิทธิภาพและ ประสิทธิผลของการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สิ่งที่เป็นปัญหาในการ ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ สิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อ การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ สิ่งที่เป็นข้อจำกัด ของการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ และเสนอแนะ ให้ปรับปรุงแก้ไขผลจากการตรวจสอบ	✓	✓	✓	✓
- กรณีไม่ปกติ เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนจาก หน่วยงานราชการอื่น มีการร้องเรียนจากผู้อื่นคำ ร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปราบปรามจาก สื่อมวลชนให้สงสัยการใช้อำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช.	✓	✓	✓	✓
ประเด็นที่ 5 ผลการตรวจสอบ				
กรณีไม่พบมูลความผิด				
- ให้คณะกรรมการตรวจสอบ แจ้งผล การตรวจสอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.	✓	✓	✓	✓

โครงสร้างองค์กรตรวจสอบ	กลุ่ม 1*	กลุ่ม 2*	กลุ่ม 3*	กลุ่ม 4*
- เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ผลการตรวจสอบ ต่อสาธารณชน	✓	✓	✓	✓
กรณีพบมูลความผิด				
- ให้คณะกรรมการตรวจสอบ แจ้งผลการ ตรวจสอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.	✓	x	✓	✓
- กล่าวโทษต่ออัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดี	✓	✓	✓	✓

*กลุ่มที่ 1 กลุ่มกระบวนการยุติธรรม

*กลุ่มที่ 2 กลุ่มนักวิชาการ

*กลุ่มที่ 3 กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ

*กลุ่มที่ 4 กลุ่มประชาชน

1.5 ผลการทำ Co- Design ประชากรกลุ่มผสม

ช่วงบ่าย เป็นการจัดทำ Co-Design สำหรับกลุ่มผสม การร่วมกันปรึกษาหารือและอภิปรายในกลุ่มใช้เวลาดำเนินการประมาณ 2 ชั่วโมง การดำเนินการเช่นเดียวกับกลุ่มเฉพาะในช่วงเช้า

ประชากรกลุ่มผสมที่มาจากผู้นำเอาประชากรกลุ่มเฉพาะแยกมากลุ่มละ 1 คน เพื่อผสมรวมเป็น 4 กลุ่ม แต่ละกลุ่มจึงมีประชากรมาจากประชากรกลุ่มเฉพาะกลุ่มละ 1 คน คือ จากกลุ่มกระบวนการยุติธรรม กลุ่มนักวิชาการ กลุ่มเจ้าหน้าที่รัฐ และ กลุ่มประชาชน จะทำให้ประชากรกลุ่มผสมมีความหลากหลาย ซึ่งเมื่อนำเอาประเด็นในการทำ Co - Design ประเด็นเดียวกันกับประชากรกลุ่มเฉพาะ คำตอบที่ได้มีจากความคิดเห็นและประสบการณ์ของประชากรแต่ละคนที่แตกต่างกันทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนตามประสบการณ์การทำงานที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจจะเกิดมีความคิดเห็นที่คล้อยตามกันหรือขัดแย้งกันก็ได้ แต่ก็ต้องมีคำตอบที่เป็นมติร่วมกันของกลุ่ม (ดังภาพประกอบที่ 5.6 กลุ่มผสมร่วมปรึกษาหารือ และอภิปราย)



ภาพประกอบที่ 5.6 กลุ่มผสมร่วมปรึกษาหารือ และอภิปราย

กลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม ภายหลังจากร่วมปรึกษาหารือและอภิปรายร่วมกันแล้ว ได้กลุ่มเลือกตัวแทนกลุ่มที่จะทำหน้าที่นำเสนอหรือรายงานผลจากข้อตกลงของกลุ่ม (ดังภาพประกอบที่ 5.7 กลุ่มผสมอภิปราย ในการร่วมออกแบบ Co-Design)



ภาพประกอบที่ 5.7 การนำเสนอผลของกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม

เนื่องจากการร่วมออกแบบ Co - Design ประชากรกลุ่มผสม มีประเด็นในการร่วมออกแบบเป็นประเด็นเดียวกันกับการร่วมออกแบบในช่วงเช้าของกลุ่มเฉพาะ ผลของคำตอบที่ได้จากการร่วมออกแบบ Co - Design ประชากรกลุ่มผสม จึงมีความเห็นที่คล้ายคลึงกับการร่วมออกแบบในช่วงเช้าของกลุ่มเฉพาะ จึงจะขออภิปรายในส่วนที่แตกต่างเล็กน้อย ดังนี้

ประเด็นที่ 1 คำนิยาม

ประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม ได้เห็นด้วยกับคำนิยามคำว่า “การตรวจสอบ” และมีคำแนะนำเหมือนดังเช่นกลุ่มประชากรเฉพาะในช่วงเช้า โดยเน้นย้ำในว่า “การตรวจสอบ” ควรมีความหมายว่า การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยองค์กรอิสระที่ไม่ได้อยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม ได้เห็นด้วยกับคำนิยามคำว่า “การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน” และมีคำแนะนำเหมือนดังเช่นกลุ่มประชากรเฉพาะในช่วงเช้า

ประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม ได้เห็นด้วยกับคำนิยามคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” และมีคำแนะนำเหมือนดังเช่นกลุ่มประชากรเฉพาะในช่วงเช้า

ประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม ได้เห็นด้วยกับคำนิยามคำว่า “ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ” และมีคำแนะนำเหมือนดังเช่นกลุ่มประชากรเฉพาะในช่วงเช้า

ประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม ได้เห็นด้วยกับคำนิยามคำว่า “องค์กร” และมีคำแนะนำเหมือนดังเช่นกลุ่มประชากรเฉพาะในช่วงเช้า โดยให้เพิ่มเติมคำนิยามคำว่า “องค์กร” ควรหมายถึงองค์กรภายนอกที่ไม่ใช่องค์กรที่อยู่ภายใต้กำกับหรือที่ถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเป็นองค์กรที่มีสถานะไม่ต่ำกว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อที่จะทำให้คำนิยาม “องค์กร” มีความครอบคลุมและสมบูรณ์ชัดเจนมากยิ่งขึ้น

ประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม ได้เห็นด้วยกับคำนิยามคำว่า “คณะกรรมการตรวจสอบ” และมีคำแนะนำเหมือนดังเช่นกลุ่มประชากรเฉพาะในช่วงเช้า

ประเด็นที่ 2 องค์กร

1) กรรมการโดยตำแหน่ง

ประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม ได้เห็นด้วยกับคณะกรรมการโดยตำแหน่ง และมีคำแนะนำเหมือนดังเช่นกลุ่มประชากรเฉพาะในช่วงเช้า ได้มีความเห็นให้เพิ่มเติมว่า ควรมีบุคคลที่เป็นอดีตกรรมการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นเข้ามาร่วมเป็นคณะกรรมการ

2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยการสรรหา

ประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม เห็นด้วยกับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยการสรรหา และมีคำแนะนำเหมือนดังเช่นกลุ่มประชากรเฉพาะในช่วงเช้า โดยให้มีการกำหนด ผู้ทรงคุณวุฒิ

ทางด้านนิติศาสตร์เป็นหลัก เนื่องจากมีความสำคัญต่อการกำหนดประเด็นการตรวจสอบที่เป็นหลักทางกฎหมายแล้วจึงให้มีคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านอื่น ๆ เป็นกรรมการตรวจสอบทางด้านบัญชีซึ่งเป็นผู้ได้รับอนุญาตในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย หรือทางด้านเศรษฐศาสตร์การเงิน การคลัง

ทั้งนี้ ประชากรกลุ่มผสม 1 ได้มีความเห็นทำให้เพิ่มเติมเกี่ยวกับสำนักงานคณะกรรมการตรวจสอบ และมีสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการตรวจสอบเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระมีฐานะเทียบเท่ากรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และมีเลขาธิการคณะกรรมการเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ

ประชากรกลุ่มผสม 3 ได้มีความเห็นเพิ่มเติมว่า ควรกำหนดให้คณะกรรมการตรวจสอบมีอดีตคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้าร่วมเป็นองค์คณะในการตรวจสอบด้วย เพราะเป็นบุคคลที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจสอบการทุจริตและการเข้าใจลักษณะการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอย่างดี

ประชากรกลุ่มผสม 4 ได้มีความเห็นเพิ่มเติมว่า ให้กำหนดหลักเกณฑ์ที่มาของคณะกรรมการตรวจสอบว่าจะต้องไม่สังกัดหน่วยงานรัฐหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญในปัจจุบันและไม่เป็นบุคคลล้มละลายหรือถูกพิทักษ์ทรัพย์ด้วย

ในประเด็นนี้ประชากรกลุ่มผสมทุกกลุ่มมีข้อสังเกตคือ หากโดยหลักการของการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบภายนอกให้เป็นองค์กรภาคประชาชนแล้วก็ควรที่จะมีคณะกรรมการตรวจสอบมาจากประชาชนโดยตรงซึ่งอาจจะเป็นผู้ที่เคยปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบมาก่อนในขณะที่ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่รัฐอยู่ก็ได้เพราะเมื่อเกษียณจากการเป็นเจ้าหน้าที่รัฐก็จะมีสถานะเป็นประชาชน ก็น่าจะสามารถถือได้ว่าเป็นประชาชนทั่วไปได้

ประเด็นที่ 3 หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบ

1) ตรวจสอบความถูกต้องชอบธรรมในการใช้ดุลพินิจพิจารณาตัดสินในรายการฉ้อโกงที่ร้องเรียน

ประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม ได้เห็นด้วยกับการตรวจสอบความถูกต้องชอบธรรมในการใช้ดุลพินิจพิจารณาตัดสินในรายการฉ้อโกงที่ร้องเรียน

2) ตรวจสอบขั้นตอนของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในแต่ละกรณีร้องเรียน ประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม ได้เห็นด้วยกับการตรวจสอบขั้นตอนของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในแต่ละกรณีร้องเรียน

ทั้งนี้ ประชากรกลุ่มผสม 1 ได้มีคำแนะนำเพิ่มเติม คำว่า “การปฏิบัติหน้าที่” ควรระบุให้ชัดเจนว่า ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

หรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อคณะกรรมการ จะได้อำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้อย่างครอบคลุมและ ชัดเจน

3) ตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่ขาดอายุความ ไม่ได้มีการดำเนินการใด ๆ

ประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม ได้เห็นด้วยกับการตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่ขาดอายุ ความ ไม่ได้มีการดำเนินการใด ๆ และมีคำแนะนำเหมือนดังเช่นกลุ่มประชากรเฉพาะในช่วงเช้า

4) ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของกรรมการ ป.ป.ช. ก่อน ระหว่าง และ ภายหลังกการดำรงตำแหน่ง

ประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม ไม่เห็นด้วยกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ของกรรมการ ป.ป.ช. ก่อน ระหว่าง และภายหลังกการดำรงตำแหน่ง เนื่องจากก่อนเข้าดำรงตำแหน่ง ของกรรมการ ป.ป.ช. นั้น มีกฎหมายกำหนดเป็นการเฉพาะแล้ว คือ ตามระเบียบคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้า พนักงานของรัฐและการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการยื่นบัญชี พ.ศ.2561 ควรตรวจสอบเฉพาะ ระหว่างดำรงตำแหน่ง และกำหนดกรอบระยะเวลาในการตรวจสอบให้ชัดเจนว่าจะตรวจสอบทุกปี

ประเด็นที่ 4 กระบวนการในการตรวจสอบ

1) กระบวนการวิธีการของการตรวจสอบกรณีปกติ ตรวจสอบปีละครั้ง ตามขอบเขต การตรวจสอบ รวมถึงการตรวจสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติหน้าที่และใช้ อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สิ่งที่เป็นปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ สิ่งที่เป็น อุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ สิ่งที่เป็นข้อจำกัดของการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ และเสนอแนะให้ปรับปรุงแก้ไขผลจากการตรวจสอบ

ประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม ได้เห็นด้วยกับกระบวนการวิธีการของการตรวจสอบกรณี ปกติ ตรวจสอบปีละครั้ง และมีคำแนะนำเหมือนดังเช่นกลุ่มประชากรเฉพาะในช่วงเช้า ทั้งนี้ ประชากรกลุ่มผสม 2 ได้มีความเห็นให้เพิ่มเติมว่าให้มีกระบวนการตรวจสอบการเพิ่มขึ้นของ ทรัพย์สิน หรือการลดลงของหนี้สินของกรรมการ ป.ป.ช. รวมถึงคู่สมรสทั้งที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย และบุตรไม่ว่าผู้เยาว์หรือที่ได้โอนไปยังบุตรที่บรรลุนิติภาวะแล้วก็ตาม ก่อน ระหว่างและ หลังการดำรงตำแหน่ง

2) กระบวนการวิธีการของการตรวจสอบกรณีไม่ปกติ เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนจาก หน่วยงานราชการอื่น มีการร้องเรียนจากผู้อื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปราบกฏข้าวจาก สื่อมวลชนให้ส่งสัการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม ได้เห็นด้วยกับกระบวนการวิธีการของการตรวจสอบกรณีไม่ปกติ เป็นการตรวจสอบเมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนหรือ เมื่อปรากฏว่าจากสื่อมวลชนให้ส่งสัการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ ประชากรกลุ่มผสม 1 ได้มีความเห็นให้เพิ่มเติมว่าให้มีการตรวจสอบกรณีมีข้อร้องเรียนเหตุอันควรสงสัยว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบด้วย

ประชากรกลุ่มผสม 2 ได้มีความเห็นให้เพิ่มเติม กระบวนการในการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบ โดยแยกเป็นกระบวนการตรวจสอบแบบกรณีปกติ และตรวจสอบกรณีแบบพิเศษ เช่น มีการร้องเรียนการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยมิชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และตรวจสอบกรณีมีเหตุอันควรสงสัยหรืออันควรเชื่อได้ว่ามีการทุจริตเกิดขึ้น

ประเด็นที่ 5 ผลการตรวจสอบ

1) กรณีไม่พบมูลความผิด

(1) ให้คณะกรรมการตรวจสอบแจ้งผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม ได้เห็นด้วยกับการแจ้งผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีคำแนะนำเหมือนดังเช่นกลุ่มประชากรเฉพาะในช่วงเช้า

(2) เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ผลการตรวจสอบต่อสาธารณชน เพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงผลการตรวจสอบที่เป็นข้อมูลที่ประชาชนควรทราบ

ประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม ได้เห็นด้วยกับการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ผลการตรวจสอบต่อสาธารณชน

ประชากรกลุ่มผสม 1 กลุ่มผสม 3 ได้มีความเห็นเพิ่มเติมว่า ให้คณะกรรมการตรวจสอบ เปิดเผยของการตรวจสอบว่าพบความผิดปกติหรือไม่ อย่างไร โดยไม่จำเป็นต้องถึงขนาดพบการกระทำผิดที่ต้อพิสูจน์ได้เสมอไป เพราะบางกรณีแม้การตรวจสอบจะไม่พบการกระทำผิดที่ชัดเจน แต่หากมีข้อมูลจากการตรวจสอบก็ควรเปิดเผยให้ประชาชนรับทราบเกี่ยวกับคดีนั้น ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยโปร่งใส รวมถึงสะท้อนการทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบด้วย

2) กรณีพบมูลความผิด

(1) ให้คณะกรรมการตรวจสอบ แจ้งผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีอำนาจในการตักเตือนและแนะนำในกรณีที่ตรวจสอบแล้วพบว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจทำให้เกิดข้อบกพร่องโดยไม่ถึงกับเป็นการกระทำอันผิดกฎหมาย

ประชากรกลุ่มผสมทั้ง 4 กลุ่ม ได้เห็นด้วยการแจ้งผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีคำแนะนำเหมือนดังเช่นกลุ่มประชากรเฉพาะในช่วงเช้า

(2) กล่าวโทษต่ออัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดี ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบตรวจสอบแล้วพบว่า กรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยทุจริต

ประชากรกลุ่มผสม 3 กลุ่ม ได้เห็นด้วยกับกล่าวโทษต่ออัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีในกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบ ตรวจสอบแล้วพบว่ากรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยทุจริต

ทั้งนี้ ประชากรกลุ่มผสม 3 ไม่เห็นด้วยกับการให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ดำเนินคดี ได้มีคำแนะนำให้คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ ให้ศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 5

กล่าว โดยสรุปผลจากการทำ Co - Design คำตอบของ ประชากรกลุ่มผสมนี้ ส่วนใหญ่มีความเห็นที่สอดคล้องตรงกันในแต่ละประเด็น แต่ก็มีความเห็นที่แตกต่างกันมีเพียงประเด็นสองประเด็น คือ

การดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของกรรมการป.ป.ช. ก่อน ระหว่าง และ ภายหลังการดำรงตำแหน่ง เนื่องจากการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของกรรมการป.ป.ช. ก่อนดำรงตำแหน่งมีกฎหมายกำหนดอยู่แล้วตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 และ ประเด็นผลการตรวจสอบ กรณีพบมูลความผิดให้คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ เช่นนี้จึงเปรียบเทียบคำตอบจากประชากรกลุ่มผสม ดังที่ได้คำตอบมาข้างต้น (ดูตารางที่ 5.2 การเปรียบเทียบคำตอบจากการทำ Co- Design ของกลุ่มผสม)

ตารางที่ 5.2 การเปรียบเทียบคำตอบจากการทำ Co- Design ของกลุ่มผสม

โครงสร้างองค์กรตรวจสอบ	กลุ่ม 1*	กลุ่ม 2*	กลุ่ม 3*	กลุ่ม 4*
ประเด็นที่ 1 คำนิยาม				
- การตรวจสอบ	✓	✓	✓	✓
- การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน	✓	✓	✓	✓
- ทุจริตต่อหน้าที่	✓	✓	✓	✓
- ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ	✓	✓	✓	✓
- องค์กร	✓	✓	✓	✓
- คณะกรรมการตรวจสอบ	✓	✓	✓	✓

โครงสร้างองค์กรตรวจสอบ	กลุ่ม 1*	กลุ่ม 2*	กลุ่ม 3*	กลุ่ม 4*
ประเด็นที่ 2 องค์การ				
กรรมการโดยตำแหน่ง				
- ประธานกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.)	✓	✓	✓	✓
- ประธานกรรมการอัยการ (ก.อ.)	✓	✓	✓	✓
- นายกษัตราธิราชวาทนาถในพระบรมราชูปถัมภ์	✓	✓	✓	✓
- นายกษัตราธิราชวาทนาถแห่งประเทศไทย	✓	✓	✓	✓
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยการสรรหา				
- ผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ทางด้านกฎหมาย มหาชนที่ดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี	✓	✓	✓	✓
- ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ที่มีประสบการณ์มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี	✓	✓	✓	✓
- ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน และการคลัง ที่มีประสบการณ์มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี	✓	✓	✓	✓
- ผู้แทนภาคประชาสังคมที่มีประสบการณ์ด้าน คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่น้อยกว่า 10 ปี	✓	✓	✓	✓
ประเด็นที่ 3 หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ตรวจสอบ				
- ตรวจสอบความถูกต้องชอบธรรมในการใช้ ดุลพินิจพิจารณาตัดสินในรายกรณีที่ร้องเรียน	✓	✓	✓	✓
- ตรวจสอบขั้นตอนของการปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในแต่ละกรณีร้องเรียน	✓	✓	✓	✓
- ตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่ขาดอายุความ ไม่ได้ มีการดำเนินการใด ๆ	✓	✓	✓	✓
- ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของกรรมการ ป.ป.ช. ก่อน ระหว่าง และภายหลังการดำรง	x	x	x	x

โครงสร้างองค์กรตรวจสอบ	กลุ่ม 1*	กลุ่ม 2*	กลุ่ม 3*	กลุ่ม 4*
ตำแหน่ง				
ประเด็นที่ 4 กระบวนการในการตรวจสอบ				
- กรณีปกติ ตรวจสอบปีละครั้ง ตามขอบเขตการตรวจสอบ รวมถึงการตรวจสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สิ่งที่เป็นปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ สิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ สิ่งที่เป็นข้อจำกัดของการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ และเสนอแนะให้ปรับปรุงแก้ไขผลจากการตรวจสอบ	✓	✓	✓	✓
- กรณีไม่ปกติ เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนจากหน่วยงานราชการอื่น มีการร้องเรียนจากผู้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปราบปรามจากสื่อมวลชนให้ส่งสัยการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	✓	✓	✓	✓
ประเด็นที่ 5 ผลการตรวจสอบ				
กรณีไม่พบมูลความผิด				
- ให้คณะกรรมการตรวจสอบ แจ้งผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.	✓	✓	✓	✓
- เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ผลการตรวจสอบต่อสาธารณชน	✓	✓	✓	✓
กรณีพบมูลความผิด				
- ให้คณะกรรมการตรวจสอบ แจ้งผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.	✓	✓	✓	✓
- กล่าวโทษต่ออัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดี	✓	✓	x	✓

1.6 การเปรียบเทียบผลการทำ Co - Design ระหว่างกลุ่มเฉพาะกับกลุ่มผสม

จากผลของการวิเคราะห์รูปแบบ โครงสร้างองค์การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามประเด็นที่กำหนดไว้เพื่อการจัดทำ เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ของประชากรผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มเฉพาะ กับกลุ่มผสมตามที่ได้นำเสนอไปแล้วนั้น เมื่อนำเอาคำตอบที่ได้มาเปรียบเทียบระหว่างกลุ่มเฉพาะ และกลุ่มผสม พบว่าประเด็นส่วนใหญ่ไม่มีความแตกต่างกัน ยกเว้นบางประเด็นที่มีคำตอบแตกต่างกัน ดังต่อไปนี้

ประเด็นที่ประชากรกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสม มีความเห็นที่แตกต่างกัน ในโครงสร้าง กฎหมาย กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ดังนี้

- 1) ประชากรกลุ่มเฉพาะ มีความเห็นต่างในประเด็น คณะกรรมการตรวจสอบโดย ตำแหน่ง ในตำแหน่งประธานกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.)
- 2) ประชากรกลุ่มเฉพาะ มีความเห็นต่างในประเด็นตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ของกรรมการ ป.ป.ช. ก่อน ระหว่าง และภายหลังการดำรงตำแหน่ง
- 3) ประชากรกลุ่มเฉพาะ มีความเห็นต่างในประเด็นกรณีพบมูลความผิดให้แจ้งผล การตรวจสอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- 4) ประชากรกลุ่มผสม มีความเห็นต่างในประเด็นตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ของกรรมการ ป.ป.ช. ก่อน ระหว่าง และภายหลังการดำรงตำแหน่ง
- 5) ประชากรกลุ่มผสม มีความเห็นต่างในประเด็นกรณีพบมูลความผิด กล่าวโทษ ต่ออัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดี เนื่องจากประชากรกลุ่มผสมเห็นว่าควรให้คณะกรรมการตรวจสอบ มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ (ดูตารางที่ 5.3 การเปรียบเทียบ คำตอบจากการทำ Co - Design ของกลุ่มเฉพาะกับกลุ่มผสม)

ตารางที่ 5.3 การเปรียบเทียบคำตอบจากการทำ Co - Design ของกลุ่มเฉพาะกับกลุ่มผสม

โครงสร้างองค์การตรวจสอบ	กลุ่มเฉพาะ	กลุ่มผสม
ประเด็นที่ 1 คำนิยาม		
- การตรวจสอบ	4	4
- การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน	4	4
- ทุจริตต่อหน้าที่	4	4

โครงสร้างองค์กรตรวจสอบ	กลุ่มเฉพาะ	กลุ่มผสม
- ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ	4	4
- องค์กร	4	4
- คณะกรรมการตรวจสอบ	4	4
ประเด็นที่ 2 องค์กร		
กรรมการโดยตำแหน่ง		
- ประธานกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.)	3	4
- ประธานกรรมการอัยการ (ก.อ.)	4	4
- นายกษัตราธิราชวาทนาถบริรักษ์	4	4
- นายกษัตราธิราชวาทนาถบริรักษ์	4	4
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิโดยการสรรหา		
- ผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ทางด้านกฎหมายมหาชนที่ดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี	4	4
- ผู้สอบบัญชีรับอนุญาตในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยที่มีประสบการณ์มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี	4	4
- ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านเศรษฐศาสตร์ การเงิน และการคลัง ที่มีประสบการณ์มาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี	4	4
- ผู้แทนภาคประชาสังคมที่มีประสบการณ์ด้านคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไม่น้อยกว่า 10 ปี	4	4
ประเด็นที่ 3 หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบ		
- ตรวจสอบความถูกต้องชอบธรรมในการใช้ดุลพินิจพิจารณาตัดสินในรายการหนี้ที่ร้องเรียน	4	4
- ตรวจสอบขั้นตอนของการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป.ป.ช. ในแต่ละกรณีร้องเรียน	4	4
- ตรวจสอบเรื่องร้องเรียนที่ขาดอายุความ ไม่ได้มีการดำเนินการใด ๆ	4	4
- ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของกรรมการ ป.ป.ช. ก่อนระหว่าง และภายหลังการดำรงตำแหน่ง	3	0
ประเด็นที่ 4 กระบวนการในการตรวจสอบ		

โครงสร้างองค์กรตรวจสอบ	กลุ่มเฉพาะ	กลุ่มผสม
- กรณีปกติ ตรวจสอบปีละครั้ง ตามขอบเขตการตรวจสอบ รวมถึงการตรวจสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สิ่งที่เป็นปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ สิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ สิ่งที่เป็นข้อจำกัดของการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ และเสนอแนะให้ปรับปรุงแก้ไขผลจากการตรวจสอบ	4	4
- กรณีไม่ปกติ เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนจากหน่วยงานราชการอื่น มีการร้องเรียนจากผู้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปราบกฏข่าจากสื่อมวลชนให้ส่งสัยการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	4	4
ประเด็นที่ 5 ผลการตรวจสอบ		
กรณีไม่พบมูลความผิด		
- ให้คณะกรรมการตรวจสอบ แจ้งผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.	4	4
- เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ผลการตรวจสอบต่อสาธารณชน	4	4
กรณีพบมูลความผิด		
- ให้คณะกรรมการตรวจสอบ แจ้งผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.	3	4
- กล่าวโทษต่ออัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดี	4	3

จากการทำการมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co - Design) นั้น ประชากรทั้งกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสม มีความเห็นว่า ประเด็นที่นำไปสู่การจัดทำ Co – Design นั้นยังไม่มีครบถ้วนสมบูรณ์ในประเด็นที่สำคัญทำให้โครงสร้างขององค์กรตรวจสอบไม่ชัดเจน ซึ่งผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์ห้อีกครั้ง และได้จัดทำโครงสร้างองค์กรตรวจสอบใหม่ โดยมีสาระสำคัญดังนี้ ในการวิจัยยอมรับว่าปัญหาคอร์รัปชันหรือการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยมิ

ชอบของเจ้าหน้าที่ภาครัฐมีจริงและขาดต่อการปราบปรามซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศอย่างมาก ดังที่ นายแพทย์ประเวศ วะสี (2544, น 30-31) ได้ประเมินผลกระทบไว้ 3 ด้าน คือ

1) ผลกระทบด้านเศรษฐกิจ ทำให้เกิดความยากจน ทำให้แก้ปัญหาความยากจนไม่ได้ ทำให้คนที่ไม่ควรจนต้องจนลง ทำให้คนที่จนและควรจะหายจนไม่หายจน ซึ่งเป็นการสูญเสียทรัพยากรที่ควรเป็นประโยชน์ต่อประชาชน มูลค่ารวม ๆ กันจากคอร์รัปชันทุกประเภท เป็นมูลค่าหลายล้านบาทต่อปี

2) ผลกระทบที่เป็นการทำลายสมรรถนะของประเทศในแก้ปัญหา เพราะกระบวนการคอร์รัปชันจะส่งเสริมให้คนไม่ดีคนคอร์รัปชันขึ้นมาดำรงตำแหน่ง คนดีไม่มีโอกาสทำงาน เพราะฉะนั้นการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของประเทศก็จะติดขัด ทำให้การตัดสินใจเพื่อประโยชน์สาธารณะเบี่ยงเบนไปด้วย

3) ทำให้ประเทศไทยและคนไทยเสียศักดิ์ศรี ถ้าประเทศเต็มไปด้วยคอร์รัปชันก็จะเป็นการเสียศักดิ์ศรีของชาติในระดับสากล

ปัญหาคอร์รัปชันเกิดขึ้นในประเทศไทยมานานเป็นเวลาหลายปี ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันก็ยังไม่สามารถจะปราบปรามหรือป้องกันให้ลดน้อยลงไป และแม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จะได้พยายามแก้ไขด้วยการให้มีการจัดตั้งองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มาแล้วก็ตาม แต่จากสถิติของการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กลับไม่ทำให้การคอร์รัปชันลดน้อยลงไปโดยมีแต่จะเพิ่มมากขึ้น ที่เป็นปัญหา ก็คือ ประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้ผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เนื่องมาจากขาดการสร้างกลไกและองค์กรในการตรวจสอบที่ชัดเจน และแม้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) จะมีการตรวจสอบภายใน แต่ก็มิได้ทำหน้าที่ตรวจสอบอย่างเป็นไปตามหลักวิชาการ ดังปรากฏจากผลของรายงานการตรวจสอบภายใน เพียงรายงานจำนวนคดีที่เข้าสู่การพิจารณา กับคดีที่สิ้นสุดเท่านั้น ซึ่งในความถูกต้องของการตรวจสอบจะต้องสามารถเป็นกระบอกที่จะสะท้อนถึงส่วนที่เป็นปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดของการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ไม่สามารถทำให้การปราบปรามการคอร์รัปชันสัมฤทธิ์ผลได้

อย่างไรก็ตามหาก พิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ตามมาตรา 78 พบว่า ให้สิทธิแก่ประชาชนก่อนข้างกว้างขวางในการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งภาคประชาชนเองก็พยายามที่จะตั้งตัวเป็นองค์กรด้านการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบต่าง ๆ แต่ก็ไม่สามารถทำให้การคอร์รัปชันลดลงไปได้ ดังนั้นในแนวคิดของการวิจัยจึงมีความเห็นว่าเมื่อ

รัฐธรรมนูญเห็นถึงความสำคัญที่จะต้องมียกย่องทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามทุจริตของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ จึงได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และก็มีการจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งยังคงขาดอีกองค์กรหนึ่งที่สำคัญคือองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งองค์กรตรวจสอบนี้น่าจะมาจากการให้บทบาทแก่ประชาชนที่จะมีส่วนร่วมตรวจสอบแทนที่จะเป็นองค์กรประชาชนที่จะทำหน้าที่ด้านการคอร์รัปชัน

ดังนั้นจากข้อสังเกตของประชากรผู้มีส่วนได้เสียในการจัดทำ Co- Design และจากแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบภาคประชาชนในการตรวจสอบองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยการนำเอา องค์กรอิสระด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มาเป็นแบบของการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ภาครัฐจึงต้องมีรูปแบบการดำเนินการโดยประชาชนอย่างแท้จริง ทำให้โครงสร้างองค์กรตรวจสอบมีดังนี้

1. รูปแบบองค์กร

1) คณะกรรมการตรวจสอบ

(1) คณะกรรมการตรวจสอบโดยตำแหน่ง

- นายกสภานายความในพระบรมราชูปถัมภ์
- นายกสภาวิชาชีพบัญชี
- นายกสมาคมบัณฑิตสตรีทางกฎหมายแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์
- นายกสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย
- นายกสมาคมผู้สื่อข่าวแห่งประเทศไทย

(2) คณะกรรมการตรวจสอบโดยการสรรหา

- ผู้เคยเป็นข้าราชการตำแหน่งไม่ต่ำกว่า ระดับ 10 หรือเทียบเท่า ซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจสอบไม่น้อยกว่า 5 ปี
- ผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์สาขานิติศาสตร์ ที่ดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี
- ผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์สาขารัฐประศาสนศาสตร์ ที่ดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

- ผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์สาขาเศรษฐศาสตร์ ที่ดำรงตำแหน่งมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 5 ปี

- ผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์สาขาการบัญชี ที่ดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่า 5 ปี

- ผู้แทนประชาสังคมปฏิบัติหน้าที่ด้านการคุ้มครองสังคมและชุมชน ไม่นต่ำกว่า 10 ปี จำนวน 3 คน

(3) ที่ปรึกษา

- อดีตประธานศาลฎีกา
- อดีตประธานศาลปกครอง
- อดีตรองอธิการบดีสูงสุด
- อดีตปลัดกระทรวงยุติธรรม
- อดีตผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

2. ลักษณะต้องห้ามของกรรมการตรวจสอบ

1) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นในระยะ 5 ปี ก่อนดำรงตำแหน่ง

2) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งของพรรคการเมืองในระยะ 5 ปี ก่อนดำรงตำแหน่ง

3) เป็นหรือเคยเป็นกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในระยะ 5 ปี ก่อนดำรงตำแหน่ง

4) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

5) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

6) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

7) เป็นบุคคลล้มละลาย หรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต หรือศาลมีคำสั่งให้พิทักษ์ทรัพย์

8) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

9) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ

10) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

3. การสรรหาและการเลือกกรรมการตรวจสอบ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

1) ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวน 15 คน ประกอบด้วย

(1) ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด

(2) อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเอง ให้เหลือ 7 คน

(3) ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน

2) ให้คณะกรรมการสรรหา มีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม จำนวนสองเท่าของแต่ละประเภทเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยได้รับความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มิเหตุที่ต้องให้มีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มติการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

3) ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อในบัญชี ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีการลงคะแนน โดยเปิดเผย

4) ให้ผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อในแต่ละประเภทซึ่งได้คะแนนสูงสุดของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ

5) ถ้าในประเภทเดียวกันมีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

6) ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการ และกรรมการ

4. วาระการพ้นจากตำแหน่ง

1) กรรมการตรวจสอบต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างอิสระและเป็นกลาง โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

2) กรรมการตรวจสอบพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(1) ตาย

(2) ลาออก

(3) ขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้าม

(4) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(5) พ้นจากตำแหน่งอื่นด้วยเหตุอื่นตามรัฐธรรมนูญ

5. หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบ

1) กำหนดนโยบาย แผนการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยไม่ชอบคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2) ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนด

3) ตรวจสอบข้อร้องเรียนและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาล

4) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คู่สมรส และบุตร รวมทั้งทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่น ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

5) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงานเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

6) กรณีพบการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ หรือ มีทรัพย์สินผิดปกติ ให้ดำเนินการตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม

7) เสนอความเห็น และข้อเสนอแนะปรับปรุงการปฏิบัติราชการ แก้ไขปัญหา และอุปสรรค ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

8) จัดทำรายงานผลการตรวจสอบ และรายงานต่อรัฐสภาทุกปี

9) ประกาศหรือเผยแพร่รายงานผลการตรวจสอบให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว

6. สิทธิของประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในการขอให้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

1) ร้องเรียนหรือร้องทุกข์ กรณีที่ได้ยื่นร้องเรียนเรื่องการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และถูกปฏิเสธ หรือมิได้รับผลการวินิจฉัยจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเวลานานจนข้อร้องเรียนหมกอำยความฟ้องร้อง

2) กล่าวโทษ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยไม่ชอบ

3) ขอร้องผลการตรวจสอบ

4) ฟ้องร้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยไม่ชอบ

7. การตรวจสอบ

ขอบเขตการตรวจสอบ

- 1) การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- 2) ทรัพย์สินระหว่างปีที่ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และครอบครัว
- 3) พฤติกรรมทางสังคมและความร่ำรวยผิดปกติ
- 4) ตรวจสอบแนวปฏิบัติระบบวิธีการและขั้นตอนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- 5) ตรวจสอบ ตามผลการคัดกรองของอนุกรรมการจัดการข้อมูลร้องเรียน และปรากฏในสื่ออิเล็กทรอนิกส์

8. กระบวนการดำเนินการตรวจสอบ

1) กรณีปกติ

- (1) ตรวจสอบปีละครั้ง ตามขอบเขตการตรวจสอบ
- (2) ตรวจสอบประสิทธิภาพ และประสิทธิผลของการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- (3) ตรวจสอบสิ่งที่เป็นปัญหาในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ
- (4) ตรวจสอบสิ่งที่เป็นอุปสรรคต่อการการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ
- (5) ตรวจสอบสิ่งที่เป็นข้อจำกัดของการการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ
- (6) เสนอแนะให้ปรับปรุงแก้ไขผลจากการตรวจสอบ

2) กรณีไม่ปกติ

- (1) เหตุแห่งการตรวจสอบกรณีไม่ปกติตรวจสอบ
 - เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนจากหน่วยงานราชการอื่น
 - เมื่อมีการร้องเรียนจากผู้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.
 - เมื่อปรากฏข่าวจากสื่อมวลชนให้สงสัยการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- (2) กระบวนการดำเนินการกรณีไม่ปกติ
 - ให้นำเรื่องร้องเรียนสู่คณะกรรมการกลั่นกรองข้อเท็จจริง
 - ให้คณะอนุกรรมการกลั่นกรองข้อเท็จจริงของข่าว ตรวจสอบความถูกต้องของข่าวเมื่อพบว่ามีมูลความจริง
 - ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณี

นั้น

9. สำนักงานคณะกรรมการตรวจสอบ

โครงสร้างสำนักงานคณะกรรมการตรวจสอบมีเลขานุการคณะกรรมการเป็นหัวหน้าสำนักงาน

- 1) สำนักเลขานุการคณะกรรมการตรวจสอบ ทำงานเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยความสะดวกและงานเลขานุการของประธานกรรมการ และกรรมการ
- 2) สำนักสืบสวนสอบสวน ทำงานเกี่ยวกับงานการสืบสวน งานด้านการข่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมถึงการติดตาม ตรวจสอบสถานการณ์ และข้อมูลข่าวสารการมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติกของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จากสื่อต่าง ๆ รวมทั้งวิเคราะห์ และประมวลผลสรุปข้อมูลข่าวสาร
- 3) สำนักข่าวกรองและเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำงานเป็นศูนย์กลางข้อมูลข่าวสารหลัก การนำวิธีการและกลยุทธ์ต่าง ๆ มาใช้รวมทั้งการใช้เทคนิคและเทคโนโลยีล่าสุดในการรวบรวมข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับการทุจริต ตรวจสอบข่าวจากสื่อมวลชนให้ส่งสัยการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
- 4) สำนักปฏิบัติการพิเศษ ทำงานตรวจสอบกรณีที่เป็นเรื่องที่มีรายละเอียดสูงและเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ
- 5) สำนักประชาสัมพันธ์ ทำงานประชาสัมพันธ์ผลการตรวจสอบแก่ประชาชน และปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่คณะกรรมการตรวจสอบมอบหมาย

10. ผลการตรวจสอบ

- 1) กรณีไม่พบมูลความผิด
 - (1) ให้คณะกรรมการตรวจสอบแจ้งผลการตรวจสอบต่อกรรมการ ป.ป.ช.
 - (2) ให้คณะกรรมการตรวจสอบรายงานผลการตรวจสอบต่อรัฐสภา
 - (3) เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ผลการตรวจสอบต่อสาธารณชน เพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงผลการตรวจสอบที่เป็นข้อมูลที่ประชาชนควรทราบ
- 2) กรณีพบมูลความผิด
 - (1) ให้คณะกรรมการตรวจสอบ แจ้งผลการตรวจสอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.
 - (2) ให้คณะกรรมการตรวจสอบการรายงานต่อรัฐสภา
 - (3) เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบ มีมติว่ากรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยมิชอบ ให้ประธานกรรมการส่งเรื่อง พร้อมทั้งสำนวนการไต่สวนข้อร้องเรียน รายงานเอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ไปยังอัยการสูงสุดดำเนินคดีต่อไป

2. การจัดทำร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การจัดทำร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นการตรากฎหมายใหม่ทั้ง ฉบับ จึงต้องมีหลักเกณฑ์ในการตรากฎหมาย ดังนี้

2.1 ความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 77 ได้กำหนดว่า “รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย ที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือ การประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึง ตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้ อย่างถูกต้อง”

วรรคสอง “ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของ ผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้ง เปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการ พิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มี การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด โดยรับฟังความคิดเห็นของ ผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วยการรวบรวมบัญชีของกฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับ บริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป”

วรรคสาม “รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณี ที่ จำเป็น พึงกำหนด หลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการ ตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิด ร้ายแรง”

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้รัฐพึงใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น ต่อมา มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ.2562 ได้กำหนดให้รัฐพึงใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น รวมทั้งมาตรา 258 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้มีการปฏิรูปกฎหมาย โดยให้มีกลไกในการดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่

ก่อนวันประกาศใช้ รัฐธรรมนูญนี้ ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีระบบคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อให้การทำงานมีความคล่องตัว มีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น โดยในการจัดทำกฎหมายต้นแบบฉบับนี้ได้นำหลักการสำคัญในการควบคุมเนื้อหาของร่างกฎหมายที่ใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมายได้เฉพาะกรณีที่เป็นกรณีจำเป็น และการกำหนดรูปแบบองค์กรตรวจสอบภายนอกเพื่อให้เป็นองค์กรที่มีประชาชนทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีความสำคัญต่อประเทศอย่างมาก โดยที่การจัดทำกฎหมายต้นแบบฉบับนี้ได้ใช้กระบวนการให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียได้ร่วมกันออกแบบโครงสร้างกฎหมาย และนำร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้นมานั้นให้ประชาชนได้ร่วมกันวิพากษ์ ในรูปแบบของการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง จึงกล่าวได้ว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น มีความสอดคล้องและไม่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

2.2 ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

ตามแผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - พ.ศ. 2580) ฉบับวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ.2560 ในส่วนของประเด็นยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ข้อที่ 4.7 ได้กำหนดให้กฎหมายมีความสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ และมีเท่าที่จำเป็น ทันสมัย มีความเป็นสากล มีประสิทธิภาพ โดยมุ่งใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการพัฒนา การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำด้านต่าง ๆ เอื้อต่อการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ โดยเฉพาะการปรับปรุงแก้ไขและยกเลิกกฎหมายต่าง ๆ ให้มีความชัดเจน รอบคอบรัดกุมเพื่อแก้ปัญหาอย่างตรงจุด ทันสมัย เป็นธรรม เอื้ออำนวยต่อการบริหารราชการแผ่นดิน การพัฒนาประเทศ การให้บริการประชาชน สอดคล้องกับข้อบังคับสากลหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ รวมทั้งการสร้างการรับรู้และความเข้าใจในข้อกฎหมาย และบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เท่าเทียม ซึ่งการจัดทำร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีความสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนการปฏิรูปประเทศด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ที่กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในสังคม มีเป้าหมายให้รัฐมีความโปร่งใส ปลอดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยมีตัวชี้วัดระดับความโปร่งใส การทุจริตประพฤติมิชอบ สร้างจิตสำนึกและค่านิยมให้ทุกภาคส่วนให้ตื่นตัวและละอายต่อการทุจริต

ประพุดติมิชอบในทุกรูปแบบ ให้ภาคประชาชนร่วมกันป้องกันการทุจริต รวมถึงด้วยการชี้เบาะแส การทุจริตและการร้องเรียนอย่างมีประสิทธิภาพ กำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อย่างเป็นระบบแบบบูรณาการ ซึ่งการจัดทำร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการ ตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินี้ ย่อมจะเป็นเครื่องมือหนึ่งในการทำให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีความชัดเจน มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จากยุทธศาสตร์ชาติดังกล่าวเมื่อพิจารณาการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบ ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ เป็นกฎหมายที่จัดทำขึ้นเพื่อเป็นการตรวจสอบองค์กรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช 2560 ที่ในปัจจุบันยังไม่มียกเว้นที่ทำหน้าที่ดังกล่าว จึงมีความสอดคล้องและไม่ ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี ตามที่ได้พิจารณาข้างต้น

2.3 การตรวจสอบหลักเกณฑ์การจัดทำกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การ จัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและ ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายขึ้นเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยมีเหตุผลในการ ประกาศใช้ คือ “โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจสอบ ความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบ ที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน หลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับ ระบบการพิจารณาคดี การพิจารณาคดี เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยละเอียดรอบครอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์ประเมินผลสัมฤทธิ์ของ กฎหมายภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลบังคับแล้วเพื่อจัดทำ ออกแบบกฎหมายให้ทันสมัยและ สอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป และการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 77 ประกอบกับมาตรา 258 ค.ด้านกฎหมาย (1) และ (3) ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

การจัดทำกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผล สัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เพื่อตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายตามหมวด 3 การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย มาตรา 21 บัญญัติว่าให้หน่วยงานของรัฐต้องตรวจสอบและ พิจารณาจัดทำร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ 9 ด้าน ดังต่อไปนี้

1) ต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยในกรณีที่เป็นการจัดทำร่างพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมายต้องสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย

การจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีเนื้อหาสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 2.1

2) ต้องสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - พ.ศ. 2580)

การจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีเนื้อหาสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - พ.ศ. 2580) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้อ 2.2

3) ต้องสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กำหนดหลักเกณฑ์ในการบังคับใช้กฎหมายที่ชัดเจนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้มีการดำเนินการที่มีประสิทธิภาพภายใต้หลักนิติธรรม ตามหลักธรรมาภิบาลและการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)

4) การยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นการก่อกวนประชาชน

การจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ถือเป็นกฎหมายที่ร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ โดยมีได้มีการแก้ไขปรับปรุงฉบับอื่น ๆ ที่มีอยู่ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเหมาะสมการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่สอดคล้องกับสถานการณ์และสภาพการณ์ในปัจจุบัน และซึ่งไม่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนเกินสมควร

5) ไม่ใช่ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศไทยหรือประชาชนหรือมีกรณีจำเป็นไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่จำเป็นต้องมีระบบอนุญาต การกำหนดระยะเวลาหรือขั้นตอนในการพิจารณายื่นคำขออนุญาตดำเนินการต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ

การจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบอนุญาตจึงไม่ขัดกับหลักเกณฑ์ข้อนี้

6) ไม่ใช่ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับ หรือกำหนดหลักเกณฑ์หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น ทั้งนี้ ในกรณีที่น่าระบบคณะกรรมการมาใช้ ให้ระบุให้ชัดเจนด้วยว่ามติของคณะกรรมการผูกพันหน่วยงานที่มีผู้แทนเป็นกรรมการ โดยตำแหน่งด้วย

การจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีการใช้ระบบคณะกรรมการมาใช้เพื่อกำหนดนโยบาย แผนการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยไม่ชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยคณะกรรมการที่มีตัวแทนมาจากภาคประชาชน และบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถเพื่อให้การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพ มีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น โดยการกำหนดขั้นตอนและวิธีการแต่งตั้งคณะกรรมการต้องไม่เป็นการเพิ่มพระราชภาระโดยไม่จำเป็น คณะกรรมการซึ่งทำหน้าที่วางกฎเกณฑ์หรือคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีการแยกหน้าที่ระหว่างผู้วางกฎเกณฑ์หรือผู้กำกับควบคุมออกจากผู้ปฏิบัติ และเมื่อคณะกรรมการนั้นมีมติในเรื่องใดมติดังกล่าวย่อมผูกพันองค์กรที่กรรมการโดยตำแหน่งผู้นั้นดำรงตำแหน่งอยู่ด้วย การแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับความเชี่ยวชาญในเรื่องซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการอย่างแท้จริง

7) การมีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง หรือดำเนินกิจการทางปกครอง ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ในกรณีที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลยพินิจให้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่เป็นสาระสำคัญไว้ในร่างกฎหมายให้ชัดเจน

การจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่มีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง

8) การกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) การกระทำนั้นต้องกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม

(2) เป็นกรณีไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติถึงการตรวจสอบองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ ซึ่งการกระทำนั้นกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงและมีผลกระทบต่อส่วนรวม บทบัญญัติของร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงคำนึงถึงการกำหนดโทษที่จะลงแก่บุคคลผู้กระทำความผิด

9) หลักเกณฑ์อื่นตามที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

ยังไม่ปรากฏถึงหลักเกณฑ์ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องที่คณะรัฐมนตรีได้กำหนดจากการตรวจสอบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายเพื่อตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย พบว่าไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการทั้ง 9 ข้อนี้แต่อย่างใด

3. กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช รัชกาลที่ 9 ตอนหนึ่ง ที่ว่า “ในบ้านเมืองนั้น มีทั้งคนดี คนไม่ดี ไม่มีใครจะทำให้ทุกคนเป็นคนดีได้ทั้งหมด การทำให้บ้านเมืองมีความปกติสุขเรียบร้อยดี จึงไม่ใช่การทำให้ทุกคนเป็นคนดี หากแต่อยู่ที่การส่งเสริมคนดีให้คนดีได้ปกครองบ้านเมือง และควบคุมคนไม่ดีไม่ให้มีอำนาจ ไม่ให้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนวุ่นวาย” (พระบรมราโชวาทในพิธีเปิดงานชุมนุมลูกเสือแห่งชาติ ครั้งที่ 6 ณ ค่ายลูกเสือวชิราวุธ อำเภอสรรคบุรี จังหวัดชลบุรี วันที่ 11 ธันวาคม 2512) นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจะมีกลไกหรือมาตรการในการป้องกันหรือสกัดกั้นไม่ให้คนไม่ดีเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว แต่สิ่งที่ถือว่าเป็นหัวใจในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ดีที่สุด คือประชาชน เพราะการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองของประชาชน เพื่อประชาชน และโดยประชาชน

การจัดทำกฎหมายต้นแบบนี้ได้ทำการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้กระบวนการวิธีวิทยาการวิจัยตามที่กำหนดไว้ในบทที่ 3 ประกอบด้วยวิธีการทบทวนวรรณกรรม การสัมภาษณ์เชิงลึก การมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบโดยประชากรผู้มีส่วนได้เสีย ผลของการวิเคราะห์

ข้อมูลทั้งหมดได้ข้อคำตอบที่เป็น โครงสร้างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นกฎหมายที่ร่างทิ้งฉบับเนื่องจากยังไม่มีกฎหมายเช่นนี้มาก่อน โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

3.1 โครงสร้างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

โครงสร้างของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ประกอบด้วยบทบัญญัติ แบ่งออกเป็น 5 หมวด 34 มาตรา ดังนี้

หมวด 1 บททั่วไป	(มาตรา 1-4)
หมวด 2 คณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชน ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ	(มาตรา 5-11)
หมวด 3 หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบ ภาคประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ	(มาตรา 12-17)
หมวด 4 การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ	(มาตรา 18-24)
หมวด 5 สำนักงานตรวจสอบภาคประชาชนในการตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	(มาตรา 25-34)

3.2 หลักการและเหตุผล

เหตุผลในการร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ คือ เนื่องจากการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติรองรับไว้ จึงเป็นการจัดทำกฎหมายใหม่ระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบภาคประชาชน ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงจำเป็นที่จะต้องมีความหมายฉบับนี้

3.3 ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ..... พร้อมหลักการและเหตุผล
การจัดทำกฎหมายฉบับนี้เป็นการจัดทำกฎหมายใหม่ทั้งฉบับ โดยมีรายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ 5.4

ตารางที่ 5.4 ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.

มาตรา	ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.	หลักการและเหตุผล
	หมวด 1 บททั่วไป	
1	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.”	เพื่อให้มีกฎหมายเฉพาะว่าด้วย การตรวจสอบการใช้อำนาจ หน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่และ ใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพิ่มมากขึ้น
2	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้ใช้บังคับ เมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันถัดจาก วันประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป	เพื่อให้มีการเตรียมความพร้อม ของคู่ความหรือหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องก่อนที่กฎหมายจะ มีผลบังคับใช้ - หลักนิติธรรม
3	ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ “คณะกรรมการตรวจสอบ” หมายความว่า คณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชน ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ	เป็นการให้คำนิยามความหมาย เฉพาะสำหรับกฎหมายฉบับนี้ และเพื่อกำหนดขอบเขตของ กฎหมายให้มีความชัดเจน

มาตรา	ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วย การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.	หลักการและเหตุผล
	<p>“ประธานกรรมการ” หมายความว่า ประธานกรรมการตรวจสอบภาคประชาชน ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ</p> <p>“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการตรวจสอบภาคประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และให้หมายความรวมถึงประธานกรรมการตรวจสอบด้วย</p> <p>“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชน ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ</p> <p>“การตรวจสอบ” หมายความว่า การตรวจสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ</p> <p>“การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน” หมายความว่า การแสวงหาข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน หรือการดำเนินการอื่นใด เพื่อพิสูจน์ความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้ง ความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน</p> <p>“ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่ง หรือหน้าที่</p>	

มาตรา	ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วย การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.	หลักการและเหตุผล
	<p>หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อ แสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเอง หรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่</p> <p>“ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ” หมายความว่า การที่ทรัพย์สินหรือหนี้สินในบัญชีแสดงรายงาน ทรัพย์สินหรือหนี้สินของกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ได้ยื่นระหว่างการ ดำรงตำแหน่งทุกปี หรือระหว่างปีที่ปฏิบัติหน้าที่ทุก ปี มีการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินใน ลักษณะที่ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือหนี้สินลดลง ผิดปกติ</p> <p>“รัววยผิดปกติ” หมายความว่า การมีทรัพย์สินมาก ผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้นผิดปกติ หรือการ มีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดย ไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายสืบเนื่องมาจากการ ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจ ในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น ผิดปกติสืบเนื่องจากการเปรียบเทียบบัญชีแสดง รายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย</p>	
4	ให้ประธานกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนใน การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนี้	เพื่อเป็นการกำหนดบุคคลที่ทำ การรักษาการตามกฎหมาย
	หมวด 2	

มาตรา	ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วย การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.	หลักการและเหตุผล
	คณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนในการ ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ	
5	<p>ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการ ตรวจสอบภาคประชาชน ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ” ประกอบด้วย กรรมการจำนวน สิบสามคน</p> <p>(1) กรรมการ โดยตำแหน่ง ประกอบด้วย นายกสภานายความในพระบรมราชูปถัมภ์ นายกสภาวิชาชีพนิติในพระบรมราชูปถัมภ์ นายกสมาคมบัณฑิตสตรีทางกฎหมายแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ นายกสมาคม สังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย นายกสมาคม ผู้สื่อข่าวแห่งประเทศไทย</p> <p>(2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความ เชี่ยวชาญและประสบการณ์ ประกอบด้วย ผู้ที่เคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับสิบ หรือเทียบเท่า จำนวนหนึ่งคน ผู้ดำรงตำแหน่ง ศาสตราจารย์สาขานิติศาสตร์ สาขารัฐประศาสน ศาสตร์ สาขาเศรษฐศาสตร์ และสาขาการบัญชี ที่ ดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี จำนวนสาขา ละหนึ่งคน และผู้แทนภาคประชาสังคมที่ปฏิบัติ หน้าที่ไม่น้อยกว่าสิบปี จำนวนสามคน</p>	<p>เพื่อให้มีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ กำหนดนโยบาย แผนการ ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และ ใช้อำนาจโดยไม่ชอบของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยการตั้งคณะกรรมการแยกเป็น 2 ส่วน ดังนี้</p> <p>1) โดยตำแหน่ง ประกอบด้วย ตัวแทนจากภาคประชาชน และ</p> <p>2) โดยการแต่งตั้งประกอบด้วย ผู้เชี่ยวชาญสาขาที่เกี่ยวข้อง</p> <ul style="list-style-type: none"> - ทฤษฎีองค์กร - หลักประชาธิปไตย - หลักการมีส่วนร่วมของ ประชาชน - หลักความคุ้มค่า

มาตรา	ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วย การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.	หลักการและเหตุผล
	ให้คณะกรรมการตรวจสอบทั้งสิบสามคนเลือก คนหนึ่ง เป็นประธานกรรมการและเลือกจาก กรรมการที่เหลืออีกสิบสองคน เป็นรองประธาน กรรมการคนหนึ่ง โดยประธานกรรมการต้องได้รับ คะแนนเสียงสองในสามของจำนวนกรรมการ ทั้งหมด	
6	ให้มีที่ปรึกษาคณะกรรมการตรวจสอบในการ ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ คณะหนึ่ง ประกอบด้วย อดีตประธานศาล ฎีกา อดีตประธานศาลปกครอง อดีตอัยการสูงสุด อดีตปลัดกระทรวงยุติธรรม อดีตผู้บัญชาการตำรวจ แห่งชาติ ให้ที่ปรึกษาคณะกรรมการตรวจสอบมีหน้าที่ให้ คำปรึกษาและเสนอข้อแนะนำแก่คณะกรรมการ ตรวจสอบเกี่ยวกับการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยทั่วไป	เพื่อให้มีผู้ที่ให้คำปรึกษา ข้อเสนอแนะ หรือความเห็น ใด ๆ ต่อผู้มีอำนาจตัดสินใจ ในองค์กร - ทฤษฎีองค์กร
7	นอกจากคุณสมบัติตามมาตรา 5 (2) แล้ว กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้ ด้วย (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี แต่ไม่เกินเจ็ดสิบปี ในวันที่เข้ารับการสรรหา (3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือ	เพื่อกำหนดความชัดเจน ในเรื่องคุณสมบัติของกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ - ทฤษฎีองค์กร

มาตรา	ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วย การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.	หลักการและเหตุผล
	<p>เทียบเท่า</p> <p>(4) มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์</p> <p>(5) มีสุขภาพที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ</p>	
8	<p>กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้</p> <p>(1) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในระยะห้าปีก่อนเข้ารับการสรรหา</p> <p>(2) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะห้าปีก่อนเข้ารับการสรรหา</p> <p>(3) เป็นหรือเคยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระใดในระยะห้าปีก่อนเข้ารับการสรรหา</p> <p>(4) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ</p> <p>(5) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช</p> <p>(6) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล</p> <p>(7) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต หรือศาลมีคำสั่งให้พิทักษ์ทรัพย์</p> <p>(8) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ</p> <p>(9) เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการ หน่วยงานของรัฐ</p>	<p>เพื่อความชัดเจนในลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ</p> <p>- ทฤษฎีองค์การ</p>

มาตรา	ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วย การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.	หลักการและเหตุผล
	หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่า กระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ในวงราชการ (10) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึง ที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวย ผิดปกติ	
9	<p>เมื่อมีกรณีที่จะต้องสรรหาผู้สมควรได้รับ การแต่งตั้งเป็นกรรมการตามมาตรา 5 (2) ให้ ดำเนินการดังต่อไปนี้</p> <p>(1) ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มี คณะกรรมการสรรหาจำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ผู้นำ ฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรและอธิการบดีของ สถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่ง เลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน และผู้แทนพรรคการเมือง ทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้า คน</p> <p>(2) ให้คณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาและ จัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตาม มาตรา 5 (2) และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 8 จำนวนสองเท่าของแต่ละประเภทเสนอต่อ ประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยได้รับความยินยอม ของผู้ได้รับการเสนอชื่อภายในสามสิบวัน นับแต่ วันที่มีเหตุที่ต้องให้มีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง ดังกล่าว มติการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงเกินกว่า</p>	<p>เพื่อให้มีกระบวนการกลั่นกรอง และคัดเลือกรับบุคคลที่มีคุณสมบัติ คุณวุฒิทางการศึกษา ความสามารถ และประสบการณ์ ในการทำงาน - ทฤษฎีเกี่ยวกับการบริหาร ทรัพยากรมนุษย์</p>

มาตรา	ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วย การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.	หลักการและเหตุผล
	<p>กึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่</p> <p>(3) ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อในบัญชีตาม (2) ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ</p> <p>(4) ให้ผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อในแต่ละประเภทซึ่งได้คะแนนสูงสุดของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการตรวจสอบ</p> <p>(5) ถ้าในประเภทเดียวกันมีผู้ได้รับคะแนนเท่ากัน อันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก</p> <p>(6) ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ</p>	
10	<p>ให้กรรมการตามมาตรา 5 (2) มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว</p> <p>ในกรณีที่กรรมการตามมาตรา 5 (2) พ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้กรรมการตามมาตรา 5 (2) ที่พ้นจากตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีกรรมการใหม่แทน</p>	<p>การกำหนดให้มีวาระการดำรงตำแหน่งและมีระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ที่นานพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่การที่ไม่ให้ระยะเวลาดำรงตำแหน่งยาวนานเกินไปเพราะจะเป็นการเปิดโอกาสให้สร้างความสัมพันธ์และผูกพัน อันอาจนำไปสู่การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในทางเกื้อกูลประโยชน์ในทางมิชอบได้ ส่วนเรื่อง</p>

มาตรา	ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วย การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.	หลักการและเหตุผล
		<p>การกำหนดวาระที่ให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวนั้น ก็เพื่อให้คณะกรรมการสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระและเต็มที่ภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยไม่ต้องคำนึงถึงการที่จะได้รับสรรหาเข้ามาดำรงตำแหน่งอีกหรือไม่ (รายงานการประชุมสภา ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 21 (เป็นพิเศษ), 2540, หน้า 15-16) - ทฤษฎีองค์กร</p>
11	<p>นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว ให้กรรมการตามมาตรา 5 (2) พ้นจากตำแหน่งเมื่อ</p> <ol style="list-style-type: none"> (1) ตาย (2) ลาออก (3) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 5 หรือมาตรา 7 หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 8 (4) พ้นจากตำแหน่งอื่นด้วยเหตุอื่นตามรัฐธรรมนูญ <p>ในกรณีที่มีปัญหาว่ากรรมการตามมาตรา 5 (2) ผู้ใดพ้นจากตำแหน่งตาม (2) หรือ (3) หรือไม่ ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นที่สุด ในระหว่างที่กรรมการตามมาตรา 5 (2) พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ และยังไม่มีการแต่งตั้ง</p>	<p>เพื่อความชัดเจนในการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และเป็นการกำหนดคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้มีความเหมาะสม - ทฤษฎีองค์กร</p>

มาตรา	ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วย การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.	หลักการและเหตุผล
	<p>กรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างให้กรรมการเท่าที่ เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ เว้นแต่จะมีกรรมการ เหลืออยู่ไม่ถึงเก้าคน</p> <p>ในกรณีที่กรรมการตามมาตรา 5 (2) จะพ้นจาก ตำแหน่งตามวาระ ให้ดำเนินการสรรหากรรมการ ใหม่ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันก่อนวันที่กรรมการครบ วาระ แต่ถ้ากรรมการพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่น นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระให้ดำเนินการ สรรหากรรมการภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ตำแหน่งว่างลง</p>	
	<p style="text-align: center;">หมวด 3</p> <p style="text-align: center;">หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบภาค ประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ</p>	
12	<p>ให้คณะกรรมการตรวจสอบมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) กำหนดนโยบาย แผนการตรวจสอบการใช้ อำนาจโดยไม่ชอบของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ</p> <p>(2) ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือ ข้อกำหนด ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นี้</p> <p>(3) ตรวจสอบข้อร้องเรียนและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้อง คดีต่อศาล</p> <p>(4) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดง</p>	<p>เพื่อกำหนดขอบเขตแห่งหน้าที่ และอำนาจของคณะกรรมการให้ มีความชัดเจนในการกำหนด นโยบายและแผนการบริหาร จัดการ</p> <p>- แนวคิดการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐ</p>

มาตรา	ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วย การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.	หลักการและเหตุผล
	<p>รายการทรัพย์สินและหนี้สินของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คู่สมรส และบุตร รวมทั้งทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน</p> <p>(5) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงานเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย</p> <p>(6) เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะปรับปรุงการปฏิบัติราชการ แก้ไขปัญหา และอุปสรรคต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ</p> <p>(7) จัดทำรายงานผลการตรวจสอบ และรายงานต่อรัฐสภาทุกปี</p> <p>(8) ประกาศหรือเผยแพร่รายงานผลการตรวจสอบให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว</p> <p>(9) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้</p>	
13	<p>ประธานกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการตรวจสอบ และหรือคณะอนุกรรมการกลั่นกรองตามที่เห็นควร โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นประธานอนุกรรมการตรวจสอบ และหรือประธานอนุกรรมการกลั่นกรองอนุกรรมการตรวจสอบและอนุกรรมการกลั่นกรองประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านสาขาสังคมศาสตร์ สาขาเศรษฐศาสตร์ สาขาการเงิน สาขาการบัญชี และผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านสาขา</p>	<p>เพื่อให้มีคณะอนุกรรมการดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ</p> <p>- ทฤษฎีองค์กร</p>

มาตรา	ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วย การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.	หลักการและเหตุผล
	นิติศาสตร์เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ	
14	<p>ให้คณะกรรมการตรวจสอบและหรือ คณะอนุกรรมการกลั่นกรองมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้</p> <p>(1) ดำเนินการตามนโยบายและแผนที่ คณะกรรมการตรวจสอบกำหนด</p> <p>(2) ดำเนินการตามระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่งหรือข้อกำหนด ที่คณะกรรมการตรวจสอบ กำหนด</p> <p>(3) กลั่นกรองข้อร้องเรียนและสรุปสำนวนพร้อม ทั้งทำความเข้าใจส่งให้คณะกรรมการตรวจสอบ พิจารณา</p> <p>(4) กลั่นกรองข่าวสารหรือข้อเท็จจริงที่ปรากฏต่อ สาธารณชนผ่านสื่อต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ</p> <p>(5) ดำเนินการให้กรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คู่สมรส บุตรและ บุคคลอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ครอบครองหรือดูแล ทรัพย์สินของกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมยื่น บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน</p> <p>(6) ดำเนินการจัดทำรายงานความเห็น แจ้งปัญหา และอุปสรรค เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ ต่อคณะกรรมการตรวจสอบ</p> <p>(7) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบจาก</p>	<p>เพื่อกำหนดขอบเขตแห่งหน้าที่ และอำนาจของคณะกรรมการ ชุดต่าง ๆ ให้มีความชัดเจนในการ ดำเนินงานตามที่ได้รับแต่งตั้ง จากคณะกรรมการ</p> <p>- ทฤษฎีองค์การ</p>

มาตรา	ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วย การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.	หลักการและเหตุผล
	คณะกรรมการตรวจสอบ	
15	<p>ในการประชุมเพื่อลงมติใด ๆ เกี่ยวกับการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบนั้น ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าเก้าคนจึงจะเป็นองค์ประชุม</p> <p>การลงมติของที่ประชุมให้ใช้คะแนนเสียงข้างมากของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในองค์ประชุม โดยประธานในที่ประชุมและกรรมการที่มาประชุมต้องลงคะแนนเสียงเพื่อมีมติและให้กรรมการคนหนึ่งมีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ในกรณีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมมีสิทธิออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด</p>	<p>เพื่อให้จำนวนผู้เข้าร่วมประชุมมีความเหมาะสมกับการประชุมและการหาข้อยุติในการประชุมในแต่ละครั้งที่มีการประชุมร่วมกัน</p> <p>- หลักประชาธิปไตย</p>
16	<p>ในกรณีที่กรรมการ อนุกรรมการตรวจสอบ และหรืออนุกรรมการกลั่นกรองผู้ใดอาจเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมในเรื่องที่ตรวจสอบหรือเรื่องที่กลั่นกรอง ห้ามมิให้ผู้นั้นเข้าร่วมในการตรวจสอบหรือกลั่นกรองข้อเท็จจริง พิจารณาหรือวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว</p>	<p>เพื่อให้มีการห้ามผู้มีส่วนได้เสียเข้าไปมีส่วนร่วม</p> <p>- การขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนบุคคลและประโยชน์ส่วนรวม</p>
17	<p>ในการกำกับดูแลสำนักงาน ให้คณะกรรมการตรวจสอบ มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศในเรื่องดังต่อไปนี้</p> <p>(1) การจัดแบ่งส่วนภายในสำนักงาน และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว</p> <p>(2) การวางระเบียบว่าด้วยการจัดทำ การเปิดเผย การเก็บรักษาข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของคณะกรรมการตรวจสอบและสำนักงาน</p>	<p>เพื่อกำหนดขอบเขตการกำกับดูแลสำนักงานและขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานให้มีความชัดเจน</p> <p>- ทฤษฎีอำนาจรัฐ</p>

มาตรา	ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วย การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.	หลักการและเหตุผล
	(3) วางระเบียบเกี่ยวกับการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการตรวจสอบ คณะอนุกรรมการ กลั่นกรอง เพื่อช่วยเหลือคณะกรรมการตรวจสอบ หรือสำนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ การดำเนินการตาม (3) ให้คณะกรรมการตรวจสอบ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการตรวจสอบ คณะอนุกรรมการกลั่นกรอง เพื่อปฏิบัติการใดๆ ตามที่ได้รับมอบหมาย	
	หมวด 4 การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ	
18	<p>ให้คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจทำการ ตรวจสอบ ในกรณีดังต่อไปนี้</p> <p>(1) การตรวจสอบประจำปีที่ทำภายหลังจาก คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติ หน้าที่ต่อรัฐสภาตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561</p> <p>(2) กรณีที่มีผู้เสียหายได้ยื่นคำร้องต่อ คณะกรรมการตรวจสอบว่าเรื่องร้องเรียนหรือร้อง ทุกข์ที่ตนได้ยื่นไว้แก่คณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้นมีการดำเนินการ ล่าช้า ขาดอายุความ หรือไม่ได้รับการไต่สวนและ มีความเห็นภายในเวลาอันควร หรือไม่ได้รับ ความเป็นธรรม</p>	<p>เพื่อให้มีการกำกับให้ คณะกรรมการ ปฏิบัติหน้าที่และ ใช้อำนาจในการตรวจสอบ ให้บรรลุผลดังที่และกฎหมาย กำหนดไว้</p> <ul style="list-style-type: none"> - หลักความโปร่งใส - ทฤษฎีอำนาจรัฐ

มาตรา	ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วย การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.	หลักการและเหตุผล
	<p>(3) ติดตามตรวจสอบข้อมูลข่าวสารที่เผยแพร่ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ กรณีพฤติกรรมทางสังคมของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ</p> <p>(4) ตรวจสอบประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ปัญหาอุปสรรค และข้อจำกัด ของการปฏิบัติหน้าที่และ การใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ</p>	
19	<p>นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 18 เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการตรวจสอบ ให้คณะกรรมการตรวจสอบดำเนินการตรวจสอบโดยพลัน ในกรณีดังต่อไปนี้</p> <p>(1) เมื่อบุคคลยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการตรวจสอบ โดยมีพยานหลักฐานเพียงพอ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีพฤติการณ์ร้ายแรง ผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย</p> <p>บุคคลตามมาตรา 18 (2) มีสิทธิยื่นคำร้องให้คณะกรรมการตรวจสอบดำเนินการตรวจสอบตามมาตรานี้ด้วย</p> <p>(2) ในกรณีมีข่าว หรือข้อเท็จจริงปรากฏต่อสาธารณชน หรือมีเหตุอันควรสงสัยได้ว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีพฤติการณ์ร้ายแรง ผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย</p>	<p>เพื่อให้มีการกำกับให้ คณะกรรมการ ปฏิบัติหน้าที่และ ใช้อำนาจในการตรวจสอบ ให้ บรรลุผลดังที่กฎหมายกำหนดไว้ - ทฤษฎีอำนาจรัฐ</p>

มาตรา	ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วย การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.	หลักการและเหตุผล
20	เมื่อคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนตาม มาตรา 18 (2) หรือ มาตรา 19 (1) แล้ว พบว่าข้อ ร้องเรียนไม่มีมูลหรือพยานหลักฐานไม่เพียงพอ เช่นนี้ให้ข้อร้องเรียนนั้นตกไป	เพื่อเป็นการกำหนดแนวทาง ปฏิบัติกรณีข้อร้องเรียนไม่มีมูล - ทฤษฎีอำนาจรัฐ
21	ให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส บุตร และบุคคลอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ ครอบครองหรือดูแลทรัพย์สินของกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่ว่าโดยทางตรง หรือทางอ้อม ระหว่างดำรงตำแหน่ง หรือระหว่างปีที่ ปฏิบัติหน้าที่โดยยื่นพร้อมหลักฐานที่พิสูจน์ความมี อยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งหลักฐาน การเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษี ที่ผ่านมา และให้รวมถึงทรัพย์สินและหนี้สิน ในต่างประเทศด้วย ทั้งนี้ให้นำความในหมวด 5 การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินมาตรา 105 ถึง มาตรา 113 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 มาใช้บังคับแก่การยื่นบัญชีทรัพย์สินและ หนี้สินตามมาตรานี้ด้วยโดยอนุโลม คู่สมรสตามวรรคหนึ่งให้หมายรวมถึงผู้ซึ่งอยู่กิน กันฉันสามีภรรยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย คู่สมรสตามวรรคหนึ่งให้หมายรวมถึงผู้ซึ่งอยู่กินกัน ฉันสามีภรรยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย	เพื่อให้มีการแสดงบัญชีรายการ ทรัพย์สินและหนี้สิน เป็น มาตรการหนึ่งของการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและ ประพฤตินิชอบ - หลักนิติธรรม
22	ในการตรวจสอบทรัพย์สินหนี้สิน เพื่อพิสูจน์ ความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและ หนี้สิน หรือการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของ	เป็นการตรวจสอบความถูกต้อง และความมีอยู่จริง รวมทั้งความ เปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและ

มาตรา	ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วย การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.	หลักการและเหตุผล
	ทรัพย์สิน จากการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน หากมีพฤติการณ์ปรากฏ หรือมีเหตุอันควรสงสัย เกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินรายใดโดยมิชอบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีการชักย้ายถ่ายโอน แปรสภาพ ซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือปรากฏว่า มีการถือครองทรัพย์สิน อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้นผิดปกติ หรือมีหนี้สินลดลงผิดปกติ ให้คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจ ดำเนินการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการ ได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือหนี้สินได้	หนี้สินของกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ - หลักความโปร่งใส
23	<p>ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบมีมติว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ บุคคลใดมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้คณะกรรมการตรวจสอบ ส่งรายงาน สำนวนการสืบสวนสอบสวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็น พร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิมติ เพื่อให้ อัยการสูงสุดพิจารณาดำเนินการต่อไป</p> <p>ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบฟ้องคดีเอง คณะกรรมการตรวจสอบจะพิจารณามอบหมาย แต่งตั้งทนายความเพื่อดำเนินคดีแทนก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการตรวจสอบกำหนด</p>	เพื่อเป็นการกำหนดแนวทาง ปฏิบัติกรณีข้อร้องเรียนมีมูล - ทฤษฎีอำนาจรัฐ
24	ให้คณะกรรมการตรวจสอบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์คำสั่ง โดยออกเป็นประกาศ	เพื่อการกำหนดหลักเกณฑ์และ วิธีการอุทธรณ์คำสั่งของ คณะกรรมการ

มาตรา	ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วย การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.	หลักการและเหตุผล
		- ทฤษฎีความชอบความชอบด้วย กระบวนการทางกฎหมาย -หลักนิติธรรม
	หมวด 5 สำนักงานตรวจสอบภาคประชาชนในการตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	
25	ให้มีสำนักงานตรวจสอบภาคประชาชน ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ มีฐานะเป็นนิติบุคคล รับผิดชอบขึ้นตรงต่อ คณะกรรมการตรวจสอบ	เพื่อให้มีสำนักงาน ที่ ประกอบด้วย ฝ่ายปฏิบัติการ และ เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานตาม พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนี้
26	สำนักงานมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้ (1) ดำเนินการตรวจสอบ กลั่นกรองเรื่อง ประสานงาน รวบรวมข้อมูล และเสนอความเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาของประธานกรรมการและ กรรมการ (2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยความสะดวกและงาน เลขานุการของประธานกรรมการ และกรรมการ (3) อำนวยความสะดวก ประสานงาน ให้ความ ร่วมมือ ส่งเสริม และสนับสนุนการปฏิบัติงานของ คณะกรรมการตรวจสอบและกรรมการ (4) ติดตามและรายงานผลการดำเนินงานของ หน่วยงาน ตามที่ประธานกรรมการ และกรรมการ มอบหมาย (5) จัดทำระบบสารสนเทศของข้อมูลเกี่ยวกับ เรื่องที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการ	เพื่อกำหนดขอบเขตหน้าที่และ อำนาจของสำนักงาน ในการ ดำเนินการตามนโยบายและแผน ที่คณะกรรมการกำหนด ให้มี ความชัดเจน - ทฤษฎีองค์กร - ทฤษฎีอำนาจรัฐ

มาตรา	ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วย การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.	หลักการและเหตุผล
	<p>ตรวจสอบ ซึ่งอย่างน้อยต้องระบุผู้รับผิดชอบและ ความถี่หน้าของการดำเนินการของแต่ละเรื่อง เพื่อ กรรมการจะได้ตรวจสอบได้ตลอดเวลา</p> <p>(6) ปฏิบัติงานหรือประสานการปฏิบัติงานร่วมกัน หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของส่วนงานอื่นที่ เกี่ยวข้อง หรือตามที่ได้รับมอบหมายจาก คณะกรรมการตรวจสอบ</p> <p>(7) ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการตรวจสอบ มอบหมาย และตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>	
27	<p>ให้สำนักงานมีเลขาราชการเป็นผู้บังคับบัญชา พนักงาน และลูกจ้างของสำนักงานและรับผิดชอบการ ปฏิบัติงานของสำนักงาน ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ ตรวจสอบ</p> <p>คณะกรรมการตรวจสอบจะกำหนดให้มีรอง เลขาราชการ ผู้ช่วยเลขาราชการ หรือตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่า เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติงานด้วยก็ได้ วิธีการได้มาซึ่ง เลขาราชการให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการตรวจสอบ กำหนด</p>	<p>เพื่อกำหนดขอบเขตการกำกับ ดูแลสำนักงาน และขอบเขต หน้าที่ของส่วนงานให้มีความ ชัดเจน</p> <p>- ทฤษฎีอำนาจรัฐ</p>
28	<p>เลขาราชการต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ ประจักษ์ ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยสุจริต เทียง ธรรม กล้าหาญ เป็นกลาง มีจริยธรรมที่ดี และ ปราศจากอคติทั้งปวง และมีคุณวุฒิ ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญอันจะเป็นประโยชน์แก่การ ปฏิบัติงานของสำนักงานตามที่คณะกรรมการ ตรวจสอบกำหนด</p>	<p>เพื่อกำหนดความชัดเจนใน ลักษณะต้องห้ามและคุณสมบัติ ของเลขาราชการ</p> <p>- ทฤษฎีองค์กร</p>
29	<p>เลขาราชการมีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปีนับแต่ วันที่ได้รับแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระ</p>	<p>เพื่อให้มีเลขาราชการสำนักงานอยู่ ในตำแหน่งตามกำหนดวาระ</p>

มาตรา	ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วย การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.	หลักการและเหตุผล
	<p>เดียว</p> <p>นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว เลขานุการ พ้นจากตำแหน่งเมื่อ</p> <p>(1) ตาย</p> <p>(2) ลาออก</p> <p>(3) เป็นบุคคลล้มละลาย หรือเคยเป็นบุคคล ล้มละลายทุจริต หรือศาลมีคำสั่งให้พิทักษ์ทรัพย์</p> <p>(4) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้ จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดย ประมาทหรือความผิดลหุโทษ</p> <p>(5) เป็นคนไร้ความสามารถ หรือ เสมือนไร้ ความสามารถ</p> <p>(6) เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกพรรคการเมือง กรรมการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการ บริหารพรรคการเมือง</p>	<p>- ทฤษฎีองค์กร</p> <p>- ทฤษฎีอำนาจรัฐ</p>
30	<p>ให้สำนักเลขานุการคณะกรรมการตรวจสอบ มีหน้าที่และอำนาจดังนี้</p> <p>(1) ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยความสะดวกและ งานเลขานุการของประธานกรรมการ และกรรมการ</p> <p>(2) ตรวจสอบ กลั่นกรองเรื่อง รับเรื่องกล่าวหา ประสานงาน รวบรวมข้อมูล และเสนอความเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาของประธานกรรมการ และ กรรมการ</p> <p>(3) ศึกษา วิเคราะห์ ประสานงาน รวบรวมข้อมูล และเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของ ประธานกรรมการ และกรรมการ ในการกำหนดและ</p>	<p>เพื่อกำหนดขอบเขตหน้าที่และ อำนาจของสำนักเลขานุการ ใน การดำเนินการตามนโยบายและ แผนที่คณะกรรมการกำหนด ให้มี ความชัดเจน</p> <p>- ทฤษฎีองค์กร</p> <p>- ทฤษฎีอำนาจรัฐ</p>

มาตรา	ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วย การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.	หลักการและเหตุผล
	<p>ประสานนโยบาย รวมทั้งติดตามและรายงานผลการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าว</p> <p>(4) ติดตามและรายงานผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่ ดำเนินการตามที่ประธานกรรมการ และกรรมการ มอบหมาย</p> <p>(5) ประสานงานและปฏิบัติงานอื่นตามที่ คณะกรรมการตรวจสอบ หรือสำนักงานมอบหมาย ตลอดจนสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง</p>	
31	<p>ให้สำนักสืบสวนสอบสวน มีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้</p> <p>(1) ดำเนินการสืบสวนสอบสวน การโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือชุกซ่อนทรัพย์สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทน อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ เพื่อรายงานเรื่องต่อคณะกรรมการตรวจสอบ</p> <p>(2) ดำเนินการสืบสวนสอบสวนกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีรายการทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือหนี้สินลดผิดปกติ หรือร่ำรวยผิดปกติ เพื่อรายงานเรื่องต่อคณะกรรมการตรวจสอบ</p> <p>(3) ดำเนินการสืบสวนสอบสวนกรณีมีเหตุอันควรสงสัยได้ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย</p> <p>(4) ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการตรวจสอบ</p>	<p>เพื่อกำหนดขอบเขตหน้าที่และอำนาจของสำนักสืบสวนสอบสวนในการดำเนินการตามนโยบายและแผนที่คณะกรรมการกำหนด ให้มีความชัดเจน</p> <ul style="list-style-type: none"> - ทฤษฎีองค์กร - ทฤษฎีอำนาจรัฐ

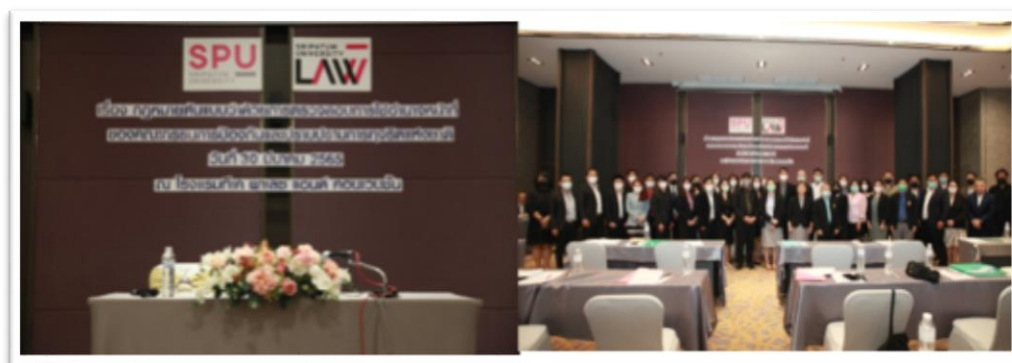
มาตรา	ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วย การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.	หลักการและเหตุผล
	หรือสำนักงานมอบหมาย ตลอดจนสนับสนุนการ ปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง	
32	<p>สำนักข่าวกรองและเทคโนโลยีสารสนเทศ มี หน้าที่และอำนาจดังนี้</p> <p>(1) ดำเนินการด้านการข่าว และการข่าวกรอง กรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่ากรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีพฤติการณ์ร้ายว ผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือ ใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือ กฎหมาย จากสื่อต่าง ๆ รวมทั้งวิเคราะห์ ประมวลผล สรุปข้อมูลข่าวสาร เพื่อรายงานเรื่องต่อคณะกรรมการ ตรวจสอบ(2) ติดตาม ตรวจสอบสถานการณ์และ ข้อมูลข่าวสารของกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติจากสื่อต่าง ๆ กรณีพฤติกรรมทาง สังคมของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ รวมทั้งวิเคราะห์ ประมวลผล สรุปข้อมูล ข่าวสาร และประสานเครือข่ายการปฏิบัติงานข่าวกับ แหล่งข่าวบุคคล หน่วยงาน หรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อรายงานเรื่องต่อคณะกรรมการตรวจสอบ</p> <p>(3) ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการตรวจสอบ หรือสำนักงานมอบหมาย ตลอดจนสนับสนุนการ ปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง</p>	<p>เพื่อกำหนดขอบเขตหน้าที่และ อำนาจของสำนักข่าวกรองและ เทคโนโลยีสารสนเทศ ในการ ดำเนินการตามนโยบายและแผน ที่คณะกรรมการกำหนด ให้มี ความชัดเจน</p> <ul style="list-style-type: none"> - ทฤษฎีองค์กร - ทฤษฎีอำนาจรัฐ
33	<p>ให้สำนักปฏิบัติการพิเศษ มีหน้าที่และอำนาจดังนี้</p> <p>(1) ติดตาม เฝ้าระวัง ประเมินสถานการณ์โดยพลัน เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงต่อสาธารณชน หรือเหตุการณ์ที่ บ่งชี้ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่</p>	<p>เพื่อกำหนดขอบเขตหน้าที่และ อำนาจของสำนักปฏิบัติการพิเศษ ในการดำเนินการตามนโยบาย และแผนที่คณะกรรมการกำหนด ให้มีความชัดเจน</p>

มาตรา	ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วย การตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.	หลักการและเหตุผล
	<p>หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย</p> <p>(2) ดำเนินการตรวจสอบที่ได้รับความมอบหมาย เป็นกรณีพิเศษหรือกรณีที่เป็นเรื่องที่มีรายละเอียดสูง และเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ</p> <p>(3) ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการตรวจสอบ หรือสำนักงานมอบหมาย ตลอดจนสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง</p>	<p>- ทฤษฎีองค์กร</p> <p>- ทฤษฎีอำนาจรัฐ</p>
34	<p>ให้สำนักประชาสัมพันธ์ มีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้</p> <p>(1) งานประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ผลการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบและสำนักงานแก่ประชาชน ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการสอบถามข้อมูลแก่บุคคลภายนอก และเป็นศูนย์ให้บริการข้อมูลทางโทรศัพท์</p> <p>(2) ดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดและพัฒนา นโยบาย ระบบ รูปแบบ เทคนิค หลักเกณฑ์ วิธีการ ประชาสัมพันธ์ และการสื่อสารองค์กรของสำนักงาน</p> <p>(3) ประสานงานและปฏิบัติงานอื่นตามที่ คณะกรรมการตรวจสอบ หรือสำนักงาน มอบหมาย ตลอดจนสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง</p>	<p>เพื่อกำหนดขอบเขตหน้าที่และอำนาจของสำนักประชาสัมพันธ์ ในการดำเนินการตามนโยบาย และแผนที่คณะกรรมการ กำหนด ให้มีความชัดเจน</p> <p>- ทฤษฎีองค์กร</p> <p>- ทฤษฎีอำนาจรัฐ</p>

4. การสัมมนาฯรับฟังความคิดเห็น (Hearing)

การสัมมนาฯรับฟังความคิดเห็น (Hearing) เป็นขั้นตอนหนึ่งของการวิจัยที่มีหลักการในการนำเอาคำตอบที่ได้จากการวิจัยมาเสนอให้ประชากรที่เกี่ยวข้องได้มีส่วนร่วมในการรับฟังและวิพากษ์ (Comment) ผลการวิจัยพร้อมข้อเสนอแนะ ซึ่งผู้วิจัยจะได้นำไปดำเนินการวิเคราะห์และพิจารณาเพื่อการปรับปรุงแก้ไขให้ผลการวิจัยมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

การวิจัยนี้ได้จัดทำการสัมมนาฯรับฟังความคิดเห็น เมื่อวันศุกร์ที่ 30 มีนาคม พ.ศ.2565 ณ ห้องแมค โนเลีย 2 ชั้น 4 โรงแรมที เค พาเลซ แอนด์ คอนเวนชั่น กรุงเทพฯ ระหว่างเวลา 13.00 น. - 16.00 น. มีผู้เข้าร่วม Hearing จำนวน 40 คน (ดูภาพประกอบที่ 5.8 ภาพถ่ายการจัดสัมมนาฯรับฟังความคิดเห็น Hearing)



ภาพประกอบที่ 5.8 การจัดสัมมนาฯรับฟังความคิดเห็น Hearing

ประชากรที่เข้าร่วมสัมมนาฯรับฟังความคิดเห็น จำนวน 40 คน ประกอบด้วย ตัวแทนจากกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ พนักงานอัยการ ทนายความ พนักงานตำรวจ เป็นต้น เจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ว่าจะเป็น กระทรวงยุติธรรม ศาลปกครอง สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท) เป็นต้น อาจารย์มหาวิทยาลัย และนักวิชาการอิสระ

กระบวนการจัดทำ Hearing มีขั้นตอน คือ ผู้วิจัยได้นำเสนอผลการวิจัยตาม Power Point โดยมีสาระสำคัญ คือ ความเป็นมาของปัญหาที่นำไปสู่การทำวิจัย วัตถุประสงค์การวิจัย วัตถุประสงค์การทำ Hearing วิธีวิทยาการวิจัยที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูล แนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวข้อง และร่างบทบัญญัติกฎหมายว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ในการเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นนั้น ประชากรที่เข้าร่วมรับฟังความคิดเห็นได้ร่วมวิพากษ์ (Comment) และให้ข้อเสนอแนะ และให้ข้อเสนอแนะ เพื่อผู้วิจัยจะได้นำไปวิเคราะห์เพื่อการปรับปรุงแก้ไข เพื่อตราเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ที่มีความสมบูรณ์มากที่สุด โดยมีกระบวนการดำเนินการ Hearing ดังต่อไปนี้

ข้อค้นพบผลการวิจัยที่เสนอเป็น โครงร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. โดยมีโครงสร้างของกฎหมายประกอบด้วยบทบัญญัติ 34 มาตรา แบ่งออกเป็น 5 หมวด ดังนี้

หมวด 1 บททั่วไป	(มาตรา 1-4)
หมวด 2 คณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชน ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ	(มาตรา 5-11)
หมวด 3 หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบ ภาคประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	(มาตรา 12-17)
หมวด 4 การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ	(มาตรา 18-24)
หมวด 5 สำนักงานตรวจสอบภาคประชาชนในการตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	(มาตรา 25-34)

ประเด็นที่กล่าวมาข้างต้นนั้นนำไปสู่การวิพากษ์ของผู้เข้าร่วมสัมมนาฯ รับฟังความคิดเห็น Hearing ในการรับฟังความคิดเห็นที่มีตัวแทนจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ องค์กรกระบวนการยุติธรรม ตัวแทนองค์กรภาคประชาสังคม นักวิชาการ และประชาชน ได้ทำการวิพากษ์และได้มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการองค์กรภาคประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่เป็นประโยชน์ต่อร่างกฎหมาย ดังนี้

- 1) บทบัญญัติมาตรา 3 ควรเพิ่มเติมนิยาม “คำว่า “ผู้แทนภาคประชาสังคม” เพื่อความชัดเจนว่าหมายถึงบุคคล หรือกลุ่มบุคคล หรือหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชนใด ที่จะได้รับการสรรหาและเข้ามาดำรงตำแหน่งในองค์กรนี้
- 2) ควรกำหนดการลงคะแนนเสียงเลือกประธานกรรมการ โดยให้ประธานกรรมการ ต้องได้รับคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งจากจำนวนกรรมการทั้งหมด
- 3) ควรพิจารณาให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยจะต้องลงคะแนนโดยวิธีเปิดเผย
- 4) ควรกำหนดการลงมติในที่ประชุมในกรณีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ถือว่ามติฝ่ายประธานในที่ประชุมได้ลงคะแนนเสียงให้ นั่นเป็นเสียงข้างมาก
- 5) ควรกำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ กรณีวินิจฉัยว่าข้อร้องเรียน ไม่มีมูล และผู้ร้องเรียนมีสิทธิ์อุทธรณ์ได้ในกรณีที่มีพยานหลักฐานเพิ่มเติมที่ชัดเจน
- 6) ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้กรรมการ ป.ป.ช. ชี้แจงและแสดงหลักฐาน เพื่อโต้แย้งแก้ข้อร้องเรียน

สรุปผลจากข้อวิพากษ์และข้อเสนอแนะจากการ Hearing มี 6 ประเด็นพอที่จะสรุปในแต่ละประเด็นที่มีการวิพากษ์

- ประเด็นที่ 1 คำนิยาม ให้เพิ่มเติมคำว่า “ผู้แทนภาคประชาสังคม” ซึ่งผู้วิจัยเห็นด้วย และจะนำไปเพิ่มเติม เพื่อให้การร่างกฎหมายมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น
- ประเด็นที่ 2 เกี่ยวกับการกำหนดการลงคะแนนเสียงเลือกประธานกรรมการ โดยให้ประธานกรรมการต้องได้รับคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งจากจำนวนกรรมการทั้งหมด ซึ่งผู้วิจัยเห็นด้วย และจะนำไปปรับปรุง เพิ่มเติม เพื่อให้การร่างกฎหมายมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น
- ประเด็นที่ 3 เกี่ยวกับการกำหนดให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎร เพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยจะต้องลงคะแนนโดยวิธีเปิดเผย ซึ่งผู้วิจัยเห็นด้วย และจะนำไปปรับปรุง เพิ่มเติม เพื่อให้การร่างกฎหมายมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น
- ประเด็นที่ 4 เกี่ยวกับการกำหนด การลงมติในที่ประชุมในกรณีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ถือว่ามติฝ่ายประธานในที่ประชุมได้ลงคะแนนเสียงให้ นั่นเป็นเสียงข้างมาก ผู้วิจัยเห็นด้วยที่จะทำการปรับปรุง เพิ่มเติม เพื่อให้การร่างกฎหมายมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น
- ประเด็นที่ 5 เกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ตรวจสอบ กรณีวินิจฉัยว่าข้อร้องเรียน ไม่มีมูล ซึ่งผู้วิจัยเห็นด้วย และจะทำการปรับปรุง เพิ่มเติม เพื่อให้การร่างกฎหมายมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น

- ประเด็นที่ 6 เกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ในการให้กรรมการ ป.ป.ช.ชี้แจงและแสดงหลักฐาน เพื่อโต้แย้งแก้ข้อร้องเรียน ซึ่งผู้วิจัยเห็นด้วย และจะทำการปรับปรุง เพิ่มเติม เพื่อให้การร่างกฎหมายมีความชัดเจนสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

ทั้ง 6 ประเด็นดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยได้ทำการแก้ไข ปรับปรุง เพิ่มเติมในร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในแต่ละมาตรา ดังนี้

1) มาตรา 3 ให้เพิ่มเติมในคำนิยาม คำว่า “ภาคประชาสังคม” หมายความว่า องค์กรที่เกิดจากการรวมตัวของบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ที่มีการดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะอย่างต่อเนื่อง ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร มีอาสาสมัครช่วยทำงาน และมีรูปแบบของการบริหารงานในลักษณะขององค์กรที่เปิดโอกาสให้สมาชิกขององค์กรได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ทั้งนี้ ไม่จำกัดว่าองค์กรดังกล่าวจะมีสถานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม ถ้าเป็นกรณีที่ไม่ได้เป็นนิติบุคคลควรเป็นองค์กรที่ได้รับการรับรองหรือสามารถอ้างอิงการทำงานร่วมกับราชการมาก่อนด้วย

2) มาตรา 5 ให้เพิ่มเติม ให้คณะกรรมการตรวจสอบทั้งสิบสามคนเลือกคนหนึ่ง เป็นประธานกรรมการและเลือกจากกรรมการที่เหลืออีกสิบสองคน เป็นรองประธานกรรมการคนหนึ่ง โดยให้ประธานกรรมการต้องได้รับคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งจากจำนวนกรรมการทั้งหมด

3) มาตรา 9 (3) ให้เพิ่มเติม ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อในบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีการลงคะแนนโดยเปิดเผย

4) มาตรา 15 ให้เพิ่มเติม โดยกำหนดให้กรณีคะแนนเสียงเท่ากันให้ถือว่ามติฝ่ายประธานในที่ประชุมได้ลงคะแนนเสียงให้ นั้นเป็นเสียงข้างมาก เพื่อหาข้อยุติในการประชุมในแต่ละครั้งที่มีการประชุมร่วมกัน

5) มาตรา 20 ให้เพิ่มเติมหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบ เพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้ร้องเรียนที่สามารถร้องเรียนได้ใหม่ โดยไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ร้องเรียน เพียงแต่ต้องเสนอพยานหลักฐานเข้ามาใหม่อันเป็นสาระสำคัญแก่คดีซึ่งอาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบเปลี่ยนแปลงไป

6) มาตรา 24 ให้เพิ่ม การกำหนดหลักเกณฑ์ ให้กรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิชี้แจง และแสดงหลักฐาน เพื่อโต้แย้งแก้ข้อร้องเรียน เพื่อความเป็นธรรมแก่กรรมการ ป.ป.ช. ที่ถูกร้องเรียน หรืออาจถูกใส่ร้าย โดยที่มีได้กระทำความผิดจริงตามข้อร้องเรียนนั้น ๆ

4.1 ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การยกร่างกฎหมาย กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่มีความขัดแย้งตาม หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายดังที่กล่าวมาในหัวข้อที่ 3 ข้างต้น คือ มีความสอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำ ร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ดังนั้น การวิจัยจึงได้จัดทำร่างของ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วย 5 หมวด 34 มาตรา ดังนี้

- | | |
|--|---------------|
| หมวด 1 บททั่วไป | (มาตรา 1-4) |
| หมวด 2 คณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชน
ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ
ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
แห่งชาติ | (มาตรา 5-11) |
| หมวด 3 หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบ
ภาคประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่
และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ | (มาตรา 12-17) |
| หมวด 4 การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของ
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
แห่งชาติ | (มาตรา 18-24) |
| หมวด 5 สำนักงานตรวจสอบภาคประชาชนในการตรวจสอบ
การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ | (มาตรา 25-34) |

(ร่าง)

**พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของ
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ**

พ.ศ.

.....

.....

.....

.....มีพระราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า
โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจ
หน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นไว้โดย
คำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อย
แปดสิบวันนับแต่วันถัดจากวันประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

“คณะกรรมการตรวจสอบ” หมายความว่า คณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชน
ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ
ทุจริตแห่งชาติ

“ประธานกรรมการ” หมายความว่า ประธานกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการตรวจสอบภาคประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และให้หมายความรวมถึงประธานกรรมการตรวจสอบด้วย

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

“การตรวจสอบ” หมายความว่า การตรวจสอบประสิทธิภาพและประสิทธิผลของการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

“การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน” หมายความว่า การแสวงหาข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน หรือการดำเนินการอื่นใด เพื่อพิสูจน์ความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน

“ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่ง หรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

“ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ” หมายความว่า การที่ทรัพย์สินหรือหนี้สินในบัญชีแสดงรายงานทรัพย์สินหรือหนี้สินของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ได้ยื่นระหว่างการดำรงตำแหน่งทุกปี หรือระหว่างปีที่ปฏิบัติหน้าที่ทุกปี มีการเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินในลักษณะที่ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือหนี้สินลดลงผิดปกติ

“รัวรายผิดปกติ” หมายความว่า การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้นผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติสืบเนื่องจากการเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย

“ผู้แทนภาคประชาสังคม” หมายความว่า องค์กรที่เกิดจากการรวมตัวของบุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่มีการดำเนินกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะอย่างต่อเนื่องไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไร มีอาสาสมัครช่วยทำงาน และมีรูปแบบของการบริหารงานในลักษณะขององค์กรที่เปิดโอกาสให้สมาชิกขององค์กรได้มีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ทั้งนี้ ไม่จำกัดว่าองค์กรดังกล่าว

จะมีสถานะเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม ถ้าเป็นกรณีที่ไม่ได้เป็นนิติบุคคลควรเป็นองค์กรที่ได้รับการรับรองหรือสามารถอ้างอิงการทำงานร่วมกับภาคราชการมาก่อนด้วย

มาตรา 4 ให้ประธานกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

หมวด 2

คณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

มาตรา 5 ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” ประกอบด้วย กรรมการจำนวนสิบสามคน

(1) กรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย นายกสภานายความในพระบรมราชูปถัมภ์ นายกสภาวิชาชีพบัญชีในพระบรมราชูปถัมภ์ นายกสมาคมบัณฑิตสตรีทางกฎหมายแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ นายกสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย นายกสมาคมผู้สื่อข่าวแห่งประเทศไทย

(2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ ประกอบด้วย ผู้ที่เคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับสิบหรือเทียบเท่า จำนวนหนึ่งคน ผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์สาขานิติศาสตร์ สาขารัฐประศาสนศาสตร์ สาขาเศรษฐศาสตร์ และสาขาการบัญชี ที่ดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี จำนวนสาขาละหนึ่งคน และผู้แทนภาคประชาสังคมที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่น้อยกว่าสิบปี จำนวนสามคน

ให้คณะกรรมการตรวจสอบทั้งสิบสามคนเลือกคนหนึ่ง เป็นประธานกรรมการและเลือกจากกรรมการที่เหลืออีกสิบสองคน เป็นรองประธานกรรมการคนหนึ่ง โดยให้ประธานกรรมการต้องได้รับคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งจากจำนวนกรรมการทั้งหมด

มาตรา 6 ให้มีที่ปรึกษาคณะกรรมการตรวจสอบในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะหนึ่ง ประกอบด้วย

อดีตประธานศาลฎีกา อดีตประธานศาลปกครอง อดีตอัยการสูงสุด อดีตปลัดกระทรวงยุติธรรม
อดีตผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

ให้ที่ปรึกษาคณะกรรมการตรวจสอบมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและเสนอข้อแนะนำแก่
คณะกรรมการตรวจสอบเกี่ยวกับการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติโดยทั่วไป

มาตรา 7 นอกจากคุณสมบัติตามมาตรา 5 (2) แล้ว กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติ
ดังต่อไปนี้ด้วย

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี แต่ไม่เกินเจ็ดสิบปีในวันที่เข้ารับการสรรหา
- (3) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- (4) มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์
- (5) มีสุขภาพที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

มาตรา 8 กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง หรือ
สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นในระยะห้าปีก่อนเข้ารับการสรรหา
- (2) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมืองในระยะห้าปีก่อน
เข้ารับการสรรหา
- (3) เป็นหรือเคยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญหรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระใดใน
ระยะห้าปีก่อนเข้ารับการสรรหา
- (4) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (5) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (6) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
- (7) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต หรือศาลมีคำสั่งให้พิทักษ์
ทรัพย์
- (8) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำ
โดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (9) เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อ
หน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

(10) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติ

มาตรา 9 เมื่อมีกรณีที่จะต้องสรรหาผู้สมควร ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการตามมาตรา 5 (2) ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจัดให้มีคณะกรรมการสรรหาจำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วย ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และอธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน และผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน

(2) ให้คณะกรรมการสรรหามีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามมาตรา 5 (2) และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 8 จำนวนสองเท่าของแต่ละประเภทเสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยได้รับความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่มีเหตุที่ต้องให้มีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มติการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

(3) ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเรียกประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อในบัญชีตาม (2) ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีการลงคะแนนโดยเปิดเผย

(4) ให้ผู้ซึ่งได้รับการเสนอชื่อในแต่ละประเภทซึ่งได้คะแนนสูงสุดของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการตรวจสอบ

(5) ถ้าในประเภทเดียวกันมีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกิน ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

(6) ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ

มาตรา 10 ให้กรรมการตามมาตรา 5 (2) มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

ในกรณีที่กรรมการตามมาตรา 5 (2) พ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้กรรมการตามมาตรา 5 (2) ที่พ้นจากตำแหน่งปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีกรรมการใหม่แทน

มาตรา 11 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว ให้กรรมการตามมาตรา 5 (2) พ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ขาดคุณสมบัติตามมาตรา 5 หรือมาตรา 7 หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 8
- (4) พ้นจากตำแหน่งอื่นด้วยเหตุอื่นตามรัฐธรรมนูญ

ในกรณีที่มีปัญหาว่ากรรมการตามมาตรา 5 (2) ผู้ใดพ้นจากตำแหน่งตาม (2) หรือ (3) หรือไม่ ให้เป็นหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการสรรหาเป็นผู้วินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นที่สุด

ในระหว่างที่กรรมการตามมาตรา 5 (2) พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ และยังไม่มีการแต่งตั้งกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างให้กรรมการเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ เว้นแต่จะมีกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึงเก้าคน

ในกรณีที่กรรมการตามมาตรา 5 (2) จะพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้ดำเนินการสรรหากรรมการใหม่ภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันก่อนวันที่กรรมการครบวาระ แต่ถ้ากรรมการพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุอื่นนอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระให้ดำเนินการสรรหากรรมการภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตำแหน่งว่างลง

หมวด 3

หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

มาตรา 12 ให้คณะกรรมการตรวจสอบมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบาย แผนการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยไม่ชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- (2) ออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง หรือข้อกำหนด ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้
- (3) ตรวจสอบข้อร้องเรียนและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาล
- (4) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คู่สมรส และบุตร รวมทั้งทรัพย์สินที่

มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

(5) แต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงานเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

(6) เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะปรับปรุงการปฏิบัติราชการ แก้ไขปัญหา และอุปสรรคต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(7) จัดทำรายงานผลการตรวจสอบ และรายงานต่อรัฐสภาทุกปี

(8) ประกาศหรือเผยแพร่รายงานผลการตรวจสอบให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว

(9) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา 13 ประธานกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ และหรือคณะกรรมการกลั่นกรองตามที่เห็นควร โดยให้กรรมการคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการตรวจสอบ และหรือประธานกรรมการกลั่นกรอง

อนุกรรมการตรวจสอบและอนุกรรมการกลั่นกรอง ประกอบด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านสาขาสังคมศาสตร์ สาขาเศรษฐศาสตร์ สาขาการเงิน สาขาการบัญชี และผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านสาขานิติศาสตร์เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ

มาตรา 14 ให้คณะกรรมการตรวจสอบและหรือคณะกรรมการกลั่นกรองมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการตามนโยบายและแผนที่คณะกรรมการตรวจสอบกำหนด

(2) ดำเนินการตามระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่งหรือข้อกำหนด ที่คณะกรรมการตรวจสอบกำหนด

(3) กลั่นกรองข้อร้องเรียนและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจแก่คณะกรรมการตรวจสอบพิจารณา

(4) กลั่นกรองข่าวสารหรือข้อเท็จจริงที่ปรากฏต่อสาธารณชนผ่านสื่อต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(5) ดำเนินการให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คู่สมรส บุตรและบุคคลอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ครอบครองหรือดูแลทรัพย์สินของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

(6) ดำเนินการจัดทำรายงานความเห็น แก้ไขปัญหา และอุปสรรค เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต่อคณะกรรมการตรวจสอบ

(7) ปฏิบัติงานอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบจากคณะกรรมการตรวจสอบ

มาตรา 15 ในการประชุมเพื่อลงมติใด ๆ เกี่ยวกับการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบนั้น ต้องมีกรรมการมาประชุม ไม่น้อยกว่าเก้าคนจึงจะเป็นองค์ประชุม

การลงมติของที่ประชุมให้ใช้คะแนนเสียงข้างมากของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในองค์ประชุม โดยประธานในที่ประชุมและกรรมการที่มาประชุมต้องลงคะแนนเสียงเพื่อมีมติ และให้กรรมการคนหนึ่งมีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ในกรณีคะแนนเสียงเท่ากันให้ถือว่ามติฝ่ายประธานในที่ประชุมได้ลงคะแนนเสียงให้ นั่นเป็นเสียงข้างมาก

มาตรา 16 ในกรณีที่กรรมการ อนุกรรมการตรวจสอบ และหรืออนุกรรมการกลั่นกรอง ผู้ใดอาจเป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อมในเรื่องที่ตรวจสอบ หรือเรื่องที่กลั่นกรอง ห้ามมิให้ผู้นั้นเข้าร่วมในการตรวจสอบหรือกลั่นกรองข้อเท็จจริง พิจารณาหรือวินิจฉัยเรื่องดังกล่าว

มาตรา 17 ในการกำกับดูแลสำนักงาน ให้คณะกรรมการตรวจสอบ มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) การจัดแบ่งส่วนภายในสำนักงาน และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว
 - (2) การวางระเบียบว่าด้วยการจัดทำ การเปิดเผย การเก็บรักษาข้อมูลที่อยู่ในความครอบครองของคณะกรรมการตรวจสอบและสำนักงาน
 - (3) วางระเบียบเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการตรวจสอบ คณะอนุกรรมการกลั่นกรอง เพื่อช่วยเหลือคณะกรรมการตรวจสอบ หรือสำนักงานในการปฏิบัติหน้าที่
- การดำเนินการตาม (3) ให้คณะกรรมการตรวจสอบ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการตรวจสอบ คณะอนุกรรมการกลั่นกรอง เพื่อปฏิบัติการใดๆตามที่ได้รับมอบหมาย

หมวด 4

การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

มาตรา 18 ให้คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจทำการตรวจสอบ ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) การตรวจสอบประจำปีที่ทำภายหลังจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ต่อรัฐสภาตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

(2) กรณีที่มีผู้เสียหายได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการตรวจสอบว่าเรื่องร้องเรียนหรือร้องทุกข์ที่ตนได้ยื่นไว้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้นมีการดำเนินการล่าช้า ขาดอายุความ หรือไม่ได้รับการไต่สวนและมีความเห็นภายในเวลาอันควร หรือไม่ได้รับความเป็นธรรม

(3) ติดตามตรวจสอบข้อมูลข่าวสารที่เผยแพร่ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ กรณีพฤติกรรมทางสังคมของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(4) ตรวจสอบประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัด ของการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

มาตรา 19 นอกจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 18 เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการตรวจสอบ ให้คณะกรรมการตรวจสอบดำเนินการตรวจสอบโดยพลัน ในกรณีดังต่อไปนี้

(1) เมื่อบุคคลยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการตรวจสอบ โดยมีพยานหลักฐานเพียงพอ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีพฤติการณ์ร้ายแรง ผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

บุคคลตามมาตรา 18 (2) มีสิทธิยื่นคำร้องให้คณะกรรมการตรวจสอบดำเนินการตรวจสอบตามมาตรา 19 นี้ด้วย

(2) ในกรณีมีข่าว หรือข้อเท็จจริงปรากฏต่อสาธารณชน หรือมีเหตุอันควรสงสัยได้ว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีพฤติการณ์ร้ายแรง ผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

มาตรา 20 เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบพิจารณาข้อร้องเรียนตามมาตรา 18 (2) หรือมาตรา 19 (1) แล้ว มีมติว่าข้อร้องเรียนใดไม่มีมูล หรือพยานหลักฐานไม่เพียงพอ ให้สำนักงานแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ โดยเร็ว ซึ่งต้องไม่ช้ากว่าสิบห้าวันนับแต่วันที่คณะกรรมการตรวจสอบมีมติ และให้เปิดเผยเหตุผลของคณะกรรมการตรวจสอบให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป เว้นแต่

ผู้ร้องเรียนจะได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามที่บัญญัติไว้ตามมาตรา 24 โดยมีพยานหลักฐานใหม่อันเป็นสาระสำคัญแก่คดีซึ่งอาจทำให้ผลของคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบเปลี่ยนแปลงไป

มาตรา 21 ให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส บุตร และบุคคลอื่นที่ได้รับมอบหมายให้ครอบครองหรือดูแลทรัพย์สินของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม ระหว่างดำรงตำแหน่ง หรือระหว่างปีที่ปฏิบัติหน้าที่โดยยื่นพร้อมหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งหลักฐานการเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา และให้รวมถึงทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศด้วย ทั้งนี้ให้นำความในหมวด 5 การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินมาตรา 105 ถึงมาตรา 113 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2561 มาใช้บังคับแก่การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรานี้ด้วยโดยอนุโลม

คู่สมรสตามวรรคหนึ่งให้หมายรวมถึงผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภรรยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย คู่สมรสตามวรรคหนึ่งให้หมายรวมถึงผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภรรยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสด้วย

มาตรา 22 ในการตรวจสอบทรัพย์สินหนี้สิน เพื่อพิสูจน์ความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน หรือการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สิน จากการยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน หากมีพฤติการณ์ปรากฏ หรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินรายได้โดยมิชอบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่ามีการยกย้าย ถ่ายโอนแปรสภาพ ซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือปรากฏว่ามีการถือครองทรัพย์สิน อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้นผิดปกติ หรือมีหนี้สินลดลงผิดปกติ ให้คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจดำเนินการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือหนี้สินได้

มาตรา 23 ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบมีมติว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติบุคคลใดมีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้คณะกรรมการตรวจสอบ ส่งรายงานสำนวนการสืบสวนสอบสวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็น พร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มามีมติ เพื่อให้อัยการสูงสุดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบฟ้องคดีเอง คณะกรรมการตรวจสอบจะพิจารณา มอบหมายแต่งตั้งทนายความเพื่อดำเนินคดีแทนก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการตรวจสอบ กำหนด

มาตรา 24 ให้คณะกรรมการตรวจสอบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอุทธรณ์คำสั่ง โดย ออกเป็นประกาศ และให้สิทธิแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่ถูกกล่าวหา มีสิทธิในการชี้แจงและใช้สิทธิ อุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการตรวจสอบด้วย

หมวด 5

สำนักงานตรวจสอบภาคประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

มาตรา 25 ให้มีสำนักงานตรวจสอบภาคประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ และใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีฐานะเป็นนิติบุคคล รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตรวจสอบ

มาตรา 26 สำนักงานมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินการตรวจสอบ กลั่นกรองเรื่อง ประสานงาน รวบรวมข้อมูล และเสนอ ความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของประธานกรรมการและกรรมการ
- (2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยความสะดวกและงานเลขานุการของประธานกรรมการ และกรรมการ
- (3) อำนวยความสะดวก ประสานงาน ให้ความร่วมมือ ส่งเสริม และสนับสนุนการ ปฏิบัติงานของคณะกรรมการตรวจสอบและกรรมการ
- (4) ติดตามและรายงานผลการดำเนินงานของหน่วยงาน ตามที่ประธานกรรมการ และ กรรมการมอบหมาย
- (5) จัดทำระบบสารสนเทศของข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของ คณะกรรมการตรวจสอบ ซึ่งอย่างน้อยต้องระบุผู้รับผิดชอบและความคืบหน้าของการดำเนินการ ของแต่ละเรื่อง เพื่อกรรมการจะได้ตรวจสอบได้ตลอดเวลา

(6) ปฏิบัติงานหรือประสานการปฏิบัติงานร่วมกัน หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของ ส่วนงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการตรวจสอบ

(7) ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการตรวจสอบมอบหมาย และตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา 27 ให้สำนักงานมีเลขานุการเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงาน และลูกจ้างของ สำนักงานและรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงาน ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตรวจสอบ

คณะกรรมการตรวจสอบจะกำหนดให้มีรองเลขานุการ ผู้ช่วยเลขานุการ หรือตำแหน่งอื่น ที่เทียบเท่า เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติงานด้วยก็ได้ วิธีการได้มาซึ่งเลขานุการให้เป็นไปตามที่ คณะกรรมการตรวจสอบกำหนด

มาตรา 28 เลขานุการต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ปฏิบัติหน้าที่และ ใช้อำนาจโดยสุจริต เทียบธรรมเนียม กล่าวหาญ เป็นกลาง มีจริยธรรมที่ดี และปราศจากอคติทั้งปวง และ มีคุณวุฒิ ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญอันจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติงานของสำนักงาน ตามที่คณะกรรมการตรวจสอบกำหนด

มาตรา 29 เลขานุการมีวาระการดำรงตำแหน่งห้าปีนับแต่วันที่เข้ารับแต่งตั้ง และให้ดำรง ตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้ว เลขานุการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) เป็นบุคคลล้มละลาย หรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต หรือศาลมีคำสั่งให้พิทักษ์ ทรัพย์
- (4) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิด ที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (5) เป็นคนไร้ความสามารถ หรือ เสมือนไร้ความสามารถ
- (6) เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกพรรค การเมือง กรรมการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง

มาตรา 30 ให้สำนักเลขาธิการคณะกรรมการตรวจสอบ มีหน้าที่และอำนาจดังนี้

- (1) ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยความสะดวกและงานเลขานุการของประธานกรรมการและกรรมการ
- (2) ตรวจสอบ กลั่นกรองเรื่อง รับเรื่องกล่าวหา ประสานงาน รวบรวมข้อมูล และเสนอความเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาของประธานกรรมการ และกรรมการ
- (3) ศึกษา วิเคราะห์ ประสานงาน รวบรวมข้อมูล และเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของประธานกรรมการ และกรรมการ ในการกำหนดและประสานนโยบาย รวมทั้งติดตามและรายงานผลการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าว
- (4) ติดตามและรายงานผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่ดำเนินการตามที่ประธานกรรมการ และกรรมการ มอบหมาย
- (5) ประสานงานและปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการตรวจสอบ หรือสำนักงานมอบหมาย ตลอดจนสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 31 ให้สำนักสืบสวนสอบสวน มีหน้าที่และอำนาจดังนี้

- (1) ดำเนินการสืบสวนสอบสวน การโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือชุกซ่อนทรัพย์สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทน อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ เพื่อรายงานเรื่องต่อคณะกรรมการตรวจสอบ
- (2) ดำเนินการสืบสวนสอบสวนกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีรายการทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือหนี้สินลดผิดปกติ หรือรั่วรายผิดปกติ เพื่อรายงานเรื่องต่อคณะกรรมการตรวจสอบ
- (3) ดำเนินการสืบสวนสอบสวนกรณีมีเหตุอันควรสงสัยได้ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย
- (4) ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการตรวจสอบ หรือสำนักงานมอบหมาย ตลอดจนสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 32 สำนักข่าวกรองและเทคโนโลยีสารสนเทศ มีหน้าที่และอำนาจดังนี้

- (1) ดำเนินการด้านการข่าว และการข่าวกรอง กรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีพฤติการณ์รั่วรายผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจ

ปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย จากสื่อต่าง ๆ รวมทั้งวิเคราะห์ ประมวลผล สรุปข้อมูลข่าวสาร เพื่อรายงานเรื่องต่อคณะกรรมการตรวจสอบ

(2) ติดตาม ตรวจสอบสถานการณ์และข้อมูลข่าวสารของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจากสื่อต่าง ๆ กรณีพฤติกรรมทางสังคมของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ รวมทั้งวิเคราะห์ ประมวลผล สรุปข้อมูลข่าวสาร และประสานเครือข่ายการปฏิบัติงานข่าวกับแหล่งข่าวบุคคล หน่วยงาน หรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง เพื่อรายงานเรื่องต่อคณะกรรมการตรวจสอบ

(3) ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการตรวจสอบ หรือสำนักงานมอบหมาย ตลอดจนสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 33 ให้สำนักปฏิบัติการพิเศษ มีหน้าที่และอำนาจดังนี้

(1) ติดตาม เฝ้าระวัง ประเมินสถานการณ์โดยพลัน เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงต่อสาธารณชน หรือเหตุการณ์ที่บ่งชี้ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

(2) ดำเนินการตรวจสอบที่ได้รับมอบหมายเป็นกรณีพิเศษหรือกรณีที่เป็นเรื่องที่มีรายละเอียดสูงและเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

(3) ปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการตรวจสอบ หรือสำนักงานมอบหมาย ตลอดจนสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

มาตรา 34 ให้สำนักประชาสัมพันธ์ มีหน้าที่และอำนาจดังนี้

(1) งานประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ผลการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบและสำนักงานแก่ประชาชน ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการสอบถามข้อมูลแก่ บุคคลภายนอก และเป็นศูนย์ให้บริการข้อมูลทางโทรศัพท์

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดและพัฒนานโยบาย ระบบ รูปแบบ เทคนิค หลักเกณฑ์ วิธีการประชาสัมพันธ์ และการสื่อสารองค์กรของสำนักงาน

(3) ประสานงานและปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการตรวจสอบ หรือสำนักงานมอบหมาย ตลอดจนสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

เหตุผลในการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่
ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ.

หมายเหตุ : เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ รัฐต้อง
ส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจาก การทุจริตและประพฤติมิชอบ
ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการ แนวทาง และกลไกที่มีประสิทธิภาพ
เพื่อป้องกันและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการ
ส่งเสริม ให้ประชาชนรวมตัวกัน เพื่อมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือชี้เบาะแส
โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงเป็นการสมควรบัญญัติกฎหมายประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยองค์กรภาคประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตรา
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

บทที่ 6

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

นับตั้งแต่มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้นนั้น จำนวนคดีการทุจริตที่ร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้ลดจำนวนลง ในทางกลับกันกลับมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นทุกปี การดำเนินการเป็นไปด้วยความล่าช้า คดีถูกปล่อยให้ขาดอายุความ รวมถึงในช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา สังคมไทยต่างมีข้อสงสัยเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการได้สวนและชี้มูลความผิดการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งปรากฏเป็นข้อเท็จจริงต่อสาธารณชนว่าเป็นการใช้อำนาจที่ขาดความน่าเชื่อถือ คลุมเครือ และไม่มีเหตุผลที่เพียงพอต่อการตอบข้อสงสัยของประชาชนและสังคมต่อคำสั่งนั้น ส่งผลต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม ปัญหาดังกล่าวจึงสะท้อนถึงความบกพร่องของการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าได้กระทำการไปโดยสุจริตและตั้งอยู่บนพื้นฐานความโปร่งใสและตรวจสอบได้หรือไม่ นอกจากนี้ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยตรง ที่มีอยู่ยังเป็นเพียงการตรวจสอบและรายงานผลการดำเนินงาน หรือการเข้าชื่อกล่าวหา ไม่ใช่การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจที่ดำเนินการโดยองค์กรภายนอกที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบโดยตรง

จากที่กล่าวมานี้ทำให้การวิจัยกำหนดเป้าหมายในการหาคำตอบของการวิจัย คือ การจัดให้มีการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยองค์กรตรวจสอบภายนอกซึ่งเป็นองค์กรภาคประชาชน เพื่อให้มีองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งผลให้การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปตามเป้าหมายในการจัดตั้งและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่จะชี้ให้เห็นถึงสิ่งที่เป็นข้อจำกัด ปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยคำตอบที่ได้มานั้นนำไปสู่การจัดทำให้เป็นกฎหมายรองรับในระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

การที่มีองค์กรตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวจะทำคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นการวิจัยจึงได้ศึกษาและวิจัยจนกระทั่งได้คำตอบในประเด็นต่าง ๆ ที่ควรปรากฏอยู่ในร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งการวิจัยได้ใช้วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก การมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ ในการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล และใช้แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยม แนวคิดประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม แนวคิดเกี่ยวกับการติดตาม ทฤษฎีความผิดที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชัน ทฤษฎีองค์กร หลักประชาธิปไตย หลักอำนาจธิปไตยเป็นของปวงชน หลักธรรมาภิบาล หลักนิติรัฐ หลักนิติธรรม หลักความคุ้มค่า หลักแห่งความได้สัดส่วน หลักความเสมอภาค หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หลักความโปร่งใส และกฎหมายไทย ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการเปิดเผยและการเผยแพร่เอกสารและข้อมูล พ.ศ.2561 และกฎหมายมหาชนระหว่างประเทศ ได้แก่ กฎบัตรสหประชาชาติ ค.ศ.1945 (พ.ศ. 2488) (The United Nations) และกฎหมายต่างประเทศ ได้แก่ เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน (The Independent Commission against Corruption Ordinance Act 2018 (พ.ศ. 2561)/ The Prevention of Bribery Ordinance Act 1997 (พ.ศ. 2540)/ The Elections Ordinance Act 1958 (พ.ศ. 2501)) สหพันธรัฐมาเลเซีย (Malaysian Anti-Corruption Commission Act 2009 (พ.ศ. 2552)) รัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย (The Independent Commission Against Corruption Act 1988 (พ.ศ. 2531)/The Independent Commission Against Corruption Act 2015 (พ.ศ.2558)) มาใช้ในการวิเคราะห์ และเมื่อได้คำตอบสำหรับการจัดทำร่างกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว การวิจัยได้นำไปสู่การจัดทำการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) เพื่อให้ประชากรที่มีส่วนได้เสียได้ให้ข้อวิพากษ์ และข้อเสนอ ที่นำไปสู่การจัดทำเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบที่สามารถนำไปใช้ได้ คำตอบที่ได้มาจากการวิจัยนี้สรุปได้ ดังนี้

1. สรุปผลการวิจัย

การวิจัยมุ่งเน้นถึงการจัดตั้งองค์กรภาคประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

ต้นแบบที่สามารถนำไปตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้มืองค์กรตรวจสอบเป็นการเฉพาะ กระบวนการวิธีการเท่าที่มีอยู่ในปัจจุบันเป็นเพียงการตรวจสอบภายในองค์กรของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องการค้าเงินการท้าว ๆ ไปที่ไม่ใช่การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยองค์กรภายนอก ซึ่งผลที่ได้จากการตรวจสอบภายในจึงเป็นเพียงรายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้แก่รัฐสภาทราบ เกี่ยวกับจำนวนเรื่องร้องเรียนที่รับไว้ จำนวนเรื่องที่ทำเสร็จ จำนวนเรื่องที่กำลังพิจารณา และงบประมาณที่ใช้ไปในการดำเนินการ เป็นต้น จากที่กล่าวมานั้นจะเห็นได้ว่าการตรวจสอบภายในและการรายงานดังกล่าวไม่ได้สะท้อนให้เห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจไปโดยสุจริต โปร่งใส และตรวจสอบได้ อันส่งผลให้ประชาชนขาดหลักประกันด้านการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกที่เป็นองค์กรภาคประชาชน จึงเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่เป็นหลักประกันให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นว่ากระบวนการยุติธรรมที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจอยู่นั้นชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปตามเป้าหมายในการจัดตั้งองค์กรอย่างแท้จริง ข้อเสนอของการวิจัยก็คือ การจัดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อที่จะให้เป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่สามารถนำไปใช้ได้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ข้อค้นพบจากการวิจัยพอสรุปผลการวิจัยที่มีสาระสำคัญ 5 ประเด็น คือ ประเด็นที่ 1 คำนียาม ประเด็นที่ 2 โครงสร้างองค์กรตรวจสอบภาคประชาชน ประเด็นที่ 3 หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชน ประเด็นที่ 4 กระบวนการดำเนินการตรวจสอบ และ ประเด็นที่ 5 ผลการตรวจสอบ

ประเด็นที่ 1 คำนียาม

ข้อค้นพบของการวิจัยสรุปว่า การให้คำนิยาม เป็นการให้ความหมายเฉพาะสำหรับกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งเป็นการแสดงถึงความหมายที่ชัดเจนของถ้อยคำในกฎหมายและเพื่อเป็นการกำหนดขอบเขตของกฎหมายฉบับนี้ให้มีความชัดเจน อันจะทำให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องตรงตามเจตนารมณ์และวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ประเด็นที่ 2 โครงสร้างองค์กรตรวจสอบภาคประชาชน

ข้อค้นพบของการวิจัยสรุปว่า องค์กรประกอบของโครงสร้างรูปแบบขององค์กรตรวจสอบภายนอก เป็นองค์กรภาคประชาชน ซึ่งทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ

ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ประกอบด้วย รูปแบบคณะกรรมการ โครงสร้างสำนักงาน การเข้าสู่ตำแหน่ง วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่ง โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) คณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คุณสมบัติของคณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่ตรวจสอบการทุจริตภาครัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้น ผู้ที่จะมาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงจำเป็นต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายรวมถึงเป็นบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ความสามารถและประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และเป็นบุคคลที่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลเป็นที่ยอมรับของประชาชน ปลอดพ้นจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นของรัฐหรือสถาบันการเมืองอื่น ซึ่งการวิจัยนี้ กำหนดให้คณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนแยกออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย 1) กรรมการโดยตำแหน่งซึ่งเป็นตัวแทนจากภาคประชาชน และ 2) กรรมการโดยการแต่งตั้งซึ่งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการตรวจสอบ และผู้แทนภาคประชาสังคม เข้าร่วมกันตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2) สำนักงานกำหนดให้เป็นหน่วยงานทางธุรการที่เป็นอิสระ มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงาน และลูกจ้างของสำนักงานและรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงาน โดยดำเนินงานขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตรวจสอบ และกำหนดให้มีรองเลขาธิการ ผู้ช่วยเลขาธิการ หรือตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่า เป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติงานด้วยก็ได้ โดยวิธีการได้มาซึ่งเลขาธิการนั้นให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนกำหนด

3) การเข้าสู่ตำแหน่งของคณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนและวาระการดำรงตำแหน่ง กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหา ซึ่งประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นนิติบุคคลทุกแห่ง และผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกระบวนการในการสรรหาและแต่งตั้งกรรมการ เป็นกระบวนการวิธีการให้ได้มาซึ่งบุคคลที่จะดำรงตำแหน่งกรรมการแล้วนำสู่การแต่งตั้ง ซึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดหลักการสำคัญไว้ คือ การแยกผู้มีหน้าที่สรรหากับผู้มีหน้าที่เลือกออกจากกัน โดยให้คณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการ และให้สภาผู้แทนราษฎรทำหน้าที่เป็นผู้เลือกให้ได้มาซึ่งกรรมการ เพื่อให้มีกระบวนการกลั่นกรองและคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติ ความสามารถ ความรู้ ความเชี่ยวชาญ คุณวุฒิทางการศึกษา และ

ประสบการณ์ในการทำงานจริง ๆ เข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งและมีระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่นานพอที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่การที่ไม่ให้ระยะเวลาดำรงตำแหน่งยาวนานเกินไป เพราะจะเป็นการเปิดโอกาสให้สร้างความสัมพันธ์และผูกพัน อันอาจนำไปสู่การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจในทางกึ่งอุกฤษฏ์ประโยชน์ในทางมิชอบได้ ส่วนเรื่องการกำหนดวาระที่ให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวนั้น ก็เพื่อให้คณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระและเต็มที่ภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่ต้องคำนึงถึงการที่จะได้รับสรรหาเข้ามาดำรงตำแหน่งอีกหรือไม่ (รายงานการประชุมสภาวาระรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 21 (เป็นพิเศษ), 2540, หน้า 15-16)

4) การพ้นจากตำแหน่งของคณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชน อยู่ในหลักการสำคัญทำนองเดียวกันในทุกองค์กร คือ (1) ครบวาระ (2) ตาย (3) ลาออก (4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม (5) ได้รับโทษจำคุก เว้นแต่ความผิดโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ และ (6) วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

ประเด็นที่ 3 หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชน

ข้อค้นพบของการวิจัยสรุปว่า การกำหนดขอบเขตแห่งหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชน ให้มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายนั้น ๆ มีความสำคัญเป็นอย่างมากเนื่องจากการกำหนดนโยบายแผนการบริหารจัดการ การวางกรอบแนวทางปฏิบัติ หรือกฎเกณฑ์ และกลไกในการบังคับให้คณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชน สามารถปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจให้เป็นไปอย่างชอบธรรม โปร่งใส มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล มีความเป็นกลาง สุจริต เทียงธรรม กล้าหาญ ปราศจากอคติทั้งปวงในการตรวจสอบหรือการใช้ดุลพินิจ รวมทั้งไม่ผูกพันหรืออยู่ภายใต้อาณัติของบุคคล คณะบุคคล โดยเฉพาะกับพรรคการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่ให้มีความกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนขึ้นมาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งผลของการตรวจสอบจะทำให้ทราบถึงข้อจำกัด ปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดียิ่งขึ้น

ประเด็นที่ 4 กระบวนการดำเนินการตรวจสอบ

ข้อค้นพบของการวิจัยสรุปว่า การกำหนดกระบวนการดำเนินการตรวจสอบ มีความสำคัญ เนื่องจากการกำกับให้คณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชน ทราบถึงขอบเขตการตรวจสอบว่าต้องทำการตรวจสอบในกรณีใดบ้าง เมื่อพบสิ่งที่เป็นปัญหา อุปสรรค

ข้อจำกัด หรือข้อร้องเรียนจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการกำหนดให้คณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนสามารถตรวจสอบ แสวงหาข้อเท็จจริง สืบสวน วิจัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งผลของการใช้อำนาจนั้นจะมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในทางสั่งการหรือวิจัยที่มีผลทางกฎหมายและกระทบต่อสิทธิของบุคคลโดยตรงจึงจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขไว้ในกฎหมายฉบับนี้ เพื่อเป็นการแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนว่าเป็นไปโดยสุจริต เทียงธรรม กล้าหาญ และปราศจากอคติทั้งปวงในการใช้ดุลยพินิจ

ประเด็นที่ 5 ผลการตรวจสอบ

ข้อค้นพบของการวิจัยสรุปว่า เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยหรือเมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชน ถ้ามีหลักฐานพอสมควรแก่เหตุหรือมีข้อมูลเพียงพอว่า กรรมการ ป.ป.ช. คนใด กระทำการอันเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม คณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนมีหน้าที่ต้องดำเนินการตรวจสอบ แสวงหาข้อเท็จจริง สืบสวน วิจัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้น และกระทำการดังต่อไปนี้

- 1) กรณีไม่พบมูลความผิดให้สั่งยุติเรื่อง
- 2) กรณีพบมูลความผิดให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนกำหนดต่อไป
- 3) รายงานผลการตรวจสอบต่อรัฐสภา เผยแพร่และประชาสัมพันธ์ผลการตรวจสอบต่อสาธารณชน

2. การอภิปรายผล

จากข้อสรุปของการวิจัยที่กล่าวมาข้างต้นนี้ หากมีการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบภาคประชาชนในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น จะมีความสำคัญต่อการพัฒนาการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากการตรวจสอบจากภายนอกจะเป็นการสะท้อนให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เห็นและรับรู้ถึงปัญหาสาเหตุ ข้อจำกัด และแนวทางการพัฒนาหรือแก้ไขการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจ และรูปแบบของกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินี้ มีสาระสำคัญของกฎหมาย 5 ส่วน คือ

1. คำนิยาม

จากบทสรุปของการวิจัยนี้ที่ได้กำหนดบทบาทบัญญัติของคำนิยาม คำว่า “คณะกรรมการตรวจสอบ” “ประธานกรรมการ” “กรรมการ” “สำนักงาน” “การตรวจสอบ” “การตรวจสอบสินทรัพย์และหนี้สิน” “ทุจริตต่อหน้าที่” “ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ” “รัวรายผิดปกติ” และ “ผู้แทนภาคประชาสังคม” เพื่อให้เกิดความชัดเจนในกฎหมายฉบับนี้

2. โครงสร้างองค์กรตรวจสอบภาคประชาชน

จากบทสรุปของการวิจัยนี้ที่ได้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชน ที่จะเข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญในด้านสาขาวิชาต่าง ๆ ซึ่งการวิจัยกำหนดให้คณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนประกอบด้วย 1) กรรมการ โดยตำแหน่งซึ่งเป็นตัวแทนจากภาคประชาชน ประกอบด้วย นายกสภานายความในพระบรมราชูปถัมภ์ นายกสภาวิชาชีพบัญชีในพระบรมราชูปถัมภ์ นายกสมาคมบัณฑิตสตรีทางกฎหมายแห่งประเทศไทยในพระบรมราชูปถัมภ์ นายกสมาคมสังคมศาสตร์แห่งประเทศไทย นายกสมาคมผู้สื่อข่าวแห่งประเทศไทย และ 2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ ประกอบด้วย ผู้ที่เคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับสิบหรือเทียบเท่า ผู้ดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์สาขานิติศาสตร์ สาขารัฐประศาสนศาสตร์ สาขาเศรษฐศาสตร์ และสาขาการบัญชี ที่ดำรงตำแหน่งมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี และผู้แทนภาคประชาสังคมที่ปฏิบัติหน้าที่ไม่น้อยกว่าสิบปี ร่วมกันกันตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งจะทำการตรวจสอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความยุติธรรม เนื่องจากคณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนจะทำหน้าที่ในเชิงการตีความกฎหมาย ใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านสาขาวิชาต่าง ๆ และประสบการณ์เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ที่เป็นประโยชน์ต่อการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

3. หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบ

จากบทสรุปของการวิจัยนี้ที่ได้กำหนดขอบเขตแห่งหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชน ให้มีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดนโยบาย แผนการบริหารจัดการ การวางกรอบแนวทางปฏิบัติหรือกฎเกณฑ์ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง และข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ รวมทั้งกลไกในการบังคับให้คณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้ และตรวจสอบข้อร้องเรียน สรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาล และกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการยื่น/เปิดเผย บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของกรรมการ ป.ป.ช. คู่สมรส และบุตร รวมทั้งทรัพย์สินที่

มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะทำงาน พร้อมทั้งเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะปรับปรุงการปฏิบัติราชการ แก้ไขปัญหา และอุปสรรคต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่วนการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบนั้นต้องรายงานต่อรัฐสภาทุกปี และต้องประกาศหรือเผยแพร่รายงานผลการตรวจสอบให้สาธารณชนทราบ

4. กระบวนการดำเนินการตรวจสอบ

จากบทสรุปของการวิจัยนี้ได้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนมีหน้าที่ทำการตรวจสอบในกรณีตรวจสอบประจำปีที่ทำภายหลังจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ต่อรัฐสภาตามมาตรา 29 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และในกรณีที่มีผู้เสียหายได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนว่าเรื่องร้องเรียนหรือร้องทุกข์ที่ตนได้ยื่นไว้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นดำเนินการล่าช้า ขาดอายุความหรือไม่ได้รับการไต่สวนและมีความเห็นภายในเวลาอันควร หรือไม่ได้รับความเป็นธรรม รวมทั้งติดตามตรวจสอบข้อมูลข่าวสารที่เผยแพร่ทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์กรณีพฤติกรรมทางสังคมของกรรมการ ป.ป.ช. และตรวจสอบประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัด ของการปฏิบัติหน้าที่และการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ทั้งนี้คณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนมีอำนาจดำเนินการตรวจสอบ โดยเร็วในกรณีที่มีบุคคลยื่นคำร้องโดยมีพยานหลักฐานเพียงพอ หรือในกรณีมีข่าวหรือข้อเท็จจริงปรากฏต่อสาธารณชน หรือในกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่ากรรมการ ป.ป.ช. ปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจโดยมิชอบ ทุจริตต่อหน้าที่ จงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือรั่วรัวผิดปกติ

5. สำนักงานคณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชน

จากบทสรุปของการวิจัยนี้ได้กำหนดให้สำนักงานเป็นหน่วยงานทางธุรการที่เป็นอิสระ มีเลขาธิการเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงาน และลูกจ้างของสำนักงานและรับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงาน โดยดำเนินงานขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตรวจสอบ และกำหนดให้มีรองเลขาธิการ ผู้ช่วยเลขาธิการ หรือตำแหน่งอื่นที่เทียบเท่าเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติงาน โดยวิธีการได้มาซึ่งเลขาธิการ นั้นให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการตรวจสอบภาคประชาชนกำหนด และกำหนดให้มีสำนักสืบสวนสอบสวน สำนักข่าวกรองและเทคโนโลยีสารสนเทศ สำนักปฏิบัติการพิเศษ และสำนักประชาสัมพันธ์ ร่วมปฏิบัติการกิจที่ได้รับมอบหมายตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้

สรุปการอภิปรายผล ตามที่กล่าวมานี้จะเห็นถึงประโยชน์ต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น จากการมีการตรวจสอบจากองค์กรตรวจสอบภายนอกที่เป็นองค์กรภาคประชาชนในการทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้นต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตส่งผลต่อการลดการกระทำความผิดและลดการทุจริตในภาครัฐให้น้อยลง

3. ข้อเสนอแนะ

3.1 การวิจัยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

- 1) ให้มีการนำเอากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบที่จัดทำขึ้นมาขึ้นไปสู่กระบวนการทางนิติบัญญัติเพื่อให้ตราเป็นกฎหมายใช้บังคับ
- 2) ข้อเสนอแนะให้จัดตั้งองค์กรตรวจสอบภาคประชาชนแห่งชาติในการตรวจสอบองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยการนำเอาต้นแบบขององค์กรตรวจสอบภาคเอกชนจากผลการวิจัยพัฒนาเป็นองค์กรอิสระภาคประชาชนในการตรวจสอบองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น

3.2 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

การวิจัยเสนอแนะหัวข้อวิจัยที่ควรทำต่อ คือ “องค์กรตรวจสอบองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” เพื่อให้มีองค์กรแห่งชาติที่มีหน้าที่และอำนาจในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจขององค์กรอิสระเหล่านั้นเป็นไปตามเป้าหมายในการจัดตั้ง และเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่จะชี้ให้เห็นถึงสิ่งที่เป็นข้อจำกัด ปัญหา อุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

4. ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์และสมมติฐานการวิจัย

4.1 ผลการวิจัยตามวัตถุประสงค์

- วัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 1 เพื่อศึกษาและวิจัยแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มีคำตอบอยู่ในบทที่ 2
- วัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 2 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สภาพการณ์แห่งปัญหาและผลกระทบจากการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ขาดการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก มีคำตอบอยู่ในบทที่ 4

- วัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 3 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ กฎหมายไทย กฎหมายมหาชน ระหว่างประเทศ และกฎหมายต่างประเทศ ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรต่อต้านการทุจริต มีคำตอบอยู่ในบทที่ 2 และ บทที่ 4

- วัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 4 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์หาคำตอบ โครงสร้างรูปแบบ องค์กรตรวจสอบภาคประชาชน ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำตอบอยู่ในบทที่ 4 และ บทที่ 5

- วัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 5 เพื่อจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีคำตอบอยู่ในบทที่ 5

4.2 ผลการวิจัยตามสมมติฐานการวิจัย

สมมติฐานการวิจัยที่กำหนดไว้

ปัญหาประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเพราะไม่มีรูปแบบการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกเป็นการเฉพาะ ที่จะทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การจัดตั้ง องค์กรตรวจสอบภาคประชาชน เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีโครงสร้างกฎหมาย ประกอบด้วย โครงสร้างองค์กรตรวจสอบภาค ประชาชน หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบ กระบวนการดำเนินการตรวจสอบ และ ผลการตรวจสอบ จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่และใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มี ประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพิ่มมากขึ้นอันจะส่งผลให้สามารถป้องกันและปราบปรามการทุจริต ของเจ้าหน้าที่รัฐได้ผลตามเป้าหมาย และเป็นตามหลักโปร่งใสตรวจสอบได้

คำตอบจากการวิจัยมีความสอดคล้องกับสมมติฐานการวิจัยที่ได้กำหนดไว้

บรรณานุกรม

กฎหมายไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการเปิดเผย และการเผยแพร่เอกสารและข้อมูล พ.ศ. 2561

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการยื่นบัญชี การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา 158 และการดำเนินคดีที่เกี่ยวข้องกับการยื่นบัญชี พ.ศ. 2561

หนังสือ

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2550). *ที่มาของกฎหมายมหาชน. เอกสารประกอบการบรรยาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2556). หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: วิญญชน.*

_____. (2561). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: วิญญชน.*

_____. (2561). *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วยรัฐ รัฐธรรมนูญและกฎหมาย. (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: วิญญชน.*

คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ. (2555). *หนังสือนิติรัฐ นิติธรรมฉบับประชาชน. กรุงเทพฯ: คณะกรรมการอิสระว่าด้วยการส่งเสริมหลักนิติธรรมแห่งชาติ.*

จำนุกอง กงสาร และคณะ. (2515). *ปัญหาคอร์รัปชันในวงราชการไทย. พระนคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.*

เจริญ เกษภูววัลย์. (2545). *เทคนิคการตรวจสอบทุจริต. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์พอดี.*

- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2560). *กฎหมายมหาชน : วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศ และในประเทศไทย*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2560). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง*. (พิมพ์ครั้งที่ 25). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช และเจมส์ ซี. สก็อตต์. (2531). *คอร์รัปชัน*. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.
- เชาวนะ ไตรมาศ. (2543). *ข้อมูลพื้นฐาน 66 ปี ประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพฯ: สุขุมและบุตร.
- ชเนศวร์ เจริญเมือง. (2553). *ทฤษฎีและแนวความคิดการปกครองท้องถิ่นกับการบริหารจัดการท้องถิ่น ภาคแรก*. กรุงเทพฯ: คบไฟ.
- ชานินทร์ กรีวิเชียร. (2510). *กฎหมายกับการฉ้อราษฎร์บังหลวง*. อนุสรณ์ในงานพระราชทานเพลิงศพนายไฉนรัต โนม. พระนคร: โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรีย.
- นฤมล ทับจุมพล. (2541). *แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วย “ธรรมรัฐแห่งชาติ” ใน การจัดการปกครอง (Governance)*, ม.ร.ว. พุทธิศาน ชุมพล, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 : ที่มาและนิติวิธี*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม
- บุญบง ชัยเจริญวัฒน์ และบุญมีลี. (2544). *ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. (2541). *การคอร์รัปชันในระบบราชการไทย*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังศิต พิริยะรังสรรค์. (2537). *คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย*. กรุงเทพฯ: คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. (2552). *หลักกฎหมายมหาชน*. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. (2542). *เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ : รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- วรพชร จันทร์จันต์. (2551). *กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- วิทยากร เพียงกุล. (2549). *แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผล : เปรียบเทียบไทยกับประเทศอื่น*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์สายธาร.
- วรรณณา วามานนท์. (2550). *การบริหารการปราบปรามการทุจริตระดับชาติของไทย : การศึกษาบทบาท ระบบ และการบริหารของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ*. คุชฉีนิพนธ์ปรัชญาคุชฉีบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์). มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

- วุฒิพงษ์ เจริญจิรายุวัฒน์. (2543). **คู่มือพระราช : เทคนิคในการคอร์รัปชัน ปล้นชาติ ยึดประเทศและทำลายคนดี**. กรุงเทพฯ: บริษัทธรรมสาร.
- ศิริวรรณ มนอัคระผดุง. (2555). **ปัญหาการคอร์รัปชันของไทย กรณีศึกษาสิงคโปร์ และฮ่องกง**. สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- สุนีย์ มัลลิกะมาลย์. (2560). **วิธีวิทยาการวิจัยทางนิติศาสตร์และสังคมศาสตร์**. กรุงเทพฯ: อาร์ทิพานีย์.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2550). **ความเชื่อถือไว้วางใจในภาครัฐ (Public Trust) ทฤษฎี แนวคิด และหลักการ**. สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ก.พ.
- หยุด แสงอุทัย. (2526). **คำบรรยายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป**. (พิมพ์ครั้งที่ 8). กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อมร รักษาสัตย์ และคณะ. (2553). **ประชาธิปไตย : อุดมการณ์หลักการ และแบบอย่างการปกครองหลายประเทศ**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

บทความในวารสาร

- สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2554). “พัฒนาการเมืองไทย...พัฒนาประชาธิปไตย” **จุดสาร, 60** (เดือนกันยายน – ธันวาคม).
- เสนห์ จุ้ยโต. (2545). “องค์การสมัยใหม่ : ตัวแบบ 5 เอส”. **วารสารพัฒนบริหารศาสตร์, 42(2)**,

วิทยานิพนธ์

- จาริณี ลิขิตธรรมวาณิช. (2553). **องค์กรพิเศษเฉพาะกิจเพื่อตรวจสอบการทุจริตที่จัดตั้งขึ้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปรางทิพย์ พรวิวัฒนะกิจ. (2556). **รูปแบบขององค์กรร่างรัฐธรรมนูญตามแนวคิดรัฐธรรมนูญนิยมที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย**. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

รายงานการวิจัย

- โกวิทช์ กังสนันท์และคณะ. (2546). *การพัฒนาองค์กรและเพิ่มขีดความสามารถของสำนักงาน*
ป.ป.ช. : รายงานผลการวิจัย. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ
 ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.).
- เดือนเด่น นิคมบริรักษ์ และคณะ. (2554). *โครงการศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันใน*
วงการธุรกิจเอกชนไทยกับแนวทางแก้ไขและป้องกัน. สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศ
 ไทย เสนอต่อ ป.ป.ช.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. (2541). *รายงานผลการวิจัยเรื่อง การคอร์รัปชันในระบบราชการไทย*.
 กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.).
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ. (2546). *รายงานผลการวิจัยเรื่องธุรกิจ รัฐ และคอร์รัปชัน*. กรุงเทพฯ:
 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.).
- พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ. (2543). *รายงานผลการวิจัยเรื่องดัชนีคอร์รัปชันของไทย : การสร้าง*
และการตรวจสอบความเชื่อถือได้. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ
 ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.).
- วิษณุ วัลัญญ. (2538). *องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ. รายงานการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูป*
การเมืองไทย เสนอต่อ คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.). สำนักงานกองทุน
 สนับสนุนการวิจัย.
- วีรพงษ์ บุญโญภาส และคณะ. (2546). *รายงานการวิจัยโครงการ ศึกษาวิจัยเรื่อง การเสริมสร้าง*
มาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ
ป.ป.ช. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.
- ศนิตรา ฉาบบุตร (2543). *รายงานผลการวิจัยเรื่อง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญฉบับ*
พ.ศ.2540 ในการแก้ไขปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงในสังคมไทย. เสนอมหาวิทยาลัยธุรกิจ
 บัณฑิต.
- สภาวิจัยแห่งชาติ. (2509). *รายงานผลการวิจัยเรื่อง การทุจริตในวงราชการ*. พระนคร: สภาวิจัย
 แห่งชาติ.
- สมชาติ เลิศลิขิตวารกุล. (2543). *รายงานผลการวิจัยเรื่อง การดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการป้องกัน*
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. เสนอ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรพล ศรีวิทยา. (2560). *รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง การบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตาม*
แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ : ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ. กรุงเทพฯ: ธนาเพชร

เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา และ อรอร ภูเจริญ. (2553). *รายงานการวิจัยเรื่อง แนวทางการประยุกต์
มาตรการสากลเพื่อการต่อต้านการทุจริตของประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานป้องกัน
และปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ.

เอกสารอื่น ๆ

ชัยอนันต์ สมุทวณิช. (2519). *ผลของคอร์รัปชันที่มีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและการเมือง*.
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. มปท.

นพดล เจนอักษร. (2549). *การใช้พลังอำนาจของผู้บริหาร*. รายงานฉบับสมบูรณ์หลักสูตรผู้นำ
ทางการเมืองยุคใหม่รุ่นที่ 3. สถาบันพระปกเกล้า.

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง *ศาลรัฐธรรมนูญให้ความเห็นในประเด็นเกี่ยวกับการ
ใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา
234 วรรคหนึ่ง (2) หรือ (4) ของรัฐธรรมนูญในการชี้มูลความผิดทางวินัย* (เรื่องเสร็จที่
1526/2560)

วรพจน์ วิสรุตพิชญ์. (ม.ป.ป.). *การกระทำทางปกครอง, ในเอกสารประกอบการอบรมหลักสูตร
พนักงานคดีปกครองระดับต้นรุ่นที่ 1 พ.ศ. 2543*, ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรุงเทพฯ: ม.ป.ท.

ฐานข้อมูลออนไลน์

คำชัย จงจักรพันธ์. (2561). (ม.ป.ป.). *หลักนิติธรรม*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://k-rc.net/imageupload/215761.pdf>. [2561, พฤษภาคม 18]

เกษมสันต์ วีระกุล. (2560). (6 สิงหาคม 2557ก). ACRC (1) *ถอดบทเรียนปราบคอร์รัปชันเกาหลีใต้*.
(ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.posttoday.com/biz/aec/news/310986>. [2560,
กุมภาพันธ์ 28]

จูเลีย ซาน. (2559). "ความมั่งคั่งบนจอแสดงผล: MACC ใช้เวลา 15 ชั่วโมงอย่างไร 30 คน
จึงจะนับการลาครั้งใหญ่ที่สุดของชาวบาหลี". จดหมายมาเลย์. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก
https://hmong.in.th/wiki/Malaysian_Anti-Corruption_Commission [2559, ตุลาคม 11].

วิษณุชี้. (2560). "หลักนิติธรรม" เป็นอาวุธสำคัญ สร้างความโปร่งใส-ปราบโกง. (ออนไลน์).
เข้าถึงได้จาก <https://prachatai.com/journal/2017/05/71313> [2560, พฤษภาคม 15].

- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2558). *ยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ 3 (พ.ศ. 2560 -2564)*. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก https://www.nacc.go.th/article_attach/corruption.pdf law.(2559) [2560, พฤษภาคม 25].
- สรุปร่างรัฐธรรมนูญ. (2543). *กลไกการปราบโกง "นักการเมือง"* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก <https://www.ilaw.or.th/node/4044> [2560, พฤษภาคม 15].
- สื่อฉาว 1MDB อธิบาย: *เรื่องของพันล้านหายไปมาเลเซียที่เผยแพร่โดยเดอะการ์เดียนใน 25 ตุลาคม 2018* คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของมาเลเซีย (2565). (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก https://hmong.in.th/wiki/Malaysian_Anti-Corruption_Commission [2565, มกราคม 8].
- อัยการมาเลเซียพบศพในคลอง. (2565). *ข่าวบีบีซี บีบีซี. บีบีซี*. 16 กันยายน 2558. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก https://hmong.in.th/wiki/Malaysian_Anti-Corruption_Commission [2560, ตุลาคม 17].
- Mohd Anwar Patho Rohman (8 มีนาคม 2020) *"Azam Baki Ketua Pesuruhjaya SPRM บาสารู"*. เบริตา ฮาเรียน (ในภาษามลายู). (2565). (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก https://hmong.in.th/wiki/Malaysian_Anti-Corruption_Commission [2565, กุมภาพันธ์ 8].
- “Suruhanjaya Pencegahan Rasuah Malaysia – โโลโก้”. www.sprm.gov.my. (2565). (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก https://hmong.in.th/wiki/Malaysian_Anti-Corruption_Commission [2562, มิถุนายน 6].

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก.

รายชื่อและภาพการสัมภาษณ์เชิงลึกในกระบวนการวิจัย

การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

รายชื่อประชากรสัมภาษณ์

- | | |
|---------------------------------|--|
| 1. นายพงศ์นิติ์ ศิขราฐ | อดีตรองเลขาธิการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ |
| 2. ดร.วิชัย รัชฎาภานิชย์ | อัยการอาวุโส |
| 3. พล.ต.ต.ดร.เนติพงษ์ ชาติท่าเล | รองผู้บัญชาการตำรวจภูธร ภาค 4 |
| 4. พ.ต.อ.ดร.คณิต ดวงหัตถ์ | รองผู้กำกับการศูนย์ฝึกอบรมตำรวจภูธรภาค 4 |
| 5. นายปัญญา ศรีสะอาด | เจ้าพนักงานคดีปฏิบัติการ สำนักงานอัยการ
พิเศษฝ่ายคดีปกครอง 4 สำนักงานอัยการสูงสุด |
| 6. นายประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ | ผู้อำนวยการบริหารสถาบันอิสรา อดีตนายก
สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย |
| 7. นายอภิญา เจริญสว่าง | ทนายความ ที่ปรึกษาคณะกรรมการอัยการ
จังหวัดขอนแก่น ภาคประชาชน อดีต นิติกร
ประจำเขตระดับ 9 การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค |
| 8. นายกลยุทธ สายกระสุน | อดีตสมาชิก Amnesty, ผู้ร่วมก่อตั้งกลุ่มดาวดิน |

ประเด็นการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

- 1) ปัญหาการคอร์รัปชัน ในประเทศไทยมีเพิ่มมากขึ้นเพราะอะไร
- 2) การมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระ มีความเหมาะสมเพียงใด
- 3) ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ทำให้การปราบปรามคอร์รัปชันไม่ได้ผลเพราะอะไร
- 4) ความคิดเห็นต่อการตรวจสอบองค์กรอิสระเข้าใจว่า หมายถึงอะไร มีความสำคัญอย่างไร
- 5) การตรวจสอบภายใน หมายถึงอะไร มีความสำคัญอย่างไรต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตรวจสอบในเรื่องอะไร
- 6) การตรวจสอบภายนอก หมายถึงอะไร มีความสำคัญอย่างไรต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตรวจสอบในเรื่องอะไร
- 7) ถ้าหากจะให้มีการตรวจสอบภายนอก ในการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีประเด็นในเรื่ององค์กรตรวจสอบประกอบด้วย
 - (7.1) ฝ่ายใดบ้าง มีใครบ้าง
 - (7.2) กระบวนการวิธีการตรวจสอบอย่างไร
 - (7.3) รูปแบบการตรวจสอบอย่างไร
 - (7.4) ผลของการตรวจสอบเป็นอย่างไร
 - (7.5) การมีส่วนร่วมของประชาชน หรือเอกชนในการตรวจสอบอย่างไร
- 8) ความจำเป็นที่ต้องการจัดทำกฎหมายเพื่อรองรับกับรูปแบบการตรวจสอบภายนอก
- 9) ข้อเสนอแนะหรือข้อเสนอแนะอื่นๆ ที่คิดว่าเป็นประโยชน์ต่อการจัดทำกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ตัวอย่างภาพถ่ายประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึก

สัมภาษณ์ อัยการอาวุโส



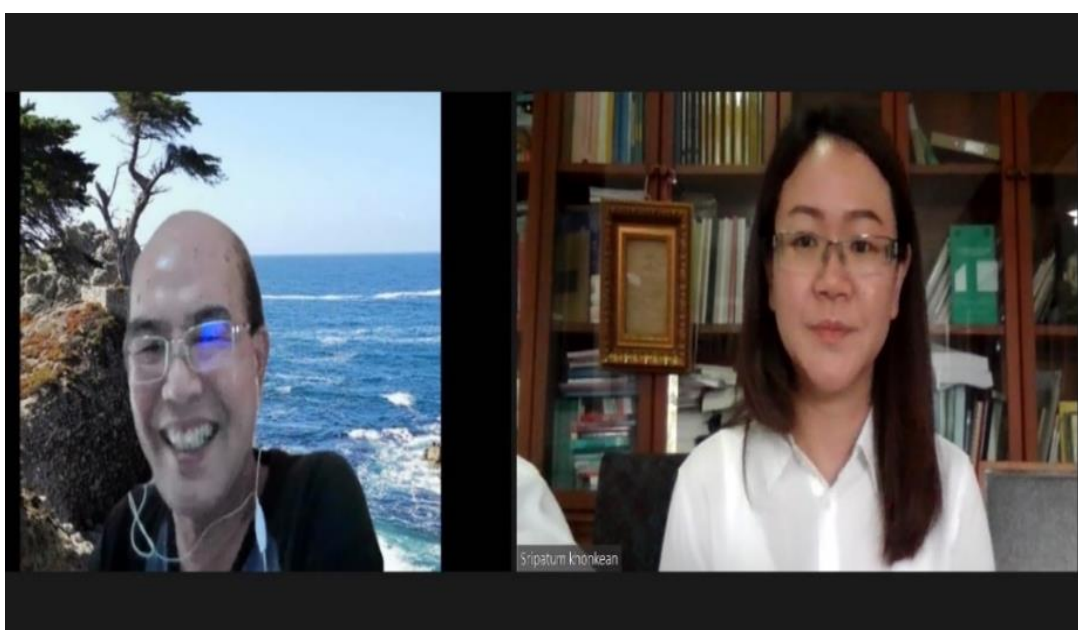
สัมภาษณ์ อดีตรองเลขาธิการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ



สัมภาษณ์ รองผู้บัญชาการตำรวจภูธร ภาค 4



สัมภาษณ์ ผู้อำนวยการบริหารสถาบันอิสรา



ภาคผนวก ข.

รายชื่อผู้เข้าร่วมกระบวนการวิจัยการมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ

(Participatory Design, Co-Design)

เอกสารลงลายมือชื่อ การมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ

(Participatory Design, Co-Design)



ใบลงทะเบียน

การจัดทำ Co - design เรื่อง “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”

หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

ณ ห้องไอวี 5 อาคาร 3 ชั้น 2 โรงแรมทีเค แอนต์ คอนเวนชัน หลักสี่ กรุงเทพมหานคร

วัน พุธ ที่ 2 มีนาคม 2565 เวลา 09.00 – 12.00 น.

ลำดับ	ชื่อ - สกุล	หน่วยงาน	เบอร์โทรศัพท์	E-MAIL	ลายเซ็น
กลุ่มนักวิชาการ					
1	ร.ศ. คร.อนันต์ เพ็ชรวิณะกุลชัย	อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม ชลบุรี			
2	ศศ.ดร.ธรรมศักดิ์ เตามิตร	มหาวิทยาลัยขอนแก่น			
3	ศศ.นพดล ชีระวงศ์กิจโญ	มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี			
4	นางสาวณัฐวรรณ อารัมภ์วิโรจน์	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่น			
5	นายวิฑริช ชัยสารพัฒน์	นักวิชาการวัฒนธรรมปฏิบัติการ และ อดีตอาจารย์คณะนิติศาสตร์			
6	นายชัชชัย กลั่นความดี	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม ขอนแก่น			
7	นายอัฒนัย สายรัตน์	มหาวิทยาลัยศรีปทุมขอนแก่น			
8					



ใบลงทะเบียน

ใบลงทะเบียน

การจัดทำ Co - design เรื่อง “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”

หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

ณ ห้องไอวี 5 อาคาร 3 ชั้น 2 โรงแรมทีเค แอนต์ คอนเวนชัน หลักสี่ กรุงเทพมหานคร

วัน พุธ ที่ 2 มีนาคม 2565 เวลา 09.00 – 12.00 น.

ลำดับ	ชื่อ - สกุล	หน่วยงาน	เบอร์โทรศัพท์	E-MAIL	ลายเซ็น
กลุ่มประชาชน					
1	นายศรีรัตน์ ปัสมิตชัยกุล	คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม วิทยาเขตขอนแก่น			
2	นางสาวกานา จันทร์พรมมา	ทนายความ			
3	นายธรรมวิทย์ ไชลิมา	ภาคประชาชน			
4	นางสาวณัชชา นาทองคำ	ภาคประชาชน			
5					
6					
7					
8					

ภาคผนวก ค.

รายชื่อผู้เข้าร่วมกระบวนการวิจัยการรับฟังความคิดเห็น (Hearing)



ใบลงทะเบียน

การจัดทำกรับฟังความคิดเห็น (Hearing)

เรื่อง “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”

หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

ณ โรงแรมทีเค แอนด์ คอนเวนชัน หลักสี่ กรุงเทพมหานคร

วัน พุธ ที่ 30 มีนาคม 2565 เวลา 13.00 – 16.00 น.

ลำดับ	ชื่อ - สกุล	หน่วยงาน	เบอร์โทรศัพท์	E-MAIL	ลายเซ็น
23	นายพรหม พัทธา	สำนักงาน กสทช.			[ลายเซ็น]
24	ดร.เนติ ธีระวราภรณ์	มหาวิทยาลัยศรีปทุม			[ลายเซ็น]
25	นายสุเมธ ธีระวัฒน์	บริษัทเอกชน			[ลายเซ็น]
26	ทนาย.หญิง อธิภา อภิวัฒน์	สำนักงาน			[ลายเซ็น]
27	นาย ปิ่นตื้อ คำสิงห์	LLD			[ลายเซ็น]
28	นายพนิตศักดิ์ อภิวัฒน์	สภาทนายความ			[ลายเซ็น]
29	นายสมชาย ธีระวัฒน์				[ลายเซ็น]
30	นายเนติ ธีระวัฒน์	กรมการปกครอง			[ลายเซ็น]
31	นายสุวิทย์ ธีระวัฒน์	วิญญู			[ลายเซ็น]
32	นาย ประทีป อภิวัฒน์	ทนาย			[ลายเซ็น]
33	นาย สุเมธ ธีระวัฒน์	ทนาย			[ลายเซ็น]



ใบลงทะเบียน

การจัดทำกรับฟังความคิดเห็น (Hearing)

เรื่อง “กฎหมายต้นแบบว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”

หลักสูตรนิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต

ณ โรงแรมทีเค แอนด์ คอนเวนชัน หลักสี่ กรุงเทพมหานคร

วัน พุธ ที่ 30 มีนาคม 2565 เวลา 13.00 – 16.00 น.

ลำดับ	ชื่อ - สกุล	หน่วยงาน	เบอร์โทรศัพท์	E-MAIL	ลายเซ็น
34	นายสุเมธ ธีระวัฒน์	ทนาย			[ลายเซ็น]
35	นายสุเมธ ธีระวัฒน์	ทนาย			[ลายเซ็น]
36	นายสุเมธ ธีระวัฒน์	ทนาย			[ลายเซ็น]
37	นายสุเมธ ธีระวัฒน์	SPD			[ลายเซ็น]
38	นายสุเมธ ธีระวัฒน์	SPU			[ลายเซ็น]
39	นายสุเมธ ธีระวัฒน์	SPU			[ลายเซ็น]
40	นายสุเมธ ธีระวัฒน์	ทนาย			[ลายเซ็น]
41					
42					
43					
44					

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	นางสาวอัจฉรา เลิศพรประสพโชค
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	227/13 หมู่ 6 ตำบลในเมือง อำเภอเมืองขอนแก่น จังหวัดขอนแก่น
ประวัติการศึกษา	
พ.ศ. 2551	นิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยขอนแก่น
พ.ศ. 2556	นิติศาสตรมหาบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง
พ.ศ. 2556	ใบอนุญาตว่าความ สำนักฝึกอบรมวิชาว่าความแห่งสภาทนายความ
ประวัติการทำงาน	
พ.ศ. 2556	ทนายความและที่ปรึกษากฎหมายบริษัทเอกชน