ปัญหาทางกฎหมายในเสนอข้อกล่าวหากับกรรมการ ป.ป.ช.ต่อศาลตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

**อรรถพล ชมพัฒนา1**

1สาขาวิชานิติศาสตร์ สังกัดคณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, โทรศัพท์ 0 2160 1291

1e-mail : Attaponlaw@gmail.com

**บทคัดย่อ**

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

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

**บทนำ**

ประเทศไทยประสบกับปัญหาทุจริตคอรัปชั่นนับแต่อดีตกาล ทั้งในด้านภาครัฐและเอกชน การทุจริตในภาครัฐผ่านองค์กรของรัฐนั้นส่งผลกระทบต่อความเสียหายของประเทศเป็นอย่างมาก โดยการทุจริตในภาครัฐนั้นมักเป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ โดยอาศัยอำนาจที่เหนือกว่าแทรกแซงต่อองค์กรหรือตำแหน่งที่ต่ำกว่า จึงเป็นการยากที่จะให้องค์กรของรัฐซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลขององค์กรใดองค์กรหนึ่งจะสามารถตรวจสอบองค์กรเหล่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.2540 จึงจัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาคอยทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยให้มีความเป็นอิสระสามารถดำเนินการใด ๆ โดยปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรของรัฐหรือสถาบันการเมืองอื่น ซึ่งองค์กรที่หน้าที่สำคัญในการตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบไปด้วยกรรมการทั้งหมด 9 คน ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งโดยพระมหากษัตริย์ ผ่านคำแนะนำของวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่หลักในการตรวจสอบและควบคุมองค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ว่าจะในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐในระดับสูง แม้ว่าคณะกรรมการดังกล่าวจะสามารถใช้อำนาจในนามขององค์กรได้โดยอิสระและปราศจาก การแทรกแซงจากฝ่ายบริหารก็ตาม แต่ก็ปฎิเสธมิได้ว่าการใช้อำนาจดังกล่าวนั้นยากที่จะไม่เกิดโอกาสในการใช้ตำแหน่งหน้าที่ไปในทางที่มิชอบด้วยกฎหมายตลอดไป เมื่อประเทศไทยปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ภายใต้หลักนิติรัฐ ดังนั้นการกระทำใด ๆ ที่อาศัยการใช้อำนาจรัฐ การกระทำดังกล่าวนั้นสมควรที่จะตรวจสอบ ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับ พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่จัดตั้งองค์กรอิสระในนามของ คณะกรรมการ ป.ป.ช.ขึ้น และรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาอันได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพ.ศ.2550 และ พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติกระบวนการในการถอดถอนและดำเนินคดีต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงในปฎิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนไม่ปฎิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงไว้ด้วย

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญทั้งสามฉบับดังกล่าวได้กำหนดกระบวนการในการดำเนินคดีกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.ต่อศาลแตกต่างกันไป โดยยังไม่ปรากฏข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาทางกฎหมายในการดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดี ป.ป.ช.ต่อศาล ซึ่งนับตั้งแต่จัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 เป็นต้นมา มีเพียงคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคดีหมายเลขแดงที่ อม.1/2548 เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.เพียงคดีเดียวเท่านั้น ซึ่งเห็นได้ว่าในการแก้ไขกระบวนการในการดำเนินคดีกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.ต่อศาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 นั้นเป็นการกำหนดขึ้นโดยยังไม่มีสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจริงและในคดีหมายเลขแดงที่ อม.1/2548 นี้ได้ถูกริเริ่มโดยพลตำรวจเอกประทิน สันติประภพกับพวก ประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา 108 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 95 คน รวม 203 คน ซึ่งเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหลักเกณฑ์ที่บัญญิไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าวยังมิได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเข้าชื่อริเริ่มกล่าวหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติหน้าที่ การเปิดโอกาสนี้แก่ประชาชนกล่าวหาคณะกรรมการ ป.ป.ช.นี้ ปรากฏเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ก็ยังคงหลักการนี้ไว้ อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่บังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 จนถึงปัจจุบัน กลับยังไม่พบข้อเท็จจริงว่ามีประชาชนได้เข้าชื่อถอดถอนคณะกรรมการ ป.ป.ช.เลย ทั้งที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงซึ่งเป็นบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะอันมีผลกระทบต่อประชาชน จึงมีปัญหาอันสมควรศึกษาว่าภายใต้กระบวนการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ซึ่งเป็นฉบับที่บังคับใช้อยู่ในขณะปัจจุบันนี้ มีกระบวนการหรือกลไกในการดำเนินคดีกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.ต่อศาลฎีกาและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เหมาะสมและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมริเริ่มให้มีการตรวจสอบและนำไปสู่การฟ้องคดีต่อศาลฎีกาและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างแท้จริงหรือไม่

**วัตถุประสงค์ของการวิจัย**

1. เพื่อเปรียบเทียบกระบวนการเสนอข้อกล่าวหากับคณะกรรมการ ป.ป.ช.ต่อศาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับต่าง ๆ

2. เพื่อศึกษาถึงปัญหาทางกฎหมายและความเหมาะสมที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กระบวนการในการ~~ดำเนินคดี~~เสนอข้อกล่าวหากับคณะกรรมการ ป.ป.ช.ต่อศาลฎีกาและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

**การทบทวนวรรณกรรม**

**1. แนวความคิดของหลักนิติรัฐ**

นิติรัฐ เป็นคำที่ใช้เรียกระบอบการปกครองที่รัฐนั้นยอมจำกัดตนเองให้อยู่ภายใต้กฎหมายที่รัฐนั้น ตราขึ้น โดยกฎหมายที่รัฐตราขึ้นนั้นจะต้องมีหลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนเพื่อที่จะรับรองสถานะของบุคคลภายในรัฐว่ารัฐยินยอมที่จะเคารพถึงสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล รัฐจะไม่กระทำการใด ๆ อันเป็นไปในทางแทรกแซงสิทธิเสรีภาพของปัจเจกบุคคลโดยปราศจากกฎหมายให้อำนาจ องค์กรของรัฐ ทุกองค์กรจะต้องยอมผูกพันตนต่อกฎหมายนั้น แต่อย่างไรก็ตามต้องปรากฎด้วยว่ากฎหมายดังกล่าวนั้นสอดคล้องกับความยุติธรรมทั้งในทางรูปแบบและในทางเนื้อหา รัฐจะไม่ตรากฎหมายขึ้นมาโดยกำหนดกฎเกณฑ์ในเนื้อหานั้นอย่างไรก็ได้ (วรเจตน์ ภาคีรัตน์, 2557,น.159-190) และเมื่อรัฐหรือองค์กรของรัฐมีอำนาจในการบังคับการไปตามกฎหมายแล้ว องค์กรของรัฐหรือหน่วยงานฝ่ายปกครองซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจแทนรัฐดังกล่าวนั้นจะต้องถูกควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วย และไม่ว่ารัฐจะจัดระบบการตรวจสอบอย่างไรก็ตาม รัฐจะต้องมีองค์กรตุลาการที่เป็นอิสระและเป็นกลางเป็นองค์กรสุดท้ายที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทั้งปวง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีสถานะเป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญเพื่อมีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรรัฐต่าง ๆ แต่ในอีกฐานหนึ่ง ก็เป็นองคก์ผู้ใช้อำนาจรัฐด้วย จึงต้องถูกตรวจสอบได้ และหากการใช้อำนาจของกรรมการ ป.ป.ช.นั้น ถูกกล่าวอ้างว่าเป็นการกระทำโดยไม่ชอบแล้ว ย่อมถูกดำเนินคดีโดยองค์ตุลาการได้เช่นกัน อันเป็นไปตามหลักความคิดว่าด้วยนิติรัฐ แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายจะกำหนดกระบวนการเพื่อนำข้อกล่าวหาไปสู่ศาลอย่างไร

**2.รูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตย**

รูปแบบของระบบการปกครองนั้น ย่อมมีความสัมพันธ์ต่อการจัดสรรอำนาจ การเข้าสู่อำนาจขององค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนการจัดความสัมพันธ์ในการตรวจสอบขององค์กรต่าง ๆ สำหรับการปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้น การจัดความสัมพันธ์กับระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐประชาชน อาจมีลักษณะที่แตกต่างกันออกไป ดังนี้

**2.1 ประชาธิปไตยทางตรง**

เป็นแนวความคิดที่ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยโดยตรง ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยร่วมกัน อาจกล่าวได้ว่าในสังคมดังกล่าวนั้นผู้ปกครอง คือ ประชาชนทั้งหมดร่วมกันรัฐสภาหรือผู้แทนที่ประชาชนคัดเลือกเพื่อทำหน้าที่แทนตนนั้นเป็นเพียงเครื่องมือสำหรับการใช้อำนาจผ่านประชาชนเท่านั้น (ชาญชัย แสวงศักดิ์,2557,น.247) ดังนั้นแล้วเมื่อประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย จึงต้องมีเครื่องมือหรือกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนของตน โดยกลไกเหล่านั้นจะต้องมีองค์ประกอบสำคัญสองประการ กล่าวคือ มีการริเริ่มโดยประชาชนหรือมีการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชนเป็นสำคัญ เช่น การเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชน การลงประชามติ การปลดผู้แทนออกจากตำแหน่ง (กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย,2552,น.10-12)

**2.2 ประชาธิปไตยทางอ้อม**

เป็นรูปแบบตรงข้ามกับประชาธิปไตยทางตรง หรือเรียกอีกอย่างว่า ประชาธิปไตยแบบผู้แทนโดยประชาชนจะเป็นผู้ไว้วางใจในการเลือกผู้แทนเข้าไปตัดสินใจแทนตนผ่านการเลือกตั้ง เหตุเพราะความก้าวหน้าของมนุษย์นั้นพัฒนาการอย่างก้าวไกล ส่งผลให้ประชากรในสังคมขยายตัวเพิ่มเป็นอย่างมาก การปกครองโดยประชาชนทุกคนมีส่วนร่วมนั้นเป็นไปได้ยากและไม่อาจตัดสินใจต่อสถานการณ์ที่แปรเปลี่ยนไปอย่างรวดเร็วได้ทันท่วงที ดังนั้นประชาธิปไตยทางอ้อมนั้นจึงมีความสำคัญและยืดหยุ่นกว่าประชาธิปไตยทางตรงในบางกรณี

**2.3 ประชาธิปไตยกึ่งทางตรง**

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

หากพิจารณาจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 237 ที่วางเงื่อนไขให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการ ตามมาตรา 234(1) กล่าวคือ มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฎิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนไม่ปฎิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง โดยยื่นต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยหลักฐานตามสมควรนั้น แม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช.นั้นจะมิได้มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง เนื่องจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มาตรา 232 วรรคหนึ่ง กำหนดให้การแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. จำนวนเก้าคน นั้นมาจากการแต่งตั้งของพระมหากษัตริย์ผ่านคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งได้ถูกสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา ซึ่งคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวนั้น มาตรา 203 ประกอบมาตรา 207 ประกอบไปด้วยประธานศาลฎีกา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้าน ประธานศาลปกครองสูงสุด และบุคคลซึ่งองค์กรอิสระและศาลรัฐธรรมนูญแต่งตั้ง จึงปฎิเสธไม่ได้ว่าประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกประธานรัฐสภาและผู้นำฝ่ายค้านในการใช้อำนาจแทนตนในการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช.มาดำรงตำแหน่ง อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายมุ่งประสงค์ที่จะให้มาตรการในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวด้วยอันสอดคล้องต่อหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในประชาธิปไตย

**3. องค์กรของรัฐตามรัฐธรรมนูญ**

องค์ประกอบของความเป็นรัฐนั้นประกอบด้วย ประชากร ดินแดน อำนาจอธิปไตย แต่รัฐนั้นเป็น นิติบุคคลที่ถูกสมมติขึ้นมีลักษณะเป็นนามธรรม ไม่อาจแสดงเจตจำนงของตนได้โดยสภาพ ดังนั้นเมื่อรัฐประสงค์จะแสดงเจตจำนงของตนการกระทำดังกล่าวจึงต้องผ่านตัวแทนของรัฐหรือที่เรียกว่าองค์กรของรัฐ

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

**4. ลักษณะของการควบคุมฝ่ายปกครอง**

การควบคุมฝ่ายปกครองที่ดีนั้นต้องมีหลายองค์กรในการตรวจสอบและควบคุมกิจกรรมของรัฐในด้านต่างๆเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน แต่การควบคุมจากหลากหลายองค์กรนั้นต้องมีลักษณะที่ไม่ซ้ำซ้อนกันแต่ควรส่งเสริมซึ่งกันและกัน และนอกจากนั้นการควบคุมจะต้องมีดุลยภาพอย่างเหมาะสมในการให้รัฐนั้นสามารถใช้อำนาจรัฐในการดำเนินกิจกรรมของรัฐได้โดยเหมาะสม มิใช่ให้เอกสิทธิแก่เอกชนจนเกินไปอันส่งผลให้รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจดำเนินกิจการสาธารณะได้ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ,2530,น.14-16, อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์,2552,น.192-194)

สำหรับองค์กรในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐในด้านต่างๆนั้น จะต้องมีลักษณะที่เป็นอิสระ เป็นกลางเนื่องจากต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบองค์กรอื่น แต่อย่างไรก็ตามตัวองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบองค์กรอื่นนั้นจะต้องถูกตรวจสอบได้ด้วยเช่นเดียวกัน เนื่องจากถ้าไม่สามารถตรวจสอบองค์กรดังกล่าวได้แล้วก็จะกลายเป็นว่าผู้ใช้อำนาจควบคุมนั้นใช้อำนาจไม่ชอบเสียเอง ทั้งนี้ตามหลักนิติรัฐที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อ 1. แต่อย่างไรก็ตามในการตรวจสอบองค์กรดังกล่าวหรือองค์กรฝ่ายปกครองทั้งหลายนั้นต้องมีความสัมพันธ์กับหลักประชาธิปไตยตามที่ได้กล่าวไปในหัวข้อ 2. คือ เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิในการนำเรื่องมาสู่องค์กรต่างๆได้อย่างกว้างขวางขึ้น เพื่อประสิทธิภาพในการตรวจสอบแต่ไม่จำต้องไม่กว้างขวางจนเกินไปจนถึงขนาดที่สามารถนำเรื่องใดมาสู่องค์กรก็ได้ เนื่องจากจะส่งผลกระทบต่อระบบบริหารงานของภาครัฐในการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นแล้วเฉพาะผู้ที่ถูกผลกระทบโดยตรงหรือได้รับผลกระทบโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้นที่สามารถนำเรื่องดังกล่าวเข้าเสนอต่อองค์กรเพื่อให้กระทำการตรวจสอบพิจารณาได้ (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ,2530,น.14-16, อ้างถึงใน นันทวัฒน์ บรมานันท์,2552,น.192-194) การปฏิบัติหน้าที่ ป.ป.ช. เป็นการใช้อำนาจรัฐอย่างหนึ่ง การตรวจสอบการใช้อำนาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมต้องมีขึ้นได้ แต่การจะจัดระบบการตรวจสอบคณะกรรมการ ป.ป.ช.ตามหลักประชาธิปไตยอย่างไรนั้น ย่อมมีปัญหาว่า รัฐธรรมนูญและกฎหมายควรกำหนดช่องทางอย่างไร เพียงใด จึงจะถือว่าสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ และหลักประชาธิปไตย โดยไม่เป็นการเสื่อมต่อประสิทธิภาพในการบริหารงานของภาครัฐ

**5.การตรวจสอบด้วยกลไกทางการเมือง**

**5.1 ระบบรัฐสภา: ประเทศอังกฤษ**

ประเทศอังกฤษถือว่าเป็นแม่แบบของการปกครองในระบอบรัฐสภาที่ได้รับจากนานาชาติ และอังกฤษเป็นประเทศที่กำเนิดรูปแบบของกลไกในการตรวจสอบทางการเมืองซึ่งเรียกว่า Impeachment หรือการขับออกจากตำแหน่ง โดยมีที่มาจากในอดีตที่รัฐสภาพยายามจำกัดอำนาจของกษัตริย์ที่สามารถแต่งตั้งและถอดถอนฝ่ายบริหารได้ รัฐสภาจึงสร้างกลไกในการขับออกจากตำแหน่งดังกล่าวนี้ เพื่อมาถ่วงดุลการแต่งตั้งของกษัตริย์อังกฤษ โดยเป็นกระบวนการที่ใช้กล่าวหาว่าสมาชิกฝ่ายบริหารนั้นใช้อำนาจไปทางทุจริตประพฤติมิชอบ หรือกระทำการทรยศ ขัดต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ (กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย,2552,น.41-43)

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

**4.2 ระบบประธานาธิบดี: ประเทศสหรัฐอเมริกา**

กลไกในการขับออกจากตำแหน่งของสหรัฐอเมริกานั้นมีต้นแบบที่มาจากอังกฤษ แต่เจตนารมณ์ในการร่างกลไกดังกล่าวออกมาเพื่อบังคับใช้นั้นแตกต่างกัน โดยผู้ร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าฝ่ายบริหารหรือประธานาธิบดีต้องถูกควบคุมและตรวจสอบได้ ฝ่ายบริหารต้องมีความรับผิดชอบและเข้มแข็งและไม่เชื่อว่าผู้บริหารจะไม่สามารถกระทำความผิดได้ แต่ก็ได้ขยายขอบเขตการนำไปใช้กับเจ้าหน้าที่รัฐและผู้พิพากษาด้วย

ขั้นตอนในการ Impeachment ของสหรัฐอเมริกานั้นมีความคล้ายคลึงกับอังกฤษเป็นอย่างมาก โดยเป็นอำนาจของผู้แทนราษฎรในการเริ่มการกล่าวหาต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร หากเห็นว่ามีความผิดตามรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาปี 1787 บทที่ 2 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และข้าราชการพลเรือน ทุกคนของสหรัฐจะต้องออกจากตำแหน่ง หากถูกฟ้องขับออกจากตำแหน่งและถูกตัดสินว่ากระทำผิดฐานกบฎ รับสินบน หรือกระทำผิดอาญาร้ายแรงอื่น” ซึ่งหากพิจารณาคำว่า ข้าราชการพลเรือน นั้นจึงหมายความรวมถึงผู้พิพากษา สภาคองเกรสและสมาชิกวุฒิสภาอีกด้วย โดยความผิดนั้นจะต้องเป็นความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติ โดยช่วยเหลือหรือสนับสนุนเข้าข้างฝ่ายศัตรู หรือความผิดฐานรับสินบน หรือเป็นความผิดอาญาชั้นสูงอันได้แก่ การใช้ตำแหน่งเกินขอบเขตเพื่อทำให้หน่วยงานของรัฐเสื่อมเสีย การมีพฤติกรรมไม่ถูกต้องขัดต่อหรือ หน้าที่อย่างร้ายแรง การใช้อำนาจในตำแหน่งเพื่อจุดประสงค์ไม่ถูกต้องหรือผลประโยชน์ส่วนตัว โดยวุฒิสภาจะเป็นสภาผู้ตัดสิน โดยลงมติลับแยกแต่ละบทตามข้อกล่าวหาซึ่งในบทนั้นการที่จะเป็นความผิดได้จะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของวุฒิสมาชิกที่เข้าประชุมขณะนั้น แต่อย่างไรก็ตามระบบ Impeachment ของสหรัฐอเมริกานั้นแตกต่างจากอังกฤษ เพราะสหรัฐอเมริกานั้นเป็นเพียงการถอดถอนออกจากตำแหน่งนั้น ไม่เป็นการลงโทษทางอาญา การฟ้องคดีอาญานั้นเป็นอีกกระบวนการหนึ่งที่สามารถฟ้องได้ภายหลังขับออกจากตำแหน่ง (กิตติพงษ์ เกียรติวัชรชัย,2552,น.44-47)

**5. ผู้ไต่สวนอิสระ**

**5.1 ผู้ไต่ส่วนอิสระในสหรัฐอเมริกา**

ในสหรัฐอเมริกานั้น องค์กรของรัฐที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของฝ่ายบริหาร คือ Special Prosecutor ซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ Attorney General ถูกแต่งตั้งโดยประนาธิบดี ในตำแหน่งรัฐมนตรีของ Department of Justice ซึ่งเป็นกระทรวงยุติธรรม โดยสาเหตุที่ทำให้สาธารณชนทั่วไปไม่ไว้วางใจในการตรวจสอบของ Special Prosecutor คือ เหตุการณ์ที่พรรคเดโมแครตถูกจารกรรมข้อมูลในช่วงไล่เลี่ยกับการชนะการเลือกตั้งของประนาธิบดีนิกสัน โดยมีผู้ต้องสงสัยทั้งหมดเจ็ดคน ฝ่ายบริหารมีการตั้ง Special Prosecutor ขึ้นมาเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริง ผลของการไต่สวนปรากฏว่าประธานาธิบดีมีส่วนรู้เห็นในการกระทำความผิด ต่อมาประธานาธิบดีนิกสันใช้อำนาจของตนไปในทางที่มิชอบกดดันให้ผู้ดำรงตำแหน่ง Attorney General ในขณะนั้นปลดหัวหน้าของชุดไต่สวนของ Special Prosecutor ออกจากตำแหน่งและตั้งชุดไต่สวนขึ้นใหม่และเมื่อผู้ดำรงตำแหน่ง Attorney General ขณะนั้นปฎิเสธคำสั่งและขอลาออก ประนาธิบดีจึงแต่งตั้งผู้มาดำรงตำแหน่ง Attorney General ใหม่และได้ปลดหัวหน้าชุดไต่สวนดังกล่าวและยกเลิกการไต่สวนนั้นลง จึงทำให้มีการสร้างกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารขึ้นมาใหม่ในสมัยของประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์ โดยรัฐสภาตรากฎหมายชื่อว่า The Ethics in Government Act ประกาศใช้วันที่26 ตุลาคม ค.ศ.1978 (พิวัฒน์ สามวัง,2557,น.49-51) กฎหมายดังกล่าวได้จัดตั้งIndependent Counsel หรือเรียกว่า ผู้ไต่สวนอิสระ ซึ่งเป็นองค์กรที่ถูกสร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์สองประการ คือ การขจัดผลประโยชน์ขัดกันของ Department of Justice ซึ่งอยู่ในการควบคุมของประธานาธิบดี และ สร้างความมั่นใจว่าบุคคลที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการไต่สวนจะเป็นอิสระจากการแทรกแซงไม่ว่าจากฝ่ายใด ๆ แต่อย่างไรก็ตามรูปแบบขององค์กรดังกล่าวนั้นหาใช่ว่าเป็นองค์กรขึ้นมาใหม่แยกต่างหากจาก Department of Justice อย่างเด็ดขาด Independent Counsel นั้นยังคงเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้ Department of Justice ซึ่งมี Attorney General เป็นผู้บังคับบัญชาเช่นเดิม แต่มีรูปแบบลักษณะพิเศษขององค์กรในกรณีที่ถูกจัดตั้งขึ้น คือ เป็นอิสระไม่ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของประธานาธิบดีหรือ Attorney General(พิวัฒน์ สามวัง,2557,น.52-54) แต่อย่างไรก็ตามองค์กรดังกล่าวนั้นไม่ได้มีรูปแบบในการจัดตั้งถาวร จะจัดตั้งขึ้นเป็นเฉพาะกรณีไป เมื่อปฎิบัติหน้าที่เสร็จสิ้นแล้วองค์กรดังกล่าวก็จะสิ้นสุดตัวลง กล่าวได้ว่าองค์กรพิเศษ Independent Counsel ของสหรัฐอเมริกานั้นเป็นที่มาของการจัดตั้งผู้ไต่สวนอิสระตามรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช พ.ศ.2550 ในประเทศไทย ที่กำหนดหน้าที่ของผู้ไต่สวนอิสระให้มีอำนาจหน้าที่เสมือนเป็นองค์กรคู่ขนานของ ป.ป.ช. ในกรณีที่ผู้เสียหายยื่นเรื่องต่อ ป.ป.ช. แล้วแต่ ป.ป.ช.ไม่ดำเนินการไต่สวนหรือดำเนินการล่าช้าพอสมควร หรือไต่สวนแล้วไม่มีมูลความผิดตามกล่าวหา จึงจะยื่นเรื่องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อแต่งตั้งผู้ไต่สวนอิสระ

**5.2 ผู้ไต่สวนอิสระในประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560**

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

**วิธีดำเนินการวิจัย**

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

**ผลการวิจัย**

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

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้จั้ดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จากฝ่ายบริหารและองค์กรอื่น ๆ อันเป็นกลไกลหนึ่งในการปฏิรูปการเมือง แต่เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้การทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติหรือมีพฤติการณ์ใดเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรงเสียเอง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้กำหนดระบบและกลไกไว้ดังนี้

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

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

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

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

1.2.2 กรณีกล่าวหาว่ากรรมการ ป.ป.ช.ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 249 บัญญัติให้ผู้ที่ริเริ่มให้มีการดำเนินการต่อกรรมการ ป.ป.ช.ผู้นั้น ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา เช่นเดิม แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้กำหนดจำนวนสมาชิกรัฐสภาที่เข้าชื่อไว้มีสัดส่วนเพียงจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

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

1.3.1 ข้อกล่าวหา ได้แก่ มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ซึ่งเป็นข้อกล่าวหาตามหลักการเดิมในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อน

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

1.3.3 ผู้มีอำนาจพิจารณา ได้แก่ ศาลฎีกาและศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ภายใต้หลักเกณฑ์ดังนี้

(1) การส่งเรื่องจากรัฐสภาไปยังศาลฎีกานั้น ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้พิจารณาส่งเรื่อง

(2) เมื่อประธานศาลฎีกาได้รับเรื่องแล้วต้องตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระดำเนินการดังต่อไปนี้

ก ถ้าเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้สั่งยุติเรื่อง และให้คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุด

ข. เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย แต่หากเป็นกรณีร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ระบบและกลไกลในการตรวจสอบและดำเนินคดีกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 นั้น แม้ผู้ริเริ่มจะยังคงหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ก็ตาม แต่สิ่งที่เปลี่ยนไป คือ ผู้ที่รับและพิจารณาเรื่องที่กล่าวหานั้น คือ ประธานรัฐสภา ซึ่งหมายถึงประธานสภาผู้แทนราษฎรโดยตำแหน่ง มิใช่ประธานวุฒิสภาดังเช่นรัฐธรรมนูญฉบับก่อน เหตุเป็นเพราะว่าวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 มิได้มีส่วนใดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน นอกจากนี้ ยังได้เปลี่ยนองค์กรที่จะวินิจฉัยการถอดถอนออกจากตำแหน่งในกรณีจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงที่เดิมเป็นอำนาจของวุฒิสภาไปเป็นของศาลซึ่งเป็นองค์กรตุลาการ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจึงไม่มีอำนาจในการวินิจฉัยอีกต่อไป

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

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

**อภิปรายผล**

**1.การเสนอเรื่องในการตรวจสอบคณะกรรมการป.ป.ช.โดยประชาชน**

บัญญัติเรื่องกลไกในการตรวจสอบ ป.ป.ช. โดยบัญญัติหลักเกณฑ์ในการตั้งผู้ไต่สวนอิสระขึ้นมาใหม่ แต่ก็เป็นไปได้ว่าโอกาสในการตั้งผู้ไต่สวนอิสระนั้นจะยากยิ่งกว่าเดิม นับตั้งแต่ขั้นแรกของการเข้าชื่อของประชาชนเพื่อกล่าวหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน ยื่นเรื่องต่อประธานรัฐสภานั้นเป็นเงื่อนไขเริ่มแรกในกระบวนการตรวจสอบและควบคุมกระบวนการทำงานของคณะกรรมการดังกล่าว แต่ว่าเงื่อนไขดังกล่าวนั้นนับว่ามีโอกาสเกิดขึ้นยากสำหรับบุคคลทั่วไปผู้ได้รับความเสียหายส่วนตัวจากพฤติการณ์ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฎิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เนื่องจากโอกาสในการรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ครบตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดนั้นมีจำนวนค่อนข้างมาก ถึงแม้ว่าผู้เสียหายจะมีหลักฐานพอสมควรและได้รับความเสียหายจริง ๆ แต่ถ้าไม่ใช่คดีที่ได้รับความสนใจเป็นวงกว้างก็อาจไม่ได้รับความสนใจและไม่สามารถรวบรวมรายชื่อถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดได้เลย เช่น ถ้าผู้เสียหายเป็นข้าราชการที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช.คนหนึ่งคนใดใช้อำนาจหน้าที่ไปในทางขัดต่อกฎหมายเพื่อกลั่นแกล้ง โอกาสในการรวบรวมรายชื่อให้ครบสองหมื่นรายชื่อสำหรับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเพื่อมายื่นเรื่องต่อประธานรัฐสภานั้นเป็นไปได้ยากหรือมีโอกาสเป็นไปแทบไม่ได้เลย เปรียบเทียบกับกรณีนักการเมืองที่จะถูกร้องขอให้ตรวจสอบว่ามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติหรือไม่ เช่นกรณี พลเอกประวิตร วงษ์สุวรรณ์ ที่ยืมนาฬิกาจากเพื่อน 21 เรือน คดีดังกล่าวได้รับความสนใจจากประชาชนทั่วไปเป็นอย่างมากและมีโอกาสในการรวบรวมรายชื่อให้ครบตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดได้สูงกว่าเรื่องทั่วไปเพราะเป็นเรื่องทางการเมือง ร่วมด้วย

**2. การใช้ดุลพินิจของประธานรัฐสภาในการเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อตั้งผู้ไต่สวนอิสระ**

บทบัญญัติมาตรา 236 นั้นกำหนดให้การยื่นเรื่องกล่าวหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นยื่นต่อประธานรัฐสภาพร้อมด้วยหลักฐานตามสมควร หากประธานรัฐสภามีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำตามที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระ เพื่อไต่สวนหาข้อเท็จจริง ซึ่งหากพิจารณาจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติมาตราดังกล่าว กำหนดให้อยู่ในดุลพินิจของประธานรัฐสภาว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ และหากประธานรัฐสภาไม่เสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกา กฎหมายมิได้บัญญัติผลลัพธ์ไว้ในเรื่องการใช้ดุลพินิจดังกล่าวว่า หากการใช้ดุลพินิจดังกล่าวของประธานรัฐสภาเป็นที่สุดหรือไม่ และสามารถถูกตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของประธานรัฐสภาจากองค์กรใดได้บ้าง ดังนั้นแล้วจึงต้องพิจารณาก่อนว่าการใช้ดุลพินิจของประธานรัฐสภาในการไม่เสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อตั้ง ผู้ไต่สวนอิสระนั้นเป็นการกระทำทางการเมืองหรือการกระทำทางกฎหมาย

ซึ่งเมื่อพิเคราะห์แล้วเห็นว่าหากการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำทางการเมืองนั้นย่อมไม่มีองค์กรอื่นใดในการเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจของประธานรัฐสภาในกรณีนี้ได้หากมีการกล่าวหาว่าประธานรัฐสภาใช้ดุลพินิจเป็นไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ เพราะจะให้คณะกรรมการป.ป.ช.เข้ามาตรวจสอบประธานรัฐสภาในเหตุที่ประธานรัฐสภาถูกกล่าวหาว่าจากการใช้อำนาจตรวจสอบคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจส่งผลให้มีการขัดกันในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนได้ ส่วนการใช้กลไกทางการเมืองโดยประชาชนนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 ไม่ได้ให้อำนาจประชาชนในการเข้าชื่อถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาได้ดังเช่นรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 มาตรา 270 ที่กล่าวถึงการถอดถอนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ในกรณีมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฎิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง โดยให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

ดังนั้นแล้วการใช้อำนาจของประธานรัฐสภานั้นน่าจะเข้าลักษณะของการใช้อำนาจตามกฎหมายเนื่องจากรัฐธรรมนูญบัญญัติถึงหน้าที่ของประธานรัฐสภาไว้ว่าเมื่อได้รับข้อกล่าวหาพร้อมหลักฐานตามสมควรแล้ว หากเห็นว่ามีเหตุอันควรสงสัยให้เสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกานั้นเห็นได้ว่ามีลักษณะเป็นกฎหมายบัญญัติถึงการใช้ดุลพินิจของประธานรัฐสภา ซึ่งการใช้ดุลพินิจดังกล่าวมิใช่การใช้ตามอำเภอใจแต่เป็นไปในลักษณะที่มีกฎหมายรองรับให้อำนาจไว้ หากประชาชนที่เป็นผู้รวบรวมรายชื่อในการกล่าวหาเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.โดยตรงควรจะถือว่าการใช้ดุลพินิจไม่เสนอเรื่องของประธานรัฐสภาละเมิดสิทธิเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญคุ้มครองไว้ของบุคคลดังกล่าวในการนำเรื่องเข้าสู่องค์กรในการตรวจสอบหน่วยงานของรัฐ ย่อมมีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยคดีได้ โดยยื่นต่อผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อพิจารณา คำร้องและยื่นคำร้องต่อศาลภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง และหากไม่ยื่นภายในกำหนดเวลา หกสิบวัน ผู้ถูกละเมิดมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2561 มาตรา 46 ประกอบมาตรา 48

**3.มติของผู้ไต่สวนอิสระ**

ในกรณีที่ประธานรัฐสภาเสนอเรื่องไปยังประธานศาลฎีกาเพื่อตั้งคณะผู้ไต่สวนอิสระแล้ว เมื่อผู้ไต่สวนอิสระดำเนินการไต่สวนเสร็จ หากผู้ไต่สวนอิสระเห็นว่าคณะกรรมการป.ป.ช.ผู้ถูกกล่าวหาคนนั้นมีพฤติการณ์ตามที่ถูกกล่าวหาหากเป็นกรณีฝ่าฝืนไม่ปฎิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงก็ให้เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 มาตรา 237(2) หรือหากเห็นว่าเป็นกรณีมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฎิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อรัฐธรรมนูญและกฎหมายก็ให้ผู้ไต่สวนอิสระส่งสำนวนไปให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 มาตรา 237(3) แต่หากเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้สั่งยุติเรื่อง และให้คำสั่งดังกล่าวเป็นที่สุด ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2560 มาตรา 237(1) นั้นเหมาะสมแล้วหรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่าการตรวจสอบคณะกรรมการป.ป.ช.นั้นมีการตรวจสอบหลายองค์กรและหลายขั้นตอนจากประธานรัฐสภา ประธานศาลฎีกา และผู้ไต่สวนอิสระ ซึ่งการควบคุมฝ่ายปกครองที่ดีนั้นจะต้องมีลักษณะของการควบคุมที่หลากหลายแต่ไม่ซ้ำซ้อนกันมากจนเกินไป หากให้มีการแก้ไขกฎหมายเพิ่มช่องทางให้เพิกถอนดุลพินิจของผู้ไต่สวนอิสระได้แล้วนั้นย่อมส่งผลให้ความอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ซึ่งเป็นองค์กรอิสระขาดหายไป แม้ว่าประชาชนมีสิทธิในการนำเรื่องที่ตนเสียหายมาสู่องค์กรเพื่อมุ่งหวังในการตรวจสอบและควบคุมแต่การควบคุมดังกล่าวนั้นจะต้องมีความสมดุลระหว่างการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและการคุ้มครองสิทธิของประชาชนด้วย (อ้างอิง)ดังนั้นแล้วจึงบทบัญญัติดังกล่าวที่ให้คำสั่งของคณะผู้ไต่สวนอิสระเป็นที่สุดนั้นมีความเหมาะสมชอบด้วยกฎหมายแล้ว

**ข้อเสนอแนะ**

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

โดยในบทบัญญัติดังกล่าวนั้นกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นชื่อนั้นเป็นจำนวนที่ค่อนข้างสูงเมื่อเทียบกับโอกาสในการรวบรวมรายชื่อได้สำเร็จ หากประชาชนผู้นั้นได้รับผลกระทบโดยตรงจากการใช้อำนาจโดยมิชอบ แต่ได้รับผลกระทบเป็นจำนวนน้อย หรือหากเป็นบุคคลธรรมดาทั่วไปที่ไม่มีงบประมาณในการโฆษณาเพื่อประสงค์จะถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ดังนั้นแล้วจึงควรลดอัตราของประชาชนสำหรับการรวบรวมรายชื่อเพื่อถอดถอนโดยเปลี่ยนจากการกำหนดไว้สองหมื่นรายชื่อไม่ว่าจะยื่นเพื่อตรวจสอบคณะกรรมการป.ป.ช.กี่คนก็ตาม เป็นอัตราที่ลดหลั่นลงมา เช่น หากต้องการยื่นเพื่อตรวจสอบคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพียงหนึ่งรายชื่อจากทั้งหมดจำนวนเก้าคน ก็ใช้เพียง 2222 รายชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งโดยเทียบกับอัตราของประชาชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสองหมื่นคนต่อคณะกรรมการหนึ่งคน

2.กำหนดมาตรการโดยชัดแจ้งก่อนที่ประธานรัฐสภาจะใช้ดุลพินิจนั้น โดยตั้งคณะกรรมมาธิการที่ไม่อยู่ในบังคับบัญชาของประธานรัฐสภา เพื่อตรวจสอบพยานหลักฐานว่ามีมูลหรือไม่ก่อนเสนอแนะด้วยมติเสียงข้างมากของคณะกรรมมาธิการต่อประธานรัฐสภา และถ้ามติเสียงข้างมากของคณะกรรมมาธิการเห็นว่าข้อกล่าวหามีมูลควรเสนอเรื่องต่อไปยังประธานศาลฎีกา หากประธานรัฐสภามีคำสั่งให้ไม่เสนอเรื่อง ให้แจ้งเหตุผลและประกาศคำสั่งนั้นภายในสามสิบวัน หากไม่มีผู้ใดคัดค้านให้ข้อกล่าวหานั้นตกไปและเป็นที่สุด แต่หากมีผู้ใดคัดค้านให้ตั้งคณะกรรมมาธิการจากตัวแทนองค์กรอิสระแต่ละองค์กรฝ่ายละหนึ่งคน มติของคณะกรรมมาธิการดังกล่าวนั้นถือว่าเป็นคำสั่งของประธานรัฐสภา

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

**กิตติกรรมประกาศ**

บทความฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความช่วยเหลือจากอาจารย์ ไพบูลย์ ชูวัฒนกิจ อาจารย์ที่ปรึกษาที่ได้ให้คำปรึกษาเกี่ยวกับแนวคิดและวิธีการ ตลอดจนช่วยเหลือแก้ไขข้อบกพร่องมาโดยตลอด จนบทความฉบับนี้สำเร็จลุล่วง ผู้ศึกษาจึงขอกราบพระคุณเป็นอย่างสูง

**เอกสารอ้างอิง**

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

การเมือง. (2562, 18 สิงหาคม). “ประหยัด” โวยโดนกลั่นแกล้ง​อ้างภรรยาถือกรรมสิทธิ์แทนคนอื่นชี้ช่องถอดถอนป.ป.ช.. *ไทยโพสต์ออนไลน์*. สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2562,

<https://www.thaipost.net/main/detail/43549>.

ชาญชัย แสวงศักดิ์ (2557).กฎหมายมหาชน วิวัฒนาการของกฎหมายมหาชนในต่างประเทศและในไทย พิมพ์ครั้งที่ 4 .กรุงเทพ:วิญญูชน.

นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2552).กฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่1.กรุงเทพ:วิญญูชน

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (2530).ระบบการควบคุมการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐ.วารสารกฎหมายปกครอง.ฉบับที่13,หน้าที่ 14-16

พิวัฒน์ สามวัง.(2557).องค์กรผู้ไต่สวนอิสระ. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์).

วรเจตน์ ภาคีรัตน์.(2557).คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน,พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพฯ :โครงการตาราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

วรเจตน์ ภาคีรัตน์.(2550) รายงานการวิจัย เรื่อง องค์กรอิสระตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.กรุงเทพมหานคร :คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.(2560) ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. หน้าที่ 418-419

สมชาติ เลิศลิขิตวรกุล.(2543).การดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

Special Scoop. (2562, 26 มิถุนายน). “ฝ่ายค้าน”ขานรับแนวทางศรีสุวรรณ เตรียมหารือ 7 พรรคยื่นถอดถอน ป.ป.ช.. MGRonline. สืบค้นเมื่อ 10 ตุลาคม 2562, จาก <https://www.thaipost.net/main/detail/43549>.