อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ: ศึกษากรณีตุลาการถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ

โดย

นายชวิน อันธนารัตน์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ปีการศึกษา 2554

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

207185

อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ: ศึกษากรณีตุลาการถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ

โดย

นายชวิน ฉันธนารัตน์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ปีการศึกษา 2554

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

THE ASSUMPTION UNIVERSITY LIBRARY

AUTHORITY OF NATIONAL ANTI-CORRUPTION COMMISSION IN INSPECTION OF JUDICIARY: CASE STUDY ON THE JUDGE IS ACCUSED ON THE ABUSE OF POWER

BY

MR.CHAWIN CHANDHANARATN

A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS

FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS

GRAUDUATE SCHOOL OF LAW

ASSUMPTION UNIVERSITY

MAY 2012

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์	:	อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ: ศึกษากรณีตุลาการถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ (AUTHORITY OF NATIONAL ANTI-CORRUPTION COMMISSION IN INSPECTION OF JUDICIARY: CASE STUDY ON THE JUDGE IS ACCUSED ON THE ABUSE OF POWER)
ชื่อผู้เขียน	:	นายชวิน ฉันธนารัตน์
ชื่อปริญญา	:	นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขากฎหมายมหาชน)

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์:

1. รองศาสตราจารย์ ดร.พูนศักดิ์ ไวสำรวจ ประธานกรรมการ
2. ดร.ธเนศ สุจารีกุล กรรมการ
3. ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย กรรมการ

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ อนุมัติให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

.... ผู้อำนวยการบัณฑิตศึกษา คณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ณัฐพงศ์ โปษกะบุตร)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.... ประธานกรรมการ
(ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม)

.... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ณัฐพงศ์ โปษกะบุตร)

.... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.พูนศักดิ์ ไวสำรวจ)

.... กรรมการ
(ดร.ธเนศ สุจารีกุล)

.... กรรมการ
(ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย)

ชื่อเรื่องวิทยานิพนธ์	:	อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ: ศึกษากรณีตุลาการถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ
ชื่อผู้เขียน	:	นายชวิน ฉันธนารัตน์
ชื่อปริญญา	:	นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขากฎหมายมหาชน)
ปีการศึกษา	:	2554

คณะกรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ :

1. รองศาสตราจารย์ ดร.พูนศักดิ์ ไวสำรวจ ประธานกรรมการ
2. ดร.ธเนศ สุจารีกุล กรรมการ
3. ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย กรรมการ

บทคัดย่อ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะอยู่ในองค์กรใดก็ตาม เพื่อให้การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ปัญหาที่ต้องพิจารณาคือตุลาการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายตุลาการซึ่งแม้จะมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ แต่ยังคงต้องตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายอื่น ดังนั้น วิทยานิพนธ์เล่มนี้จึงมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาถึงอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบฝ่ายตุลาการ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อนำไปสู่ความรับผิดของตุลาการผู้ถูกกล่าวหาอันเป็นการตรวจสอบตุลาการ โดยองค์กรภายนอกอีกทางหนึ่ง

จากการศึกษาพบว่าในต่างประเทศมีการตรวจสอบตุลาการในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบโดยองค์กรภายนอกในหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ หรือโดยองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่และมีกระบวนการเฉพาะขึ้นมาเพื่อตรวจสอบ ทั้งนี้เพื่อนำไปสู่ความรับผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ความรับผิดในทางอาญาหรือความรับผิดในทางวินัยของตุลาการ ผู้ถูกกล่าวหา และจากการศึกษายังพบว่าการตรวจสอบตุลาการโดยองค์กรภายนอกเป็นสิ่งที่สามารถทำได้ สำหรับในประเทศไทยนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็น

องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าใน การตรวจสอบการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรวมถึงตุลาการ และเมื่อได้พิจารณากระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจในด้านต่างๆที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่กำหนดไว้ให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตลอดทั้งหลักประกันในเรื่องความอิสระ ความเป็นกลาง และอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบที่มีอยู่กว้างขวาง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจและความเหมาะสมที่จะตรวจสอบตุลาการในกรณีที่เกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบได้ เพื่อนำไปสู่การลงโทษตุลาการที่ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ ไม่ว่าเป็นการถอดถอนจากตำแหน่ง การลงโทษในทางอาญา หรือการลงโทษในทางวินัย

อย่างไรก็ตาม อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ในการตรวจสอบตุลาการในกรณีดังกล่าวนั้น ยังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่หลายประการโดยเฉพาะในกรณีที่ตุลาการถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบที่เกี่ยวเนื่องกับการพิจารณาพิพากษาคดี ดังนั้นผู้ศึกษาวิจัยจึงได้เสนอแนะให้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบตุลาการโดยองค์กรภายนอกมีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

Thesis Title	:	Authority of National Anti-Corruption Commission in Inspection of Judiciary: Case Study on the Judge is accused on the Abuse of Power
Author Name	:	Mr.Chawin Chandhanaratn
Degree	:	Master of Laws (Public Law)
Academic Year	:	2011
Advisory Committee	:	

1. Assoc.Prof.Phoonsakdi Vaisamruat — Chairperson
2. Dr.Thanes Sucharikul — Committee
3. Dr.Pornson Leangboonleartchai — Committee

ABSTRACT

The National Counter Corruption Commission (NACC) is an independent government agency appointed by the Constitution of the Kingdom of Thailand. The NACC has the duties to investigate into any actions of the state official or Government official who commits or involves in corruption, malfeasance in office, or any wrongful offence to control the state official or Government official to use the power and duties legitimately. The problem at hand is that, even though the judge is a part of the state judicial system and is considered to be independent from any type of possible interference, the judiciary is able to be investigate by the NACC same as any officials in other offices. Thus, this thesis particularly aims to study and research on the power of the NACC for inspecting and investigation the actions of officials in the judiciary system in the case where the judge may be accused of abuse of power conducing to liability of the accused judge, which is another way of the judiciary inspection executed by external organization.

The study of other countries' cases regarding the abuse of power by the officials in judiciary systems found that there are many possible ways for the judiciary system to be investigate by external organization such as; inspected by the Legislative or other authorized

organizations which have the particular process of inspection conducing to a position's offence, criminal offence, or disciplinary offence of the accused judge.

Additionally, the research also found that the judiciary inspection and investigation by external organization is executable. In Thailand, the NACC is an independent government agency appointed by the Constitution of the Kingdom of Thailand which has the power and duty to investigate the offence of corruption, malfeasance in office, or any wrongful offence committed by state official or Government official including the officials in judiciary system. In consideration of the exercise of powers of the NACC according to the Constitution and the Organic ACT on Counter Corruption, B.E. 2542 (1999), including the independence, neutrality, and broad power of inspection, thus, the NACC is the authority and appropriate organization to inspect the judiciary regarding corruption or abuses of power conducing to the punishments such as a discharge of position, criminal punishment, or disciplinary punishment.

Nevertheless, the mentioned judiciary inspection powers of the NACC still have problems and obstacles, particularly in the case that the judiciary is accused of abuses of power concerning the trial and judgement. Therefore, the researcher proposes that the Organic ACT on Counter Corruption, B.E. 2542 (1999) should be improves to enhance the suitability and efficiency of the judiciary inspection by external organization.

SINCE1969
มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.พูนศักดิ์ ไวสำรวจ ที่ได้ให้ความกรุณาเป็นประธานที่ปรึกษา ดร. ธเนศ สุจารีกุล และ ดร.พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย เป็นอย่างสูงที่ได้ให้ความกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และได้กรุณาให้ความรู้ คำแนะนำ และข้อคิดเห็น ตลอดจนพิจารณาตรวจแก้ไขในส่วนที่บกพร่องต่างๆ อันเป็นประโยชน์ต่อวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งเสร็จสมบูรณ์และลุล่วงไปด้วยดี

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.วิษณุ เครืองาม ที่ได้ให้ความกรุณาเป็นประธานกรรมการ และรองศาสตราจารย์ ณัฐพงศ์ โปษะกะบุตร ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่าเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รวมทั้งได้ให้ความคิดเห็นอันเป็นประโยชน์หลายประการแก่ผู้เขียน จึงขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านคณะบดีที่เมตตาช่วยเหลือผู้เขียนตลอดมา และขอขอบคุณบรรดาคณาจารย์ที่ตึก Q ชั้น 1 ที่เป็นทั้งเพื่อนร่วมงาน พี่ และเพื่อน ที่คอยให้กำลังใจและช่วยเหลือผู้เขียน จนทำให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วงได้ในที่สุด

สุดท้ายนี้ วิทยานิพนธ์เล่มนี้จะสำเร็จลุล่วงไม่ได้หากไม่ได้รับความสนับสนุนและกำลังใจจาก ครอบครัว ญาติ เพื่อนสนิท โดยเฉพาะบิดา มารดา ที่ได้อบรมเลี้ยงดู มอบโอกาสทางการศึกษาให้กำลังใจ และสนับสนุนในทุกๆ ด้านอย่างเสมอมา และขอมอบคุณความดีแด่สถาบันการศึกษาและบูรพาจารย์ทุกๆ ท่าน ที่ได้ให้วิชาความรู้และสร้างคุณธรรมแก่ผู้เขียน รวมทั้งผู้มีพระคุณทุกๆ ท่าน หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีความบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว และกราบขออภัยในความบกพร่องทั้งหลายมา ณ โอกาสนี้

ชวิน ฉันธนารัตน์

THE ASSUMPTION UNIVERSITY LIBRARY

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย .... ง

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .... ฉ

กิตติกรรมประกาศ .... ซ

บทที่ 1 บทนำ 1

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา 1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา 7
1.3 ขอบเขตของการศึกษา 8
1.4 สมมติฐานการศึกษา 8
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา 8
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ 9
1.7 คำนิยามศัพท์ 9

บทที่ 2 ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบฝ่ายตุลาการ 10

2.1 ทฤษฎีหลักนิติรัฐ 10
2.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ 12
2.3 ทฤษฎีความเป็นอิสระของตุลาการ 14
2.3.1 แนวคิดเรื่องอำนาจตุลาการ 14
2.3.2 ความหมายของอำนาจตุลาการ 15
2.3.3 ความเป็นอิสระของตุลาการ 16
2.3.4 หลักความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสีย 20
2.4 หลักความรับผิดชอบและการตรวจสอบตุลาการ 22

UNIVERSITY OF THAILAND
SINCE1969

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.5 ทฤษฎีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ 25

2.5.1 การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร 25

2.5.2 การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก 25

2.6 ระบบการตรวจสอบตุลาการในประเทศไทย 30

2.6.1 ประเภทของการตรวจสอบตุลาการ 31

2.6.2 องค์กรในการตรวจสอบตุลาการ 40

2.6.3 กรณีที่ตุลาการจะถูกตรวจสอบ 50

2.7 หลักเกณฑ์การตรวจสอบตุลาการโดยองค์กรภายนอกในประเทศไทย 51

2.7.1 ประวัติความเป็นมาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ 52

2.7.2 อำนาจในการตรวจสอบตุลาการในกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริต ต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ 60

บทที่ 3 การตรวจสอบตุลาการโดยองค์กรภายนอกในต่างประเทศ 66

3.1 การตรวจสอบตุลาการโดยกระบวนการถอดถอน ในประเทศสหรัฐอเมริกา 66

3.1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา 66

3.1.2 องค์กรและอำนาจหน้าที่ 69

3.1.3 กระบวนการพิจารณาและสอบสวน 70

3.1.4 กรณีศึกษาการตรวจสอบตุลาการโดยวิธีการถอดถอน 75

3.2 การตรวจสอบตุลาการโดยคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต ของรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย 77

3.2.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา 77

3.2.2 องค์กรและอำนาจหน้าที่ 79

3.2.3 การพิจารณาและการสอบสวน 81

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3.2.4 กรณีศึกษาการตรวจสอบตุลาการโดยคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต 87
3.3 การตรวจสอบตุลาการโดยผู้ตรวจการแผ่นดินในประเทศสวีเดน 88
3.3.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา 88
3.3.2 องค์กรและอำนาจหน้าที่ 92
3.3.3 การพิจารณาและการสอบสวน 96

บทที่ 4 วิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ: ศึกษากรณีตุลาการถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ 101

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการตรวจสอบตุลาการ 101
4.1.1 อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการตรวจสอบตุลาการ 101
4.1.2 หลักความเป็นอิสระและความคุ้มกันของตุลาการกับการถูกตรวจสอบ 105
4.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ: ศึกษากรณีตุลาการถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ 111

บทที่ 5 สรุปและข้อเสนอแนะ 125

5.1 บทสรุป 125
5.2 ข้อเสนอแนะ 129

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

บรรณานุกรม 134

ประวัติผู้เขียน 138

ASSUMPTION UNIVERSITY OF THAILAND
BROTHERS of S1 GABRIEL
LABOR OMNIA VINCIT
SINCE1969
มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การที่ศาลซึ่งเป็นองค์กรหนึ่งที่ใช้อำนาจตุลาการซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตยโดยมีตุลาการเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว เข้าไปแก้ปัญหาวิกฤตการเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศไทยตั้งแต่ประมาณ พ.ศ.2549 ทำให้อำนาจตุลาการเข้ามามีบทบาทในการแก้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองมากขึ้น จนเป็นที่มาของคำว่า"ตุลาการภิวัฒน์" ซึ่งก็คือ การใช้อำนาจตุลาการในการเข้าไปตรวจสอบการออกกฎหมาย ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีต่างๆให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคมในมุมกว้าง แนวความคิดดังกล่าวเกิดขึ้นจากหลักสากลที่มองว่าสถาบันตุลาการ คือสถาบันเดียวที่มีความชอบธรรมภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ในการเป็นผู้ตัดสินคดีที่เกี่ยวข้องกับความเป็นธรรมทั้งมวล แนวความคิดตุลาการภิวัฒน์ทำให้ฝ่ายตุลาการนั้นใช้อำนาจตุลาการที่มีอยู่อย่างกว้างขวางมากขึ้นในการใช้และตีความกฎหมายในการตัดสินคดีเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง[1]

ความหมายของตุลาการภิวัฒน์ดังกล่าวจึงมิได้ขัดต่อหลักนิติรัฐ (Legal State) แต่อย่างใด เนื่องจากอำนาจตุลาการเป็นอำนาจในการตัดสินข้อพิพาทอยู่แล้ว ถ้าข้อพิพาทดังกล่าวอยู่ภายใต้อำนาจการวินิจฉัยและตัดสินของอำนาจตุลาการ และยังสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) อันเป็นการแบ่งแยกองค์กรซึ่งใช้อำนาจอธิปไตย โดยอำนาจบริหารใช้ผ่านทางคณะรัฐมนตรี อำนาจนิติบัญญัติใช้ผ่านทางรัฐสภา และอำนาจตุลาการใช้ผ่านทางศาลต่างๆ ซึ่งหลักการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวนั้น ก็เพื่อไม่ให้อำนาจรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรเดียว เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจและตรวจสอบซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชน แต่ความเป็นจริงในหลายกรณีฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัตินั้นก็ไม่ได้ตรวจสอบและถ่วงดุลกัน แต่กลับปรากฏว่าทั้ง 2 อำนาจ กลับมีความสัมพันธ์ที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ ทำให้หลักการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวนั้น ปรากฏเป็นเพียงตัวบทกฎหมายซึ่งในที่นี้ คือ รัฐธรรมนูญ แต่ในความเป็นจริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ ทำให้อำนาจตุลาการเข้ามามีบทบาทสำคัญในการถ่วงดุล

---

[1] สราวุธ เบญจกุล, อะไรคือ... "ตุลาการภิวัฒน์", ใน http://www.bangkokbiznews.com/2007/special/total_article/pdf/w_tulakan.html, (last visited 16 June 2011).

อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ และจากปรากฏการณ์ดังกล่าวจึงเป็นที่มาของตุลาการภิวัฒน์ในประเทศไทยอีกด้วย

แต่กลับมีคำถามจากนักวิชาการและประชาชนทั่วไปถึงการใช้อำนาจตุลาการในการแก้ไขความขัดแย้งทางการเมือง ตลอดไปถึงคดีความต่างๆที่คู่พิพาทเป็นคู่ขัดแย้งกันในทางการเมือง ว่าเป็นการใช้อำนาจตุลาการของฝ่ายตุลาการ ในการตัดสินคดีตรงตามเจตนารมณ์ของตัวบทกฎหมายที่ใช้บังคับกับกรณีซึ่งทำให้เกิดความยุติธรรมที่ควรจะเป็นมากน้อยเพียงใด หรือตัดสินคดีที่เกี่ยวข้องในทางการเมืองเพียงเพื่อตอบสนองกระแสสังคมของคนกลุ่มหนึ่ง จึงมีปัญหาเกิดจากการใช้อำนาจตุลาการที่กว้างขวางขึ้นว่าถ้าผู้พิพากษาหรือตุลาการบิดเบือนการใช้และการตีความกฎหมายใครจะเป็นผู้ตรวจสอบ แม้ในฝ่ายตุลาการนั้นจะมีการตรวจสอบภายในของตนเองก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นการอุทธรณ์หรือฎีกาคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลล่างต่อศาลที่มีลำดับสูงกว่า ซึ่งถึงแม้ศาลสูงจะได้ทบทวน กลั่นกรองคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลล่าง และเมื่อเห็นว่าไม่ถูกต้อง ไม่ว่าจะเป็นเพราะเห็นว่าการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมายไม่ถูกต้องหรือการใช้ดุลยพินิจรับฟังพยานหลักฐานไม่ถูกต้องก็ตาม ศาลสูงจะแก้ หรือกลับคำสั่งหรือคำพิพากษาดังกล่าว แต่ก็มีผลต่อเพียงแค่ตัวคำสั่งหรือคำพิพากษาซึ่งก็ไม่ได้มีผลเป็นการลงโทษต่อตัวตุลาการผู้ที่มีที่มีคำสั่งหรือคำพิพากษาแต่อย่างใดแม้คำสั่งหรือคำพิพากษานั้นจะไม่ชอบด้วยหลักกฎหมายก็ตาม หรือการที่มีคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) ในกรณีของศาลยุติธรรม หรือคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) เป็นต้น แต่คณะกรรมการต่างๆ เหล่านี้เพียงแต่สอบสวนทางวินัยและเมื่อเห็นว่าผู้พิพากษาหรือตุลาการผู้ใดทำผิด ก็จะมีบทลงโทษเพียงแต่เฉพาะในด้านวินัยเท่านั้น อันเป็นการตรวจสอบความประพฤติกันภายในฝ่ายตุลาการเท่านั้น[2]

ดังนั้น การตรวจสอบภายในฝ่ายตุลาการจึงไม่เพียงพอกับสถานการณ์ปัจจุบันที่ศาลซึ่งมีตุลาการเป็นผู้ใช้อำนาจเข้าไปมีบทบาทอย่างมากในการใช้อำนาจตุลาการแก้ไขปัญหาทางการเมือง ตลอดจนอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีต่างๆ จนเป็นที่มาของการเรียกร้องให้มีการตรวจสอบฝ่ายตุลาการ โดยองค์กรภายนอกฝ่ายตุลาการเกิดขึ้น ซึ่งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัตินั้นก็มิได้มีกลไกที่มีประสิทธิภาพและเพียงพอในการตรวจสอบฝ่ายตุลาการแต่อย่างใด จึงเป็นหน้าที่ขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่จะเข้ามาตรวจสอบในเรื่องนี้ เนื่องจากองค์กรอิสระเป็นองค์กรของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการเกี่ยวกับภารกิจของรัฐตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยเป็นองค์กรของรัฐที่มีสถานะพิเศษ ซึ่งได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้โดยอิสระ ปลอดพ้นจากการแทรกแซงขององค์กรของรัฐอื่นหรือสถาบันการเมืองอื่น

---

[2] โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ของสำนักคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ใน http://www.ojc.coj.go.th/info.php?info=about, (last visited 16 June 2011).

รวมทั้งอยู่เหนือกระแสและการกดดันใดๆ ที่เกิดขึ้นภายในสังคมในช่วงเวลาใดเวลาหนึ่ง ซึ่งผู้วิจัยศึกษาเห็นว่าองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่จะตรวจสอบการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือทุจริตต่อหน้าที่ของตุลาการ ก็คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)

สำหรับประเทศไทยนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เกิดขึ้นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยมีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยจัดตั้งขึ้นมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐในเรื่องที่เกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในตำแหน่งหน้าที่ แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้จะได้ถูกยกเลิกไปแล้ว แต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน ก็ยังคงให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้โดยคงให้เจตนารมณ์และมีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหมือนเดิม และเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ ออกกฎระเบียบ และการดำเนินการอื่นมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นต่อวุฒิสภาหรือส่งให้สำนักงานอัยการสูงสุด และมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

โดยหลักนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนกรณีร้องขอให้ถอดถอนจากตำแหน่ง กรณีการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไต่สวนและวินิจฉัย กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดิน ตลอดจนตรวจสอบและวินิจฉัยกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบหรือไม่ เพื่อเสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยชี้ขาด หากมีกรณีดังกล่าวเกิดขึ้นอำนาจหน้าที่ดังกล่าวมานั้นได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550[3] และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามทุจริต พ.ศ. 2542[4] โดยเฉพาะอำนาจในการไต่สวน

---

[3] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 250.

[4] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19.

และวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งตุลาการนั้นถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันละปราบปรามการทุจริต และอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะไต่สวนและวินิจฉัยความผิดทั้งในทางอาญาและทางวินัยในการกระทำของตุลาการซึ่งถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ

อย่างไรก็ตามอการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะใช้อำนาจดังกล่าวในการตรวจสอบตุลาการในการที่บุคคลในตำแหน่งเหล่านี้ได้ใช้อำนาจตุลาการในการปฏิบัติหน้าที่นั้นก็มีปัญหาให้ต้องพิจารณาเป็นอย่างมาก เนื่องจากการทำหน้าที่ของตุลาการในการใช้อำนาจตุลาการนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้ให้หลักประกันในการทำหน้าที่ดังกล่าวไว้เพื่อให้การทำหน้าที่ของตุลาการในการใช้อำนาจตุลาการนั้น มีความเป็นอิสระพิจารณาพิพากษาคดีโดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ อันเป็นการหลักประกันในการทำหน้าที่ของตุลาการว่าจะทำหน้าที่ได้อย่างเที่ยงตรงและยุติธรรม ทั้งนี้ เพื่อทำให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีประสิทธิภาพ ซึ่งการตรวจสอบคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลนั้นจึงทำได้เพียงวิธีเดียวนั้น คือ การอุทธรณ์หรือฎีกา คำสั่งหรือคำพิพากษาเมื่อคู่ความในคดีนั้นไม่เห็นพ้องด้วยหรือเห็นว่าศาลล่างนั้นมีคำสั่งหรือคำพิพากษาที่ไม่ถูกต้อง ส่วนในทางด้านวินัยนั้นก็จะมีคณะกรรมการของตุลาการแต่ละระบบศาลคอยตรวจสอบแต่ก็จะมีผลแค่เพียงในทางวินัยเท่านั้น ซึ่งทั้งสองกรณีนั้นล้วนแต่เป็นการตรวจสอบภายในเท่านั้น และ ถ้าเห็นว่ามีความผิดทางอาญาก็จะใช้กระบวนการดำเนินคดีอาญาทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาบังคับ ซึ่งวิธีการนี้ไม่เหมาะสมกับการดำเนินคดีทางอาญาต่อตุลาการซึ่งทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำการที่ไม่ชอบต่อหน้าที่อันเป็นความผิดต่อกฎหมายอาญาแต่อย่างใด

ดังที่ผู้ศึกษาวิจัยได้กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าแม้คณะกรรมการ ป.ป.ช.จะมีอำนาจในการตรวจสอบตุลาการก็ตาม แต่ในขณะเดียวกันตุลาการก็มีหลักประกันความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เช่นเดียวกัน เมื่อต่างฝ่ายต่างอ้างฐานกฎหมายขึ้นมาโต้แย้งกันทำให้เกิดปัญหาแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการที่จะเข้าไปตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ แต่ก็ได้มีการยื่นคำร้องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้าไปตรวจสอบการทำหน้าที่ของผู้พิพากษาและตุลาการตามที่ปรากฏ ทั้งในส่วนของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง

ดังเช่นปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างศาลยุติธรรมกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.นั้นเป็นการร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวหาผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมว่าได้ใช้ดุลยพินิจในการออกหมายจับโดยมิชอบ ซึ่ง ทางคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) ได้อ้างว่าการที่ผู้พิพากษาใช้ดุลยพินิจรับฟังพยานหลักฐานในการออกหรือไม่ออกหมายจับนั้นเป็นการใช้อำนาจทางตุลาการในการพิจารณา

พิพากษาคดี ซึ่งได้รับความคุ้มครองความอิสระในการทำหน้าที่ดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญ โดยที่องค์กรอื่นไม่มีอำนาจเข้าตรวจสอบ มิเช่นนั้นก็จะเป็นการเข้ามาแทรกแซงการใช้อำนาจตุลาการซึ่งจะทำให้การทำหน้าที่ตุลาการนั้น ขาดความเป็นอิสระอันเป็นการไม่สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว และการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารเข้ามาตรวจสอบองค์กรตุลาการนั้น จะเป็นการแทรกแซงฝ่ายตุลาการโดยฝ่ายบริหารอันจะเป็นการขัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Power) ส่วนทางคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นอ้างว่าตนมีอำนาจในการตรวจสอบการทำหน้าที่ดังกล่าว เนื่องจากเป็นการร้องเรียนว่า ตุลาการซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งตามกฎหมายคณะกรรมการ ป.ป.ช.ก็มีอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยข้อเท็จจริงเช่นเดียวกัน[5]

จะเห็นได้ว่าแต่ละฝ่ายต่างอ้างกฎหมายมาสนับสนุนเหตุผลของฝ่ายตนทำให้เกิดปัญหาขึ้นว่าในกรณีที่ตุลาการนั้นได้ใช้อำนาจตุลาการนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายเช่นเดียวกันจะเข้าไปตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้มากน้อยเพียงใด จนสุดท้ายกรณีนี้ศาลยุติธรรมและคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ประชุมรวมกันเพื่อหาข้อสรุปว่า เมื่อมีการร้องเรียนกล่าวหาข้าราชการตุลาการต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตาม พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในกรณีที่คณะกรรรมการ ป.ป.ช. ต้องการทราบข้อมูลเบื้องต้นเพื่อประกอบการพิจารณา คณะกรรมการ ป.ป.ช.จะส่งเรื่องร้องเรียนข้อกล่าวหาดังกล่าวไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนของ พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 ดำเนินการ และเมื่อสำนักงานศาลยุติธรรมดำเนินการแล้วเสร็จจะส่งสรุปผลการดำเนินการแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ทราบ เพื่อดำเนินการขั้นตอนต่อไป ทั้งนี้ ในระหว่างการดำเนินการสำนักงานศาลยุติธรรมจะแจ้งความคืบหน้าให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ทราบเป็นระยะ เพื่อให้การอำนวยความยุติธรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.พิจารณามีมติประการใดแล้ว ให้แจ้งสำนักงานศาลยุติธรรมด้วย โดยกรณีนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีคำสั่งให้ยุติคดี

ประเด็นปัญหาที่น่าพิจารณาอีกกรณีก็คือในกรณีที่มีการกล่าวหาตุลาการว่าใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบในการจ่ายสำนวนคดีหรือเรียกคืนสำนวนคดี เนื่องจากในส่วนการจ่ายสำนวนคดีและเรียกคืนสำนวนคดีนั้น เป็นอำนาจของฝ่ายตุลาการโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของตุลาการผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติให้มีหน้าที่ในการจ่ายสำนวนคดีหรือเรียกคืนสำนวนคดี ไม่ว่าในส่วนของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองซึ่งมีกฎหมายบัญญัติถึงหลักเกณฑ์ใน

[5] “ศาลโต้อจ.-ปปช.ยึดอิสระเป็นกลาง” , ไทยรัฐ, (6 มีนาคม 2553): 10.

การจ่ายสำนวนคดีและการเรียกคืนสำนวนคดีไว้โดยเฉพาะ และถือว่าการใช้อำนาจดังกล่าวตามกฎหมายเป็นเรื่องการบริหารงานภายในของฝ่ายตุลาการ แต่ในกระบวนการดังกล่าวอาจมีการที่ตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่ในการจ่ายสำนวนคดีหรือเรียกคืนสำนวนคดีกระทำการทุจริตต่อหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบในการจ่ายสำนวนคดีหรือเมื่อมีการจ่ายสำนวนคดีไปแล้วกลับมีการเรียกคืนสำนวนคดีและทำการจ่ายสำนวนคดีใหม่ไปให้องค์คณะที่ตุลาการที่มีอำนาจในการจ่ายสำนวนคดีต้องการ อันอาจนำไปสู่การพิจารณาพิพากษาคดีที่ไม่เป็นกลางหรือเป็นไปตามที่ตุลาการผู้มีอำนาจต้องการได้ ซึ่งในกรณีดังกล่าวก็มีปัญหาตามมาว่าในกรณีที่ตุลาการผู้มีอำนาจในการจ่ายสำนวนคดีหรือเรียกคืนสำนวนคดี ใช้อำนาจไปโดยพฤติการณ์ที่มิชอบหรือไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับการจ่ายสำนวนคดีหรือเรียกคืนสำนวนคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตรวจสอบการกระทำดังกล่าวหรือไม่ อันเป็นปัญหาที่ผู้ศึกษาวิจัยจะได้ทำการศึกษาต่อไปในวิทยานิพนธ์เล่มนี้

ปัญหาว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตรวจสอบตุลาการในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบหรือไม่ และเพียงใด จึงนำไปสู่การโต้เถียงกันในทางวิชาการว่าแท้ที่จริงนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจมากน้อยเพียงใดในการตรวจสอบตุลาการโดยเฉพาะเมื่อตุลาการได้กระทำการอันเป็นการใช้อำนาจตุลาการหรือเกี่ยวเนื่องกับการใช้อำนาจตุลาการ ปัญหาดังกล่าวนั้นเป็นปัญหาที่ต้องหาคำตอบเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้กลไกในการตรวจสอบของรัฐเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ และจะกลับกลายเป็นว่าการทำหน้าที่ของตุลาการนั้นจะไม่ถูกตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกเลย เพราะก็จะอ้างว่าเป็นการใช้อำนาจตุลาการที่องค์กรอื่นไม่สามารถตรวจสอบได้ ซึ่งไม่น่าจะเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการก่อตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอันเป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยมุ่งเน้นในการตรวจทุกองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐและเป็นการถ่วงดุลองค์กรหลักซึ่งใช้อำนาจอธิปไตยอีกด้วย ไม่ว่าองค์กรใดซึ่งใช้อำนาจรัฐจำเป็นที่จะต้องถูกตรวจสอบโดยองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐองค์กรอื่นทั้งนี้เพื่อไม่ให้อำนาจนั้นรวมศูนย์อยู่ที่องค์กรใดองค์กรหนึ่ง ซึ่งถ้าปัญหาในการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะใช้อำนาจของตนเข้าตรวจสอบตุลาการยังคงไม่ได้รับการแก้ไข จะส่งผลให้เกิดปัญหาและความยุ่งยากต่างๆในกรณีเดียวกันขึ้นมาอีกในอนาคต เนื่องจากกระแสตุลาการภิวัฒน์เป็นตัวชักนำให้ฝ่ายตุลาการใช้อำนาจของตนที่มีอยู่อย่างกว้างขวางยิ่งขึ้นในการแก้ไขปัญหาทางการเมือง เมื่อใช้อำนาจตุลาการอย่างกว้างขวางมากขึ้นก็จะมีความเคลือบแคลงสงสัยในการใช้อำนาจดังกล่าวว่าถูกต้องเพียงใดมากขึ้นซึ่งก็จะนำไปสู่การร้องเรียนไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช.ที่มากขึ้นอีกด้วย

ดังนั้นวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้ศึกษาวิจัยจึงมุ่งศึกษาอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ตามที่กฎหมายและระเบียบต่างๆ ได้ให้อำนาจไว้ในกรณีที่ตรวจสอบตุลาการ ในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เกี่ยวเนื่องกับการใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอันเป็นการเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจตุลาการ ในที่นี้จะมุ่งศึกษาถึงประเด็นปัญหาในกรณีที่ตุลาการถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบดังที่กล่าวมาเป็นกรณีศึกษา เพื่อให้ทราบถึงขอบเขตของหลักความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษาและตุลาการว่ามีอยู่ในขอบเขตแค่ไหนเพียงใด ทั้งนี้ เพื่อที่จะทราบถึงขอบเขตในการใช้อำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวว่ามีแค่ไหนและเพียงใด และนำมาวิเคราะห์และปรับกับกรณีดังกล่าวว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจตรวจสอบในการที่ตุลาการใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาพิพากษาคดีหรือไม่เพียงใด และเพื่อเสนอทางแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรตุลาการกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการที่จะใช้อำนาจตรวจสอบ เพราะฝ่ายตุลาการก็อ้างว่าในกรณีดังกล่าวคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจ แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็อ้างว่าตนมีอำนาจ โดยเป็นการอ้างเหตุทางข้อกฎหมายขึ้นมาทั้งคู่

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบฝ่ายตุลาการ

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงการตรวจสอบตุลาการ โดยองค์กรภายนอกในประเทศไทยและต่างประเทศว่ามีรูปแบบองค์กรและกระบวนการตรวจสอบว่าเป็นเช่นใด

1.2.3 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช.ในการตรวจสอบตุลาการในกรณีที่ตุลาการถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ

1.2.4 เพื่อศึกษาและเสนอแนะแนวทางการตรวจสอบตุลาการที่มีประสิทธิภาพและการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 เพื่อการตรวจสอบตุลาการในการกระทำหรือใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีมีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพและมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

1.3 สมมติฐานการศึกษา

การตรวจสอบตุลาการโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อันเป็นการตรวจสอบตุลาการโดยองค์กรภายนอก ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการตรวจสอบตุลาการ โดยเฉพาะกับกรณีที่มีการกล่าวหาตุลาการหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าตุลาการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งในกรณีที่ไม่ใช่การใช้อำนาจตุลาการที่อยู่ภายในกรอบหรือไม่ใช่การใช้อำนาจตุลาการโดยแท้ คณะกรรมการ ป.ป.ช.ก็มีอำนาจตรวจสอบการกระทำดังกล่าวได้ตามกฎหมาย เพื่อนำไปสู่ความรับผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือความรับผิดทางอาญาหรือทางวินัย ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐและหลักการแบ่งแยกอำนาจ

1.4 ขอบเขตการศึกษา

วิทยานิพนธ์เล่มนี้จะทำการศึกษาถึงหลักความเป็นอิสระของตุลาการในการพิพากษาอรรถคดีที่รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบภายในฝ่ายตุลาการ และตรวจสอบการใช้อำนาจของตุลาการที่อยู่นอกเหนือขอบเขตของหลักดังกล่าวที่ทำให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจตรวจสอบตุลาการ และจะได้ศึกษาถึงกรณีที่มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่ตุลาการถูกกล่าวว่าใช้อำนาจโดยมิชอบ อันเป็นการกระทำทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นมีอำนาจตรวจสอบได้ และเพื่อหาข้อเสนอแนะและแก้ไขข้อโต้แย้งระหว่างสององค์กรในการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.จะได้ใช้อำนาจในการตรวจสอบตุลาการต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษาในเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยจะศึกษาค้นคว้าจากตำรา หนังสืออ้างอิง วารสาร และเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ การใช้อำนาจตุลาการ ความเป็นอิสระของตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี และเกี่ยวข้องกับอำนาจในการตรวจสอบภายในฝ่ายตุลาการและ การกระทำของตุลาการที่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

UNIVERSITY OF THAILAND LABOR OMNIA VINCIT SINCE 1969 มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบฝ่ายตุลาการ

1.6.2 ทำให้ทราบถึงการตรวจสอบตุลาการโดยองค์กรภายนอกในประเทศไทยและต่างประเทศว่ามีรูปแบบองค์กรและกระบวนการตรวจสอบว่าเป็นเช่นใด

1.6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช.ในการตรวจสอบตุลาการในกรณีที่ตุลาการถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ

1.6.4 เป็นแนวทางการเสนอแนะในการตรวจสอบตุลาการที่มีประสิทธิภาพและปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อการตรวจสอบตุลาการในการกระทำหรือใช้อำนาจที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีมีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพและมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

1.7 คำนิยามศัพท์

"ตุลาการ" หมายความถึง ผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งเป็นผู้ที่ใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนตามกฎหมาย

"ฝ่ายตุลาการ" หมายความถึง องค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ อันได้แก่ ศาล และรวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ อันได้แก่ ตุลาการ

"คณะกรรมการ ป.ป.ช." หมายความถึง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

"รัฐธรรมนูญ" หมายความถึง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

บทที่ 2
ความเป็นมา แนวคิด ทฤษฎี และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบฝ่ายตุลาการ

2.1 หลักนิติรัฐ (Legal State)

หลักนี้มาจากแนวคิดเสรีนิยมประชาธิปไตยในการจำกัดอำนาจของรัฐ กล่าวคือ แม้ว่ารัฐจะมีอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุด และกิจกรรมของรัฐนั้นจะทำไปก็เพื่อประโยชน์สาธารณะจึงก่อให้เกิดอำนาจในการเคลื่อนไหวในสิทธิและหน้าที่แก่เอกชนฝ่ายเดียวโดยปัจเจกชนไม่สมัครใจได้ทำให้รัฐหรือองค์กรของรัฐมีฐานะเหนือกว่าเอกชน แต่รัฐหรือองค์กรของรัฐก็ต้องใช้อำนาจดังกล่าวภายใต้กฎเกณฑ์ที่เรียกว่ากฎหมาย คือ การใช้อำนาจของรัฐนั้นจะต้องชอบด้วยกฎหมายและไม่เกินไปกว่าที่กฎหมายให้อำนาจ ทั้งนี้ก็เพื่อไม่ให้รัฐหรือองค์กรของรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจและยังเป็นการแสดงให้เห็นว่ารัฐต้องเคารพกฎหมาย[6] อีกทั้ง เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพแก่ปัจเจกชนจากการกระทำที่ไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้หรือที่เกินกว่ากฎหมายให้อำนาจไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ รัฐต้องเคารพกฎหมายหรือรัฐที่อยู่ภายใต้กฎหมายนั้นเอง

สาระสำคัญของหลักนิติรัฐจึงมีอยู่ 3 ประการ คือ[7]

1. บรรดาการกระทำทั้งหลายขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องชอบด้วยกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ กล่าวคือ องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารจะต้องมีอำนาจสั่งการให้ราษฎรกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ต่อเมื่อบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้งและจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

2. บรรดากฎหมายทั้งหลายที่องค์กรของรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของราษฎรนั้นจะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควรว่าให้องค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร องค์กรใดมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรได้

---

[6] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, <u>กฎหมายมหาชน เล่ม 2 : การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชนและพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย</u>, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550), หน้า 46-47.

[7] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, <u>ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน</u>, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540), หน้า 36.

THE ASSUMPTION UNIVERSITY LIBRARY

46804

ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร และกฎหมายดังกล่าวจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐฝ่ายบริหารล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของราษฎรเกินขอบเขตแห่งความจำเป็นเพื่อธำรงรักษาผลประโยชน์สาธารณะ

3. การควบคุมไม่ให้กระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารขัดต่อกฎหมายก็ดี การควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ดี จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารและองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ โดยองค์กรรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายหรือองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรของรัฐฝ่ายบริหารอาจจะเป็นองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการอีกองค์กรหนึ่ง แยกต่างหากจากองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาก็ได้[8]

ในการควบคุมการกระทำขององค์กรของรัฐต้องชอบด้วยกฎหมายนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันได้บัญญัติหลักการสำคัญนี้ไว้ในบททั่วไป โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 3 กำหนดว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” ซึ่งในความหมายของคำว่าหลักนิติธรรมในมาตราดังกล่าวนั้นครอบคลุมถึงการกระทำขององค์กรของรัฐทุกองค์กร ผู้ศึกษาวิจัยมีความเห็นว่าเป็นความหมายของหลักนิติธรรมในความหมายทั่วไป ซึ่งมีความหมายรวมถึงการที่รัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย กล่าวให้ชัดก็คือ จะต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั้นเองซึ่งเป็นความหมายในทำนองเดียวกับหลักนิติรัฐนั่นเอง ดังนั้นองค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างๆ โดยเฉพาะองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จึงมีอำนาจที่ตรวจสอบว่าการกระทำขององค์กรของรัฐทุกองค์กรเป็นตามหลักนิติธรรมหรือไม่

กล่าวโดยสรุป คือ จะต้องมีการควบคุมการกระทำขององค์กรของรัฐทุกองค์กรให้ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าการควบคุมการกระทำและนิติกรรมทางปกครองของฝ่ายปกครองให้ชอบด้วยกฎหมาย และจะต้องมีการควบคุมการกระทำของฝ่ายตุลาการซึ่งได้แก่คำพิพากษาและคำสั่งของศาลซึ่งรวมถึงการกระทำของตัวบุคคลซึ่งใช้อำนาจตุลาการให้ชอบด้วยกฎหมายโดยจะมีองค์กรคอยตรวจสอบและควบคุมต่างกันไปในแต่ระบบกฎหมาย ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐองค์กรของรัฐทุกองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐจึงต้องถูกตรวจสอบการใช้อำนาจว่าชอบด้วยกฎหมายและอยู่ในกรอบของกฎหมายหรือไม่ ทั้งการตรวจสอบภายในองค์กรนั้นเอง และการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกอื่น ทั้งนี้ก็เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการกระทำของรัฐทุกองค์กรจะต้องชอบด้วยกฎหมายและไม่เกินที่กฎหมายให้อำนาจไว้

---

[8] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 36.

2.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers)

หลักการแบ่งแยกอำนาจนั้น เริ่มต้นมาจากทฤษฎีอำนาจอธิปไตย โดยทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นแนวคิดที่เกิดขึ้นในช่วงคริสตศตวรรษที่ 15-16 โดยนักปราชญ์ที่มีบทบาทสำคัญในการเผยแพร่ทฤษฎีดังกล่าวก็คือ ฌอง โบแด็ง (Jean Bodin) ซึ่งเป็นนักปราชญ์ชาวฝรั่งเศส โดยโบแด็ง เป็นคนแรกที่ใช้คำว่า "อำนาจอธิปไตย" (Sovereignty) และได้ให้ความหมายของคำๆนี้ไว้ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองรัฐ และรัฐที่มีอำนาจอธิปไตยนั้นจะมีความเป็นอิสระไม่ตกอยู่ในอำนาจอื่นใดหรืออำนาจของรัฐอื่น[9] ดังนั้นตามทฤษฎีนี้อำนาจอธิปไตยจึงเป็นอำนาจสูงสุดที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากในการปกครองประเทศ

รัฐอาจใช้อำนาจอธิปไตยในการดำเนินกิจกรรมหรือกระทำการต่างๆ โดยทางองค์กรเดียวหรือหรือหลายองค์กรก็ได้ แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า "คนเรานั้นเมื่อมีอำนาจ ก็มักจะมัวเมาในอำนาจ และมักจะใช้อำนาจอย่างสุดโต่งเสมอ" (Power corrupts, absolute power corrupts absolutely)[10] ดังนั้นอำนาจนั้นไม่ควรรวมศูนย์อยู่ที่คนๆเดียว หรือองค์กรองค์กรเดียว เมื่อไรก็ตามที่อำนาจมารวมศูนย์อยู่ที่คนๆเดียวหรือองค์กรองค์กรเดียว สิทธิเสรีภาพของประชาชนก็จะไม่มีอีกต่อไป เพราะ ผู้ที่ใช้อำนาจก็จะใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างอำเภอใจ

มองเตสกิเยอ (Montesquieu) จึงเห็นว่า อำนาจอธิปไตยจึงควรมีการแบ่งแยกองค์กรหรือตัวบุคคลซึ่งใช้อำนาจอธิปไตยอย่างเด็ดขาดเพื่อไม่ให้อำนาจนั้นรวมศูนย์อยู่ที่คนเดียวหรือองค์กรเดียว แนวคิดดังกล่าวก็คือ แนวคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจนั้นเอง ซึ่งแนวคิดนี้ของมองเตสกิเยอเป็นที่ยอมรับและได้รับความแพร่หลายเป็นอย่างมาก โดยที่มองเตสกิเยอได้อธิบายไว้ว่า ในอำนาจอธิปไตยนั้นมีลักษณะอำนาจอยู่ 3 ประเภท คือ[11]

---

[9] วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2523), หน้า 217-219.

[10] คำกล่าว ของ Lord Acton, อ้างโดย Andre Molitor, ใน L'adminstration de la Belgique, Institut belge de Science Politique (n.p: Center de Recherche dc I'Information socio-politique (CRISP), 1974), p.88. อ้างอิงใน โภคิน พลกุล และ ชาญชัย แสวงศักดิ์, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น,พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2551), หน้า 143.

[11] โภคิน พลกุล และ ชาญชัย แสวงศักดิ์, หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น,พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2551), หน้า 145.

1. อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative Power) เป็นอำนาจในการตรากฎหมายขึ้นบังคับใช้ภายในรัฐ และ อำนาจยกเลิกกฎหมายซึ่งมีอยู่แล้ว อันเป็นการจัดวางระเบียบทั่วไปภายในรัฐ ซึ่งใช้ผ่านทางฝ่ายนิติบัญญัติ

2. อำนาจบริหาร (Executive Power) เป็นอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ ซึ่งใช้ผ่านทางฝ่ายบริหาร

3. อำนาจตุลาการ (Judicial Power) เป็นอำนาจที่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีซึ่งใช้ผ่านทางฝ่ายตุลาการ

การแบ่งแยกอำนาจตามแนวคิดของมองเตสกิเยอนั้น หมายความว่า เป็นการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตย ไม่ใช่การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ประเภทแต่อย่างใด ซึ่งอำนาจอธิปไตยนั้นไม่สามารถแบ่งแยกได้

มองเตสกิเยอไม่ต้องการให้อำนาจอยู่ที่คนๆเดียวหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งเพียงองค์กรเดียว เพราะตามธรรมดา เมื่อบุคคลใดมีอำนาจอยู่ในมือ ก็มักจะเสพติดอยู่กับอำนาจนั้นและมักใช้อำนาจเกินเลยเสมอ ถ้าอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารมารวมกันอยู่ในตัวบุคคลเดียวกันหรือองค์กรเดียวกัน การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอาจมีปัญหา กล่าวคือ บุคคลหรือองค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสองนั้นสามารถตรากฎหมายที่มีลักษณะเป็นการจำกัดตัดตอนสิทธิเสรีภาพ และใช้บังคับกฎหมายนั้นได้โดยปราศจากการตรวจสอบ ถ้าหากอำนาจตุลาการไปรวมอยู่กับอำนาจนิติบัญญัติแล้ว ชีวิตและสิทธิเสรีภาพของประชาชนก็จะมีความเป็นอยู่ตามความพอใจของผู้ใช้อำนาจทั้งสอง ผู้มีอำนาจตัดสินคดีก็จะตัดสินคดีไปตามกฎหมายที่ตัวเองตราอันเป็นไปตามความต้องการของตนเอง ถ้าอำนาจตุลาการไปรวมอยู่กับอำนาจบริหาร ผู้ที่มีอำนาจตัดสินคดีก็จะมีอำนาจที่จะทำการบีบคั้นได้เต็มที่และก็ไม่มีอะไรเหลือเลย ถ้าอำนาจทั้งสามประเภทมารวมอยู่ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียวกันเป็นผู้ใช้อำนาจ กฎหมายก็จะไม่แน่นอน การบังคับใช้กฎหมายก็จะผันแปรไปตามความประสงค์ของผู้ใช้อำนาจ แล้วถ้าใครขัดขืน ผู้มีอำนาจก็จะลงโทษตามความพอใจของตน สิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็จะไม่มีทางเหลืออยู่เลย[12]

ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชน จึงต้องมีการแบ่งแย่งตัวบุคคลหรือองค์กรที่จะใช้อำนาจทั้งสามประเภทนั้นให้เป็นอิสระแยกออกจากกัน และจะเป็นการใช้อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่ง กล่าวคือ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจทั้งสามประเภทจะเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน (Check and Balance) และจะต้องไม่มีอำนาจใดอำนาจหนึ่งอยู่เหนืออีกอำนาจหนึ่งเป็นอันขาด ซึ่งในปัจจุบัน

---

[12] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "ศาลปกครอง" กับ "หลักการแบ่งแยกอำนาจ", วารสารกฎหมายปกครอง 27, (สิงหาคม 2537): 42-54.

ประเทศต่างๆได้รับอิทธิพลของแนวคิดว่าด้วยหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นอย่างมาก จะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญของประเทศต่างๆโดยส่วนใหญ่จะมีบทบัญญัติที่แสดงให้เห็นว่า มีการแบ่งองค์กรการใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ อย่างไรก็ดี องค์กรที่จะใช้อำนาจนั้นก็ขึ้นอยู่กับระบอบการปกครองของแต่ละประเทศที่จะเป็นตัวกำหนดความเป็นอิสระและความสัมพันธ์ในระหว่าง 3 องค์กรดังกล่าว

สำหรับประเทศไทยซึ่งมีการปกครองแบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุขนั้นก็ได้รับอิทธิพลว่าด้วยแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจเช่นเดียวกัน โดยพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทาง รัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล[13] ทั้ง 3 องค์กรดังกล่าวเป็นองค์กรหลักที่ใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งรัฐสภาเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรใช้อำนาจบริหาร และศาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐและหลักการแบ่งแยกอำนาจ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ยังได้ก่อตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้น เพื่อเข้ามาตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของทั้ง 3 องค์กรที่เป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจอธิปไตย โดยเฉพาะ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีบทบาทสำคัญ และมีอำนาจในการตรวจสอบการกระทำที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะอยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งก็จะเป็นการสอดคล้องกับหลักนิติรัฐและหลักการแบ่งแยกอำนาจดังกล่าวข้างต้น

LABOR VINCIT OMNIA SINCE1969

2.3 ทฤษฎีความเป็นอิสระของตุลาการ (Judicial Independence)

2.3.1 แนวความคิดเรื่องอำนาจตุลาการ

แต่เดิมนั้น เห็นกันว่าอำนาจบริหารกับอำนาจตุลาการเป็นอำนาจเดียวกัน แต่มองเตสกิเยอเป็นผู้มีความเห็นว่า อำนาจตุลาการควรเป็นอีกอำนาจหนึ่งซึ่งมีผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแตกต่างออกไปจากอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ ดังที่มองเตสกิเยอกล่าวว่า "ถ้าอำนาจตุลาการไม่ได้แยกออกจากอำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ ก็จะไม่มีเสรีภาพเหลืออยู่ ถ้าเอาอำนาจตุลาการไปรวมกับอำนาจนิติบัญญัติ ชีวิตและเสรีภาพของประชาชนก็จะขึ้นอยู่กับความพอใจของผู้ใช้อำนาจนี้ เพราะผู้พิพากษาจะเป็นทั้งผู้ออกกฎหมายและผู้ตีความกฎหมาย ยิ่งถ้าอำนาจตุลาการ

---

[13] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 3.

ไปรวมอยู่กับอำนาจบริหารแล้วผู้พิพากษาก็จะยิ่งมีอำนาจมากขึ้นไปอีก ซึ่งในที่สุดเสรีภาพของบุคคลก็จะสูญสิ้นไปหมด”[14]

จากแนวคิดของมองเตสกิเยอ ดังนั้นในปัจจุบันต่างยอมรับกันแล้วว่าอำนาจตุลาการเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย และเป็นอำนาจที่สำคัญยิ่งซึ่งควรมีผู้ใช้อำนาจนี้แยกออกจากผู้ใช้อำนาจอื่น ซึ่งองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการในประเทศต่างๆมักจะเป็นศาลนั้นเอง

2.3.2 ความหมายของอำนาจตุลาการ

โดยทั่วไป อำนาจตุลาการก็คือ อำนาจในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นอรรถคดีระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ในฐานะเหนือกว่าเอกชน ส่วนที่ว่าอำนาจตุลาการจะครอบคลุมถึงการวินิจฉัยชี้ขาดทางด้านการเมืองด้วยหรือไม่ เช่นวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมหรือไม่ การวินิจฉัยว่าประมุขของรัฐควรอยู่ในตำแหน่งต่อไปหรือไม่ เมื่อมีการกล่าวหาทางการเมืองขึ้น ย่อมขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญและประเพณีการปกครองของแต่ละประเทศ ซึ่งลักษณะการใช้อำนาจพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ย่อมเป็นลักษณะของการใช้อำนาจตุลาการโดยแท้

แต่ในการใช้อำนาจตุลาการก็อาจจะเกี่ยวข้องกับขั้นตอนต่างๆ ซึ่งไม่ใช่อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีโดยตรงแต่กฎหมายก็บัญญัติให้องค์กรตุลาการเป็นผู้ใช้อำนาจนั้น เช่นการเลือกองค์คณะในการตัดสินคดีก็ดี คัดเลือกคณะลูกขุนก็ดี การจ่ายสำนวนให้แก่องค์คณะที่ตัดสินคดีก็ดี การคืนสำนวนหรือการเรียกคืนสำนวนจากองค์คณะที่ตัดสินคดีก็ดี ขั้นตอนต่างๆเหล่านี้ถือเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจตุลาการแต่หาได้เป็นการใช้อำนาจตุลาการโดยแท้ไม่ และจะใช้ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้และอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไว้ด้วย อีกทั้งขั้นตอนต่างๆ เหล่านี้มักจะเป็นเรื่องการบริหารงานภายในของฝ่ายตุลาการเองมิใช่คำสั่งที่มีผลกระทบถึงสิทธิของตัวคู่ความ ดังนั้นโดยเนื้อแท้การใช้อำนาจต่างๆ เหล่านี้จึงมิใช่อำนาจตุลาการโดยแท้ และเป็นผลให้การอุทธรณ์หรือฎีกาขั้นตอนต่างๆ เหล่านี้จึงมิอาจทำได้ อย่างไรก็ตามผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ใช้อำนาจตุลาการต่างๆ เหล่านี้ย่อมมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงใดๆ ในการใช้อำนาจตุลาการดังกล่าวตราบเท่าที่อยู่ในกรอบของกฎหมาย

ดังที่อธิบายมาแล้วว่าอำนาจตุลาการการเป็นอำนาจในการตัดสินอรรถคดีไม่ว่าข้อพิพาทระหว่างเอกชนกับเอกชนหรือรัฐกับเอกชนหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองอันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย การใช้อำนาจตุลาการจึงเป็นการบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายในกรณีที่มีข้อพิพาทเกิดขึ้น ซึ่งลักษณะการใช้อำนาจตัดสินคดีดังกล่าวนั้นมีลักษณะ

---

[14] วิษณุ เครืองาม, เรื่องเดิม, หน้า 291.

ที่มีสภาพบังคับเป็นเด็ดขาด (res judicata) กล่าวคือ การวินิจฉัยตัดสินคดีโดยองค์กรตุลาการนั้นจะต้องไม่ถูกยกเลิก แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงไม่ว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นจะกระทำโดยตุลาการที่ได้ทำคำตัดสินนั้นเองหรือองค์กรภายนอกอื่นๆ เว้นเสียแต่ว่าการยกเลิก แก้ไข หรือเปลี่ยนแปลงนั้นจะกระทำโดยองค์กรตุลาการที่อยู่ในลำดับที่สูงกว่าและเป็นไปตามกระบวนวิธีพิจารณาความตามปกติ ซึ่งได้แก่ วิธีการอุทธรณ์หรือฎีกาเท่านั้น และเมื่อองค์กรตุลาการที่อยู่ในลำดับสูงสุดในกระบวนวิธีพิจารณาความได้ทำคำพิพากษาตัดสินคดีแล้ว คำตัดสินดังกล่าวย่อมเป็นที่สุดและไม่อาจมีการโต้แย้งจากฝ่ายใดได้อีก ซึ่งทำให้คำพิพากษาตัดสินคดีขององค์กรตุลาการอันเป็นการใช้อำนาจตุลาการมีความศักดิ์สิทธิและมั่นคง

2.3.3 ความเป็นอิสระของตุลาการ

จากลักษณะของอำนาจตุลาการตามที่กล่าวมาจึงนำไปสู่หลักความเป็นอิสระของตุลาการเพื่อให้การทำหน้าที่ของผู้พิพากษาตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีอันเป็นการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนเป็นไปอย่างยุติธรรม ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ที่อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการมีความเป็นอิสระต่อกันและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน โดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารไม่สามารถมีอำนาจในการให้คุณให้โทษฝ่ายตุลาการได้ โดยในการแต่งตั้ง การพ้นจากตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือนและการลงโทษผู้พิพากษาจะต้องได้รับความเห็นชอบจากภายในฝ่ายตุลาการเอง และก็เพื่อให้ตุลาการไม่จำต้องกังวลถึงภยันตรายที่อาจเกิดขึ้นนอกเหนือจากการกระทำตามอำนาจหน้าที่ของตน ในขณะเดียวกันก็เพื่อปกป้องตุลาการจากการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายของผู้ที่อาจเสียประโยชน์จากคำพิพากษา

ความเป็นอิสระของตุลาการ หมายความว่า ผู้พิพากษาตุลาการสามารถปฏิบัติหน้าที่ไปในทางตุลาการได้โดยที่ปราศจากการแทรกแซงการใช้อำนาจไม่ว่าจากบุคคลหรือองค์กรใดๆ ซึ่งถือได้ว่าเป็นหลักความคุ้มกันตุลาการจากการใช้อำนาจตุลาการอย่างหนึ่งซึ่งหลักความเป็นอิสระของตุลาการนั้นอาจสรุปได้ 3 ประการดังต่อไปนี้[15]

1. ความเป็นอิสระของการทำหน้าที่ในทางตุลาการ (die sachliche Unabhaengigkeit) เป็นการคุ้มครองการทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการจากอิทธิพลและปราศจากการแทรกแซงจากปัจจัยภายนอก หลักความเป็นเป็นอิสระในข้อนี้นั้นให้ความคุ้มครองการทำหน้าที่ในทางตุลาการให้ปราศจากการแทรกแซงโดยองค์กรภายนอก ทั้งนี้ก็

---

[15] บรรเจิด สิงคะเนติ, หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2543), หน้า 31-32.

เป็นการสอดคล้องกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ ที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารไม่อาจแทรกแซงการทำหน้าที่ของฝ่ายตุลาการได้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม นอกจากการคุ้มครองให้ปราศจากการแทรกแซงโดยองค์กรภายนอกแล้ว ยังคุ้มครองการแทรกแซงจากภายในฝ่ายตุลาการอีกด้วย กล่าวคือ การทำหน้าที่ตุลาการนั้นจะไม่ตรงอยู่ในสายการใช้อำนาจบังคับบัญชาซึ่งต่างจากการทำหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายบริหาร ทั้งนี้หลักในข้อนี้ก็เพื่อให้ตุลาการทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีอันเป็นการใช้อำนาจตุลาการเป็นไปด้วยความเป็นธรรม โดยปราศจากการกดดัน สั่งการ หรือครอบงำจากปัจจัยภายนอกต่างๆ เพื่อให้การทำหน้าที่ของตุลาการนั้นอยู่ภายใต้บังคับและกรอบของกฎหมายเท่านั้น

2. ความเป็นอิสระในทางองค์กร (die organisatorische Unabhaengigkeit) หรือความเป็นอิสระในการจัดองค์กรศาล (die organisatorische Selbstandigkeit der Gerichte) ความเป็นอิสระของตัวองค์กรตุลาการในข้อนี้ก็เป็นผลสืบเนื่องมาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ ซึ่งองค์กรซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยทั้ง 3 ประเภท จะมีองค์กรและโครงสร้างของตัวองค์กรที่เป็นเอกเทศและเป็นอิสระจากกัน ดังนั้นความเป็นอิสระขององค์กรตุลาการจึง หมายความว่า การใช้อำนาจตุลาการก็ดี ระบบและโครงสร้างของศาลก็ดี การดำรงตำแหน่งของตุลาการก็ดี จะต้องไม่อยู่ในลักษณะความสัมพันธ์ที่อยู่ใต้อำนาจขององค์กรอื่น ไม่ว่าจะเป็นในทางข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายก็ตาม ดังนั้น วิธีกระบวนพิจารณาความ ระบบและโครงสร้างของศาล และการดำรงและออกจากตำแหน่งตุลาการ จะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นหลักประกันได้ว่าองค์กรตุลาการจะมีความเป็นอิสระและจะไม่ถูกแทรกแซงจากองค์กรรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐจากภายนอกได้

3. ความเป็นอิสระในทางส่วนบุคคล (die persoenliche Unabhaengigkeit) โดยหลักการแล้ว การถอดถอน และการโยกย้ายตุลาการไม่อาจกระทำได้ หากว่าเป็นการขัดความประสงค์ของตุลาการท่านนั้น เว้นแต่จะเป็นไปโดยบทบัญญัติของกฎหมาย ความเป็นอิสระในทางส่วนตัวดังกล่าวมีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความมั่นคงต่อความอิสระต่อการทำหน้าที่ตุลาการ (die sachliche Unabhaengigkeit) ของตัวผู้พิพากษาตุลาการ ทั้งนี้ความเป็นอิสระดังกล่าวก็เพื่อให้ตุลาการได้ทำหน้าที่โดยปราศจากความกลัวว่าจะได้รับผลร้ายหรือถูกกลั่นแกล้งในภายหลังจากการที่ตนได้พิจารณาหรือตัดสินคดี ดังนั้นการโยกย้าย การขึ้นเงินเดือน การลงโทษ ตุลาการจะต้องได้รับหลักประกันความเป็นอิสระเอาไว้ด้วย

อย่างไรก็ตาม ด้วยระบบกฎหมายและปัจจัยทางสังคมวัฒนธรรมที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ทำให้หลักความเป็นอิสระของตุลาการในแต่ละประเทศแตกต่างกัน จึงมีความพยายามในการสร้างมาตรฐานกลางขึ้นสำหรับหลักความเป็นอิสระของตุลาการ ดังนั้นองค์กรสหประชาชาติจึงได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของหลักความเป็นอิสระของตุลาการ จึงได้มีการจัดการ

ประชุมร่วมกันระหว่างประเทศสมาชิกเกี่ยวกับความเป็นอิสระของตุลาการที่เมืองมิลาน ประเทศอิตาลี ระหว่างวันที่ 26 สิงหาคม ถึงวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2528 และการประชุมดังกล่าวได้กำหนดมาตรฐานกลางสำหรับความเป็นอิสระของตุลาการไว้เพื่อเป็นแนวทางให้ประเทศสมาชิกถือปฏิบัติเพื่อให้หลักนี้มีมาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งโลกอันเป็นหลักประกันในการทำหน้าที่ของตุลาการ ซึ่งข้อกำหนดที่สำคัญเกี่ยวข้องอันมีใจความดังนี้[16]

ข้อ 1) ความเป็นอิสระของตุลาการจะต้องได้รับความคุ้มครองจากรัฐและมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายของประเทศ ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐบาล ผู้ปกครองประเทศ และสถาบันอื่นๆที่จะ เคารพและปฏิบัติตามในเรื่องความเป็นอิสระของตุลาการ

ข้อ 2) ตุลาการจะตัดสินคดีต่างๆด้วยความเที่ยงธรรม บนรากฐานของข้อเท็จจริงซึ่งสอดคล้องกับข้อกฎหมาย โดยปราศจากข้อจำกัดใดๆ การใช้อิทธิพลหรืออำนาจบังคับที่ไม่ถูกต้อง การแนะนำชักจูง การบีบคั้นใดๆ การข่มขู่หรือการเข้าแทรกแซงต่างๆ โดยทางตรงหรือทางอ้อมจากสิ่งใดๆ หรือด้วยเหตุผลใดๆก็ตาม

ข้อ 4) จะไม่มีการกระทำใดๆที่ไม่เหมาะสมหรือปราศจากเหตุผล หรือการเข้าแทรกแซงใดๆในกระบวนการยุติธรรม หรือการตัดสินคดีที่อยู่ในอำนาจของศาล ซึ่งรวมถึงการแก้ไขคำพิพากษาของศาลแต่หลักเกณฑ์นี้จะต้องไม่กระทบต่อกระบวนการทบทวนคำพิพากษาของศาล หรือต่อการที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะบรรเทาโทษหรือลดโทษตามที่ศาลกำหนด

ข้อ 17) ในกรณีที่ตุลาการถูกกล่าวหาว่าได้ตัดสินคดีหรือปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งตุลาการ โดยไม่มีอำนาจนั้น จะต้องได้รับการพิจารณาที่รวดเร็วและเป็นธรรม โดยดำเนินกระบวนพิจารณาที่เหมาะสม และตุลาการมีสิทธิได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรม การตรวจสอบเรื่องราวต่างๆ แต่ละขั้นตอนจะเก็บเป็นความลับ ถ้าไม่มีการร้องขอให้เปิดเผยจากตุลาการผู้นั้น

ข้อ 18) ตุลาการที่ถูกกล่าวหาและถูกพิจารณาให้พักราชการหรือไล่ออกนั้น มีเหตุผลเพียงประการเดียวคือ ไร้ความสามารถ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่เท่านั้น

สำหรับในประเทศไทยได้เห็นถึงความสำคัญของหลักความเป็นอิสระของตุลาการ จึงได้มีการบัญญัติรับรองของความมีอยู่ของหลักดังกล่าวไว้มานานแล้วดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของไทยหลายๆ ฉบับ จนถึงฉบับปัจจุบันซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 197 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า " การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

---

[16] ศักดา โมกขมรรคกุล, "ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา", <u>บทบัณฑิตย์ 52</u>, (กันยายน 2539): 4-6.

ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย

การโยกย้ายผู้พิพากษาและตุลาการโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้พิพากษาและตุลาการนั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นการโยกย้ายตามวาระตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น เป็นกรณีที่อยู่ในระหว่างถูกดำเนินการทางวินัยหรือตกเป็นจำเลยในคดีอาญา เป็นกรณีที่กระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดี หรือมีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอื่นอันไม่อาจก้าวล่วงได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ผู้พิพากษาและตุลาการจะเป็นข้าราชการการเมืองหรือดำรงตำแหน่งทางการเมืองมิได้"

มาตรา 220 วรรค 2 บัญญัติไว้ว่า "การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ..."

มาตรา 224 วรรค 3 บัญญัติไว้ว่า "การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษผู้พิพากษาในศาลปกครองต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ"

จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่าหลักความเป็นอิสระของตุลาการในประเทศไทยนั้นมีความสอดคล้องกับมาตรฐานสากล ซึ่งเป็นหลักประกันให้แก่ตุลาการในการทำหน้าที่ให้มีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากบุคคลหรือองค์กรใดๆ ดังที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์สูงสุด ทั้งนี้ หลักความเป็นอิสระของตุลาการที่รัฐธรรมนูญได้รับรองไว้นั้นครอบคลุมถึงความเป็นอิสระของตุลาการทั้ง 3 ประการ กล่าวคือ ความเป็นอิสระของการทำหน้าที่ในทางตุลาการ ความเป็นอิสระในทางองค์กร และความเป็นอิสระในทางส่วนบุคคล ทั้งหมดนี้ก็เพื่อเป็นหลักประกันในการใช้อำนาจตุลาการได้อย่างเป็นธรรม

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักความเป็นอิสระของตุลาการนี้จะคุ้มครองการทำหน้าที่ของตุลาการในการใช้อำนาจตุลาการที่อยู่ในกรอบของกฎหมายเท่านั้น ดังนั้น ถ้าหากว่าผู้ที่ทำหน้าเป็นผู้พิพากษาตุลาการนั้นใช้อำนาจไปในทางที่มิชอบด้วยกฎหมาย หลักความเป็นอิสระของตุลาการก็หาได้คุ้มครองผู้นั้นไม่ ผลที่ตามมาคือ ตุลาการผู้นั้นจะต้องถูกตรวจสอบในการใช้อำนาจ ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบภายในฝ่ายตุลาการที่ผู้นั้นได้สังกัดอยู่ก็ดี หรือตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกโดยวิธีการธรรมดาหรือวิธีการพิเศษที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญก็ดี ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ ที่ว่าการกระทำของรัฐหรือการใช้อำนาจรัฐนั้นจะต้องชอบด้วยกฎหมาย และอยู่ภายใต้กรอบที่กฎหมายให้อำนาจไว้เท่านั้น และเพื่อให้อำนาจต่างๆถ่วงดุลซึ่งกันและกัน โดยใช้อำนาจหยุดยั้งอำนาจตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ ดังนั้นการตรวจสอบการใช้อำนาจตุลาการที่ไม่ชอบหรือเกินขอบเขตจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ และหาได้ขัดกับหลักความเป็นอิสระของตุลาการไม่

2.3.4 หลักความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสีย (Impartiality)

ผู้พิพากษาและตุลาการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการอันเป็นส่วนหนึ่งของอำนาจอธิปไตย ลักษณะสำคัญของอำนาจตุลาการนั้น คือการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีและคำวินิจฉัยที่มาจากฝ่ายตุลาการนั้นย่อมเป็นเด็ดขาด หรือเป็นที่สุด (res judicata) กล่าวคือคำวินิจฉัยของฝ่ายตุลาการนั้นย่อมไม่อาจแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงในตัวแห่งคำวินิจฉัยได้โดยองค์กรฝ่ายอื่น ทุกฝ่ายจึงต้องเคารพคำพิพากษาที่กระทำโดยฝ่ายตุลาการ ดังนั้น ฝ่ายตุลาการจะต้องมีหลักประกันในการใช้อำนาจตุลาการ ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนมั่นใจได้ว่าทุกข้อพิพาทที่ขึ้นสู่ศาลนั้นเขาจะได้รับการพิจารณาพิพากษาที่บริสุทธิ์และยุติธรรมหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาก็เป็นหลักการหนึ่งที่เป็นหลักประกันดังกล่าว และความเป็นอิสระของตุลาการนั้นก็สอดคล้องและเชื่อมโยงกับหลักความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสียของผู้พิพากษาและตุลาการในการตัดสินคดี หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งได้ว่าที่ต้องมีหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการ ก็เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ฝ่ายตุลาการให้มีความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสียในการที่ตนต้องใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาและพิพากษาอรรถคดี ซึ่งหลักดังกล่าวถือว่าเป็นหลักการสากลที่นานาประเทศให้การยอมรับ และได้มีการรับรองไว้ในมาตรา ๑๐ แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปี ค.ศ. 1948 (Universal Declaration of Human Right 1984) และมาตรา 6 แห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (European Convention on Human Right) เพื่อเป็นหลักประกันและสร้างความเชื่อมั่นให้กับคู่ความและประชาชนว่าการทำหน้าที่พิจารณาคดีของผู้พิพากษาและตุลาการจะเป็นไปด้วยความบริสุทธิ์ยุติธรรม

สำหรับความหมายของหลักความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสียนั้น หมายความถึงความไม่มีส่วนได้เสียใดๆ ในข้อพิพาทนั้นหรือไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับคู่กรณีในข้อพิพาท แนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นจากความคิดพื้นฐานที่ว่า หากบุคคลที่มีอำนาจสั่งการในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสียอยู่บุคคลนั้นจะสูญเสียความเป็นกลางและไม่อาจมีคำวินิจฉัยโดยปราศจากอคติในเรื่องนั้นๆ ได้ ซึ่งจะทำให้ผลของคำวินิจฉัยผิดเพี้ยนไปจากความเป็นจริงที่ควรจะเป็น หลักการดังกล่าวจึงนำมาใช้กับองค์กรของรัฐที่มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ เช่น ผู้พิพากษา และตุลาการ เป็นต้น

สำหรับหลักความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสียของผู้พิพากษาและตุลาการนั้นมีหลักการสืบเนื่องมาจากหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติข้อหนึ่งที่ว่า ผู้พิพากษาและตุลาการจะไม่พิจารณาคดีใดๆ ซึ่งตนมีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์เกี่ยวข้อง(No man can be judge in his own cause) ซึ่งเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนว่าเขามีสิทธิที่จะได้ได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยบุคคลที่ไม่มีอคติ กล่าวคือ ผู้พิพากษาและตุลาการจะมีผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียอย่างใดๆ ในคดีที่ตนพิจารณาพิพากษามิได้ ไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ทางตรงหรือโดยอ้อมก็ตาม นอกจากนั้น ผู้พิพากษาและตุลาการยังต้องไม่มีพฤติกรรมใดๆที่อาจทำให้คู่ความฝ่ายใดสงสัยในความเป็นกลาง

THE ASSUMPTION UNIVERSITY LIBRARY

ของผู้พิพากษาและตุลาการผู้นั้น ซึ่งรวมถึงผู้พิพากษาและตุลาการต้องไม่มีความเห็นล่วงหน้าใดๆ เกี่ยวกับคดีนั้นๆ หรือเกี่ยวกับคู่ความในคดี ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญถึงสาเหตุที่ส่งผลกระทบต่อหลักความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสียของผู้พิพากษาและตุลาการได้ดังนี้[17]

1. การมีส่วนได้เสียหรือมีผลประโยชน์ในคดี

การมีส่วนได้เสียหรือผลประโยชน์ที่ทำให้ผู้พิพากษาและตุลาการขาดความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสียนั้น คือ คำวินิจฉัยอย่างใดๆ ของผู้พิพากษาและตุลาการผู้นั้นจะทำให้ผู้พิพากษาและตุลาการได้รับหรือเสียผลประโยชน์ในทางส่วนตัว

2. การมีความสัมพันธ์ส่วนบุคคลกับคู่ความในคดี

การมีความสัมพันธ์ส่วนบุคคลนี้ อาจเป็นกรณีของความสัมพันธ์ทางเครือญาติ ไม่ว่าจะเป็นญาติทางสายโลหิตหรือญาติทางการแต่งงาน และยังหมายความรวมถึงความสัมพันธ์ส่วนบุคคลในลักษณะอื่นที่อาจก่อให้ผู้พิพากษาและตุลาการเกิดอคติได้ เช่น เป็นเจ้าหนี้และลูกหนี้ หรือ เป็นนายจ้างกับลูกจ้าง เป็นต้น

3. การรู้ข้อเท็จจริงหรืออยู่ในเหตุการณ์หรือการแสดงความคิดเห็นในคดี

สำหรับความเกี่ยวข้องของผู้พิพากษาและตุลาการในกรณีนี้ อาจเกิดขึ้นได้สองกรณี คือ การแสดงความความเห็นไว้ก่อนหน้า และการเคยมีส่วนเกี่ยวข้องกับคดีนั้น เนื่องจาก เมื่อผู้พิพากษาและ ตุลาการได้เคยเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงใดมาก่อนแล้ว ย่อมมีแนวโน้มที่จะนำเอาความเชื่อหรือข้อเท็จจริงที่ตนเองเคยรับรู้ที่อยู่นอกกระบวนพิจารณาหรือนอกสำนวนคดี ดังกล่าวมาเป็นส่วนหนึ่งในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งอาจส่งผลกระทบให้ตนได้นำการรับรู้ข้อเท็จจริงหรือความเชื่อดังกล่าวมาวินิจฉัยหรือพิพากษาคดี มากกว่าที่จะใช้ดุลยพินิจรับฟังจากพยานหลักฐานที่เกิดจากกระบวนพิจารณาที่ชอบ ซึ่งอาจจะส่งผลให้คำวินิจฉัยหรือคำพิพากษาเกิดการบิดเบือนขึ้นได้

เหตุต่างๆ ที่มีผลกระทบถึงความเป็นกลางของผู้พิพากษาและตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น กฎหมายจึงต้องให้สิทธิแก่คู่ความในคดีที่จะร้องคัดค้านถึงเหตุดังกล่าวที่มีอยู่ในตัวของผู้พิพากษาและตุลาการที่เป็นองค์คณะในคดี ซึ่งจะทำให้ผู้พิพากษาและตุลาการถูกห้ามมิให้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีนั้น และเหตุที่จะกระทบถึงความเป็นกลางดังกล่าวนั้นอาจ

---

[17] ณัฐพงศ์ กุลเมธี, “เหตุห้ามและเหตุคัดค้านผู้พิพากษาในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญา,” วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549, หน้า 56-59.

เป็นเหตุทำให้ผู้พิพากษาและตุลาการใช้อำนาจไปในทางที่ไม่ชอบ อันเป็นการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมได้ ดังนั้น การตรวจสอบผู้พิพากษาและตุลาการจึงเป็นหนทางหนึ่งที่จะทำให้ผู้พิพากษาและตุลาการรักษาความเป็นกลางตามหลักการดังกล่าวไว้ได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันแก่ประชาชนว่าจะได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีจากองค์กรที่มีความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสียในคดีต่างๆ

2.4 หลักความรับผิดชอบและการตรวจสอบตุลาการ (Judicial Accountability)

แม้ความเป็นอิสระของตุลาการจะเป็นหลักประกันที่สำคัญของตุลาการในการที่ใช้อำนาจตุลาการ แต่ในขณะเดียวกันก็มีโอกาสที่จะกลายเป็นเกราะป้องกันที่ช่วยปกปิดตุลาการจากการที่ใช้อำนาจไปในทางที่ผิดได้ด้วย ด้วยเหตุนี้การให้ความเป็นอิสระของตุลาการในการพิจารณาพิพากษาคดีจะต้องมาควบคู่กับการที่อำนาจดังกล่าวจะต้องถูกตรวจสอบได้ แต่การตรวจสอบที่มากไปนั้น อาจส่งผลกระทบถึงความเป็นอิสระของตุลาการได้ ดังนั้น กลไกของรัฐในการตรวจสอบการใช้อำนาจในองค์กรอื่นซึ่งมีลักษณะทั่วไปนั้น ย่อมขาดความเหมาะสมในการนำมาตรวจสอบตุลาการ เพราะโดยหลักการแล้วการใช้อำนาจตุลาการของตุลาการย่อมได้รับความคุ้มกัน หรือที่เราเรียกกันว่าความคุ้มกันของตุลาการ (Judicial Immunity)

ความคุ้มกันของตุลาการมีรากฐานมาจากระบบกฎหมายจารีตประเพณีของประเทศอังกฤษ พัฒนามาจากหลักการที่ว่า “the King can do no wrong” โดยอ้างว่าตุลาการเป็นตัวแทนของกษัตริย์ในการอำนวยความยุติธรรม และเป็นรูปแบบของการให้ความคุ้มครองทางกฎหมายแก่ตุลาการในการถูกฟ้องร้องจากการปฏิบัติงานตามหน้าที่[18] ไม่ว่าในทางแพ่งหรือทางอาญา ทั้งนี้ เพื่อเป็นการสนับสนุนให้ตุลาการที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรม และเพื่อเป็นการปกป้องเจ้าหน้าที่ของรัฐจากผู้ซึ่งเสียผลประโยชน์จากการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งในประเทศสหรัฐอเมริกาก็ได้นำหลักความคุ้มกันของผู้พิพากษามาใช้เช่นเดียวกัน อันเป็นการให้หลักประกันในการทำหน้าที่ของตุลาการไม่ให้ถูกฟ้องร้องไม่ว่าจะทางแพ่งหรือทางอาญาจากการปฏิบัติหน้าที่ และยังมีหลักเกณฑ์สากลด้วยว่าตุลาการจะถูกปลดออกจากตำแหน่งได้หากประพฤติผิดอย่างรุนแรง กระทำผิดทางวินัยอย่างรุนแรง กระทำผิดทางอาญา หรือเหตุแห่งความไร้ความสามารถจน

---

[18] ฉันชาย โรจนสโรช, “ความคุ้มกันของผู้พิพากษาในประเทศสหรัฐอเมริกา”, <u>วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ</u> 1, (พฤศจิกายน 2553): 127-129.

เป็นเหตุทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และการปลดตุลาการออกจากตำแหน่งนั้นจะต้องกระทำโดยกระบวนการที่เป็นธรรมและเหมาะสมเท่านั้น

ตามหลักการสากลนั้นตุลาการย่อมถูกตรวจสอบได้ทั้งนี้เป็นไปตามหลักนิติรัฐ แต่การตรวจสอบตุลาการต้องคำนึงถึงหลักความเป็นอิสระของตุลาการซึ่งถือว่าเป็นเกราะคุ้มกันของตุลาการเช่นเดียวกัน ทั้งยังเป็นหลักประกันในการทำหน้าที่ตุลาการอีกด้วย มิฉะนั้นจะกลายเป็นการแทรกแซงความเป็นอิสระไป ซึ่งหลักการดังกล่าวนั้นก็ได้ยืนยันโดยหลักการพื้นฐานของสหประชาชาติว่าด้วยความเป็นอิสระของตุลาการในเรื่องเกี่ยวกับวินัยและการปลดตุลาการ ข้อที่17 ระบุไว้ว่า “ในกรณีที่ตุลาการถูกกล่าวหาว่าได้ตัดสินคดีหรือปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งตุลาการโดยไม่มีอำนาจนั้น จะต้องได้รับการพิจารณาที่รวดเร็วและเป็นธรรม โดยดำเนินกระบวนพิจารณาที่เหมาะสม และตุลาการมีสิทธิได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรม การตรวจสอบเรื่องราวต่างๆ แต่ละขั้นตอนจะเก็บเป็นความลับ ถ้าไม่มีการร้องขอให้เปิดเผยจากตุลาการผู้นั้น”

ส่วนเหตุในการตรวจสอบเพื่อปลดตุลาการนั้นอยู่ใน ข้อที่18 ที่ระบุไว้ว่า “ตุลาการที่ถูกกล่าวหาและถูกพิจารณาให้พักราชการหรือไล่ออกนั้น มีเหตุผลเพียงประการเดียวคือ ไร้ความสามารถ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่เท่านั้น”[19]

ในประเทศสหรัฐอเมริกา ตุลาการมีสิทธิได้รับความคุ้มกันจากการฟ้องร้องคดีอันเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าเป็นการกระทำที่เป็นการดำเนินการโดยตุลาการเอง หรือเป็นวิธีการที่คู่ความมีปฏิสัมพันธ์กับตุลาการ ซึ่งศาลสูงของสหรัฐอเมริกาได้นำหลักเรื่องความคุ้มกันของตุลาการมาใช้ และได้วางบรรทัดฐานไว้ในคดีสำคัญคือ คดี Stump v. Sparkman[20] ในปี ค.ศ.1978 ซึ่งศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาได้ตีความว่าหลักความคุ้มกันของตุลาการ ในคดีที่ศาลมลรัฐซึ่งมีคำสั่งให้ทำหมันเด็กหญิงอายุ 15 ปี หลังจากมารดาของเด็กยื่นคำร้องขอให้มีคำสั่งอนุญาตให้ทำหมันเพื่อป้องกันผลกระทบที่ไม่พึงประสงค์ที่จะตามมา โดยที่มารดาเด็กกล่าวอ้างว่าเด็กหญิงคนดังกล่าวมีความประพฤติในการมีเพศสัมพันธ์เป็นอาจิณ ผู้พิพากษาของมลรัฐ Indiana ได้ดำเนินกระบวนพิจารณาโดยปราศจากการรับฟังพยานหลักฐาน คำแถลงของเด็ก หรือการแต่งตั้งผู้ปกครอง เพื่อปกป้องประโยชน์ของเด็ก หลังจากนั้นอีกสองปีเด็กหญิงได้แต่งงานและพบว่าตัวเองถูกทำหมันจึงมาฟ้องเรียกค่าเสียหายเป็นคดีแพ่งจากผู้พิพากษาดังกล่าว ซึ่งเห็นว่าคดีนี้ผู้พิพากษาได้กระทำการอันเป็นการละเมิดต่อหลักกระบวนพิจารณาที่เป็นธรรม แต่อย่างไรก็ตามศาลสูงสุดของ

---

[19] คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล, หลักการสากลว่าด้วยความเป็นอิสระและความรับผิดชอบต่อสังคม ของผู้พิพากษา ทนายความ และอัยการ: แนวทางสำหรับนักปฏิบัติลำดับที่ 1, (กรุงเทพมหานคร: International Commission of jurists, 2550), หน้า 68.

[20] ฉันชาย โรจนสโรช, เรื่องเดิม, หน้า 130.

สหรัฐอเมริกาพิเคราะห์แล้วเห็นว่าผู้พิพากษาคนดังกล่าวได้รับความคุ้มครองตามหลักความคุ้มกันของตุลาการแม้จะเป็นการดำเนินกระบวนพิจารณาที่ไม่ถูกต้องก็ตาม เพราะหลักความคุ้มกันดังกล่าวครอบคลุมถึงการกระทำต่างๆในระหว่างการพิจารณาคดี ซึ่งในคดีนี้ไม่ปรากฏว่าผู้พิพากษามลรัฐ Indiana มีความประพฤติที่ไม่ชอบในการพิจารณาตัดสินคดี คำพิพากษาของศาลสูงที่ตัดสินไว้ในคดีนี้ก็สอดคล้องกับที่เคยตัดสินไว้ในคดี Bradley v. Fisher[21] ในปี ค.ศ. 1871

อย่างไรก็ตาม แม้ทั้ง 2 คดีจะตัดสินว่าผู้พิพากษามีความคุ้มกันไม่ให้ต้องถูกฟ้องร้องไม่ว่าทางแพ่งหรือทางอาญาจากการปฏิบัติหน้าที่ก็ตามแต่หลักความคุ้มกันดังกล่าวก็ไม่ได้ให้ไว้แก่ผู้พิพากษาอย่างสมบูรณ์ ดังที่ปรากฏในคำพิพากษาของศาลสูงสุดของอเมริกาทั้งใน 2 คดีดังกล่าว ก็ได้อธิบายไว้ด้วยว่า ถ้าปรากฏว่าผู้พิพากษาได้กระทำการไปโดยปราศจากอำนาจของตนอย่างชัดแจ้งแล้ว หลักความคุ้มกันดังกล่าวย่อมหมดไป

ทั้งนี้ ยังมีคดีที่แสดงให้เห็นว่าศาลสูงสุดของอเมริกาก็ไม่ได้ให้ ความคุ้มกันต่อผู้พิพากษาอย่างเด็ดขาด แต่ได้พิจารณาถึงลักษณะของการใช้อำนาจและพฤติกรรมของผู้พิพากษาที่ใช้อำนาจอีกด้วย ดังคดีคลาสสิกที่นักกฎหมายรู้จักกันดีและถูกอ้างอิงอย่างกว้างขวาง คือ คดี ex parte Virginia[22] ซึ่งศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาตัดสินไว้เมื่อ ค.ศ. 1879 สิ่งที่จะเห็นได้จากคดีนี้ คือ ข้ออ้างของผู้พิพากษาที่ออกมาเคลื่อนไหวที่อ้างเป็นทำนองว่า ในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษา ผู้พิพากษาได้รับความคุ้มกันโดยไร้ขอบเขต เป็นข้ออ้างที่ไร้เหตุผลทางนิติศาสตร์สนับสนุนอย่างไร คดีนี้ผู้พิพากษาโคลเป็นผู้พิพากษาศาลท้องที่ในมลรัฐเวอร์จิเนีย ตามกฎหมายของมลรัฐ ผู้พิพากษาโคลมีหน้าที่พิจารณาคัดเลือกบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นลูกขุน ผู้พิพากษาโคล

---

[21] ในคดีของ Bradley v. Fisher เป็นคดีที่มีการฟ้องร้องผู้พิพากษาเป็นคดีอาญาอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจตุลาการ ศาลสูงของสหรัฐอเมริกามีคำพิพากษาในคดีนี้ว่าผู้พิพากษาย่อมได้รับความคุ้มกันมิให้ถูกฟ้องคดีอันเนื่องมาจากการที่ตนได้ใช้อำนาจตุลาการไปซึ่งความคุ้มกันดังกล่าวจัดให้มีขึ้นก็เพื่อประโยชน์สาธารณะจากกระบวนการยุติธรรมที่เป็นอิสระซึ่งบางครั้งอาจจะต้องแลกกับประโยชน์ส่วนบุคคลไปบาง โดยศาลในคดีนี้มองว่าการใช้อำนาจตุลาการของผู้พิพากษาควรได้รับความคุ้มกันเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการทำหน้าที่ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นสิทธิของเอกชนในกรณีนี้จำเป็นที่จะต้องสละเพื่อความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในกระบวนการยุติธรรม แต่อย่างไรก็ตามศาลยังได้มีคำพิพากษาต่อไปด้วยว่า แต่หากว่าเป็นกรณีที่ผู้พิพากษาได้ใช้อำนาจไปโดยที่ปราศจากอำนาจอย่างชัดแจ้งแล้วนั้น ผู้พิพากษาผู้นั้นย่อมไม่ได้รับความคุ้มกันจากการถูกฟ้องคดีแต่อย่างใด

[22] วิชัย วิวิตเสวี, <u>ไต่สวนผู้พิพากษา : คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก้าวล่วงอำนาจตุลาการจริงหรือ</u>, ใน <u>http://www.nacc.go.th/more_news.php?cid=28</u>, (last visited 14 August 2011).

ถูกกล่าวหาว่าละเมิดกฎหมายของสหรัฐ คือThe Civil Rights Act โดยในการพิจารณาคัดเลือกดังกล่าว ผู้พิพากษาโคลถูกกล่าวหาว่ามีการตัดคนผิวดำมิให้ได้รับการพิจารณาคัดเลือก

ในการดำเนินคดีอาญาต่อผู้พิพากษาโคลโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของสหรัฐ ผู้พิพากษาโคลถูกปฏิเสธการประกันตัว ทั้งมลรัฐเวอร์จิเนียและผู้พิพากษาโคลต่างยื่นคำร้องต่อศาลสูงสุดสหรัฐขอให้ปล่อยตัว โดยอ้างว่าผู้พิพากษาโคลปฏิบัติหน้าที่ทางตุลาการตามกฎหมายของมลรัฐเวอร์จิเนีย จึงได้รับความคุ้มกันทางตุลาการที่จะไม่ถูกกล่าวหาหรือฟ้องร้องเป็นคดีอาญา ศาลสูงสุดของสหรัฐอเมริกาปฏิเสธคำขอ โดยผู้พิพากษาสตรองซึ่งเป็นผู้เขียนคำพิพากษาในนามศาลได้วินิจฉัยเป็นสองข้อ **ข้อแรก** วินิจฉัยว่าการพิจารณาคัดเลือกลูกขุนมิใช่เป็นงานตุลาการโดยแท้ และ**ข้อที่สอง** ผู้พิพากษาสตรองตั้งประเด็นต่อไปว่า ในกรณีของผู้พิพากษาโคลนี้ หากการพิจารณาคัดเลือกลูกขุนเป็นงานตุลาการโดยแท้แล้ว ผู้พิพากษาโคลจะมีความคุ้มกันทางตุลาการหรือไม่

ในประเด็นนี้ ผู้พิพากษาสตรองชี้ว่า เมื่อการตัดบุคคลออกจากการพิจารณาโดยอาศัยสาเหตุเพียงเพราะบุคคลดังกล่าวเป็นคนผิวดำ การกระทำของผู้พิพากษาโคลย่อมฝ่าฝืนต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายมลรัฐเอง และไม่อาจถือว่าการกระทำของผู้พิพากษาโคลอยู่ภายในขอบเขตจำกัดของอำนาจ อันจะทำให้การกระทำดังกล่าวยังคงเป็นการกระทำทางตุลาการอยู่ต่อไป

ดังนั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า ความคุ้มกันทางตุลาการดังกล่าว หมายถึง ความคุ้มกันมิให้ถูกฟ้องร้อง การตรวจสอบหรือความรับผิดในกรณีทั่วๆ ไป แต่ไม่ได้หมายความรวมถึงกระบวนการตรวจสอบอื่นที่มีบัญญัติไว้โดยเฉพาะ เช่น การร้องเรียนในเรื่องความประพฤติหรือมาตรการไต่สวนถอดถอน (Impeachment) ทั้งนี้ การตรวจสอบ ตุลาการย่อมทำได้ และย่อมขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศว่าจะใช้กระบวนการใดในการตรวจสอบการใช้อำนาจทางตุลาการ แต่ไม่ว่าอย่างไรกระบวนการตรวจสอบนั้นจะต้องดำเนินไปโดยองค์กรหรือหน่วยงานที่เป็นอิสระและมีความเป็นธรรม โดยเคารพและคำนึงถึงหลักความเป็นอิสระของตุลาการอีกด้วย และเหตุแห่งการตรวจสอบนั้นย่อมถูกจำกัดและบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้งโดยกฎหมาย ทั้งนี้ก็เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐที่ไม่ว่าองค์กรใดที่ใช้อำนาจรัฐย่อมถูกตรวจสอบการใช้อำนาจได้

2.5 ทฤษฎีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยนั้นหลักการสำคัญที่ใช้ในการปกครองประเทศที่ยึดถืออยู่นั้น คือ หลักนิติรัฐ ซึ่งการใช้อำนาจรัฐต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้และต้องใช้ไม่เกินขอบเขตที่กฎหมายให้ไว้ กล่าวได้อีกนัยหนึ่ง คือ การกระทำที่เป็นการใช้อำนาจรัฐนั้นต้องชอบด้วยกฎหมาย

ซึ่งรัฐนั้นเป็นนิติบุคคล รัฐจึงไม่สามารถกระทำการใดๆด้วยตนเองได้การกระทำทั้งหลายของรัฐจึงต้องกระทำการโดยผ่านบุคคลธรรมดาทั้งหลายที่ดำรงตำแหน่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งสิ้น เพียงแต่กฎหมายให้ถือว่าการกระทำของบุคคลธรรมดาเหล่านั้นหากได้กระทำภายในขอบเขตและเงื่อนไขหรือวิธีที่กฎหมายกำหนดแล้ว ให้ถือว่าการกระทำนั้นเป็นการกระทำของรัฐ ซึ่งหมายความว่า หากการกระทำนั้นก่อให้เกิดสิทธิใดๆ สิทธิดังกล่าวย่อมตกได้แก่รัฐ และในขณะเดียวกันหากการกระทำนั้นก่อให้เกิดหน้าที่บางประการ หน้าที่ดังกล่าวนั้นก็ตกเป็นหน้าที่ของรัฐมิใช่หน้าที่เป็นการส่วนตัวของบุคคลผู้กระทำการแทนรัฐ[23] ดังนั้น หลักการพื้นฐานของหลักนิติรัฐ คือ การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำไปในนามของรัฐให้ชอบด้วยกฎหมาย

หากพิจารณาถึงวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายของการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สิ่งที่มุ่งหมายจะควบคุมตรวจสอบนั้นจะมีอยู่ 2 ลักษณะ คือ การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและการควบคุมความชอบด้วยวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย และการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจในแง่ของการทุจริตต่อหน้าที่หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามลักษณะดังกล่าวนั้นแบ่งวิธีการตรวจสอบได้เป็น 2 ประเภท[24] คือ 1.การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร และ2. การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

2.5.1 การควบคุมและตรวจสอบภายในองค์กร

การควบคุมและตรวจสอบภายในฝ่ายบริหารนั้นจะมีการควบคุมและตรวจสอบทั้ง 2 ลักษณะส่วนฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการนั้น จะควบคุมและตรวจสอบเฉพาะในแง่ของการทุจริตหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งการตรวจสอบและควบคุมภายในองค์กรนั้นจะเป็นการควบคุมและตรวจสอบทั้งก่อนและภายหลังจากการใช้อำนาจไปแล้ว

2.5.2 การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก คือ การที่องค์กรผู้รับการตรวจสอบและองค์กรที่เป็นผู้ตรวจสอบเป็นองค์กรคนละองค์กรกัน ซึ่งการตรวจสอบประเภทนี้เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ต้องการให้อำนาจหยุดยั้งอำนาจ การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กร

---

[23] บรรเจิด สิงคะเนติ, <u>การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ</u>, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ), 2545, หน้า 341-344.

[24] เรื่องเดียวกัน.

ภายนอกประกอบไปด้วย การควบคุมและตรวจสอบในทางการเมือง การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ การควบคุมและตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการ[25]

1. การควบคุมและตรวจสอบในทางการเมือง

เป็นการถ่วงดุลกันขององค์กรฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ เป็นการเยียวยาความบกพร่องในการปฏิบัติราชการวิธีหนึ่งเพราะโดยหลักการแล้วฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ 2 ประการคือ หน้าที่ในทางนิติบัญญัติอันได้แก่การออกกฎหมายและหน้าที่ควบคุมการปฏิบัติราชการของฝ่ายบริหารทั้งในฐานะรัฐบาลและในฐานะฝ่ายปกครองให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาและตามกฎหมาย ซึ่งการควบคุมและตรวจสอบในทางการเมืองของฝ่ายนิติบัญญัติยังคงรวมไปถึงการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรต่างๆและนักการเมือง อันเกี่ยวกับความรับผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ อย่างเช่นการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายต่างๆ ซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอยู่ในหลายประเทศ

หน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติจะแตกต่างไปในแต่ละประเทศ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระบบรัฐบาลของแต่ละประเทศ เช่น ประเทศที่ใช้ระบบประธานาธิบดี ประธานาธิบดีมีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายของรัฐสภาได้ แต่ในขณะเดียวกันรัฐสภาก็มีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง ประเทศที่ใช้ระบบรัฐสภาก็อาจจะใช้วิธีการตั้งกระทู้ถามการทำงานของฝ่ายบริหาร การขอเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ หรือการตั้งคณะกรรมาธิการของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใดๆซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่แล้วรายงานผลต่อรัฐสภา แต่การควบคุมและตรวจสอบในทางการเมืองในระบบรัฐสภานั้นมีข้อจำกัดอยู่เหมือนกัน เนื่องจากฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัตินั้นมีความสัมพันธ์กันในลักษณะของพรรคการเมือง กล่าวคือ เมื่อฝ่ายบริหารคุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งโดยปกติฝ่ายบริหารก็มักจะคุ้มเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร การควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยรัฐสภาก็จะไม่มีประสิทธิภาพ เพราะ เสียงส่วนใหญ่ในฝ่ายนิติบัญญัติเป็นฝ่ายเดียวกับฝ่ายบริหารเสียแล้ว

2. การควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอิสระต่าง ๆ

เป็นการมอบหมายให้องค์กรอิสระมีอำนาจในการควบคุมและตรวจสอบองค์กรอื่นๆภายในขอบเขตอำนาจขององค์กรอิสระนั้นๆ

ซึ่งในรัฐเสรีประชาธิปไตยสมัยใหม่นั้นการควบคุมและตรวจสอบโดยองค์กรอิสระนั้นเป็นสิ่งที่จำเป็น เนื่องจากการตรวจสอบและถ่วงดุลตามหลักการแบ่งแยกอำนาจอาจมี

---

[25] บรรเจิด สิงคะเนติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 341-344.

ข้อจำกัดบางประการทำให้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการขาดความสมดุล เช่น เมื่อฝ่ายบริหารสามารถครอบงำฝ่าย นิติบัญญัติได้โดยการมีเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งนำมาสู่การควบคุมและตรวจสอบในทางการเมืองที่ไม่มีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบเป็นการเฉพาะเกิดขึ้น อาจเป็นการควบคุมและตรวจสอบอำนาจใดอำนาจหนึ่งหรือทั้ง 3 อำนาจก็ได้ ทั้งนี้ก็อยู่ที่วัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายมอบให้

3. การควบคุมและตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการ

การควบคุมและตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการเป็นการควบคุมและตรวจสอบที่สำคัญที่สุด เพราะเป็นระบบการควบคุมและตรวจสอบที่ให้หลักประกันกับประชาชนให้มากที่สุด ด้วยเหตุนี้ จึงมีการกล่าวกันว่ารัฐใดรัฐหนึ่งไม่อาจถือได้ว่าเป็นนิติรัฐหากรัฐนั้นปราศจากการควบคุมและตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการ ทั้งนี้ เพราะ ฝ่ายตุลาการเป็นองค์กรที่มีการประกันความเป็นอิสระของตุลาการ (Judicial Independence) นอกจากนี้ฝ่ายตุลาการยังมีวิธีพิจารณาเพื่อเป็นการคุ้มครองความเป็นธรรมในการดำเนินกระบวนพิจารณาต่างๆ การควบคุมและตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการนั้นอาจแยกออกได้ 2 ระบบ คือ ระบบศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่[26]

ประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองจะอยู่ภายใต้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลยุติธรรม เพราะประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวจะมีเพียงศาลยุติธรรมเท่านั้นที่ทำหน้าที่พิพากษาอรรถคดีทั้งปวง ประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยว เช่น ประเทศอังกฤษ ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นต้น ส่วนในประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่นั้นการควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครองนั้น จะมีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมการกระทำของฝ่ายปกครอง ประเทศที่ใช้ระบบศาลคู่และมีการจัดตั้งศาลปกครอง เช่น ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน ประเทศไทย เป็นต้น

ในทางทฤษฎีการกระทำของฝ่ายปกครองหรือฝ่ายบริหารนั้น การกระทำบางอย่างก็ไม่ตกอยู่ภายใต้การถูกตรวจสอบและควบคุมของฝ่ายตุลาการ เช่น การกระทำทางรัฐบาลที่เป็นการกระทำที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับต่างประเทศซึ่งถือเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น การเจรจา การรับรองสนธิสัญญา การให้หรือไม่ให้สัตยาบันในข้อตกลงระหว่างประเทศ เป็นต้น ในเรื่องนี้ศาลปกครองสูงสุดของประเทศฝรั่งเศสได้เคยวินิจฉัยถึงการกระทำที่เป็นการกระทำทางรัฐบาลในกรณีดังกล่าว เช่น ในปี ค.ศ.1992 วินิจฉัยว่าการระงับการบังคับใช้สนธิสัญญาเป็นการกระทำทางรัฐบาล และในปีเดียวกัน

---

[26] บรรเจิด สิงคะเนติ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 341-344.

นั้นเอง ยังได้วินิจฉัยว่าการระงับความร่วมมือกับต่างประเทศเป็นการกระทำทางรัฐบาล ซึ่งการกระทำทางรัฐบาลทั้งหมดที่กล่าวมานั้นศาลปกครองสูงสุดของประเทศฝรั่งเศสได้วินิจฉัยว่า ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาวินิจฉัย โดยที่ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสเห็นว่าการกระทำทางรัฐบาลดังกล่าวอยู่ในอำนาจการตรวจสอบและควบคุมของฝ่ายนิติบัญญัติ[27]

สำหรับประเทศไทยนั้น ในคำสั่งศาลปกครองสูงสุดที่ 178/2550 เกี่ยวกับมติคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้นายกรัฐมนตรีลงนามในความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย – ญี่ปุ่น ซึ่งได้อธิบายถึงหลักว่าด้วยการกระทำทางรัฐบาลไว้เป็นอย่างดีว่า "มติคณะรัฐมนตรีที่เห็นชอบให้ผู้แทนไปลงนามในข้อตกลงระหว่างประเทศถือเป็นการกระทำทางรัฐบาลที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศและไม่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง[28] โดยในคำสั่งดังกล่าวได้อธิบายถึงการกระทำทางรัฐบาล สามารถสรุปใจความสำคัญได้ว่า ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีใช้อำนาจทางบริหารของรัฐตามรัฐธรรมนูญ การกระทำใดๆไม่ว่าจะเป็นการกระทำในความสัมพันธ์กับรัฐสภาหรือการกระทำในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศก็ตาม คณะรัฐมนตรีได้กระทำไปในฐานะที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง

ดังนั้น การกระทำทางรัฐบาลที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ไม่อาจถูกตรวจสอบโดยฝ่ายตุลาการได้ เพราะถ้าฝ่ายตุลาการสามารถตรวจสอบการกระทำของรัฐบาลซึ่งเป็นการกระทำที่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองได้ก็เท่ากับเป็นการปล่อยให้ฝ่ายตุลาการเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินเสียเอง อันจะเป็นการขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ ทั้งนี้องค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบการกระทำทางรัฐบาลดังกล่าวจึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

แม้ว่าฝ่ายตุลาการจะเป็นฝ่ายที่ตรวจสอบองค์กรอื่น แต่ฝ่ายตุลาการมักจะใช้อำนาจของตนตัดสินคดีไปตามกฎหมายซึ่งออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการมิได้สร้างกฎหมายขึ้นมาเองแต่อย่างใด ซึ่งจะเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ และฝ่ายตุลาการหาเป็นอิสระจากการตรวจสอบโดยองค์กรอื่นไม่ หากตุลาการได้ใช้อำนาจไปเกินขอบเขต ก็ต้องตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบเช่นเดียวกัน ไม่ว่าเป็นการตรวจสอบจากภายในองค์กรตุลาการเองหรือการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก ดังนั้นจึงไม่มีองค์กรใดหลุดพ้นจากการถูกตรวจสอบไปได้ มิฉะนั้นจะกลายเป็นว่าองค์กรนั้นจะเป็นอิสระจากรัฐ เพราะไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมและตรวจสอบใดๆทั้งสิ้น และคงไม่สอดคล้องกับหลักนิติรัฐ

---

[27] นันทวัฒน์ บรมานันท์, <u>กฎหมายปกครอง</u>, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553), หน้า 319-321.

[28] เรื่องเดียวกัน.

ST. GABRIEL'S LIBRARY ASSUMPTION UNIVERSITY OF THAILAND LABOR OMNIA VINCIT SINCE1969 มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ผู้ศึกษาวิจัยได้ศึกษาถึงการตรวจสอบฝ่ายตุลาการโดยองค์กรภายนอกโดยมุ่งศึกษาถึงกรณีตรวจสอบฝ่ายตุลาการโดยคณะกรรมการปราบปรามทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 และตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้มอบอำนาจหน้าที่ไว้ให้ ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชน ว่าการใช้อำนาจรัฐโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าโดยองค์กรใดๆจะต้องชอบด้วยกฎหมาย และองค์กรของรัฐทุกองค์กรจะต้องถูกควบคุมและตรวจสอบ ทั้งการตรวจสอบภายในองค์กรนั้นเอง และการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

2.6 ระบบการตรวจสอบฝ่ายตุลาการในประเทศไทย

รัฐธรรมนูญสมัยใหม่ได้สร้างมาตรการใหม่ขึ้นคู่ขนานกับการควบคุมอำนาจรัฐ เรียกว่า "การตรวจสอบ" ซึ่งหมายถึงการใช้อำนาจทบทวน (Review) ว่าการกระทำที่ดำเนินมาชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นการริเริ่มเองหรือการเข้าไปตรวจสอบซ้ำ (Examination) ตามที่มีผู้ร้องเรียนหรือกล่าวหาขอให้มีการตรวจสอบก็ตาม ดังนั้น การตรวจสอบจึงต้องมีความน่าเชื่อถือ เพราะอาจมีผลเป็นการยืนยันหรือรับรองสิ่งที่ได้ดำเนินการมาแล้ว ความน่าเชื่อถือนี้ครอบคลุมถึงผู้ตรวจสอบ กระบวนการตรวจสอบและผลของการตรวจสอบ

การตรวจสอบที่สำคัญ คือ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งการใช้อำนาจรัฐนั้นย่อมกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนและมีขอบเขตแห่งการใช้อำนาจที่กว้างขวางมีกฎหมายรองรับ และเพื่อให้การใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและมีความน่าเชื่อถือไว้วางใจ การตรวจสอบย่อมเป็นสิ่งจำเป็น กระแสสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นที่กล่าวขวัญถึงอย่างมากในปัจจุบัน คือ การใช้อำนาจไปในทางทุจริตประพฤติมิชอบ และการใช้อำนาจผิดทำนองคลองธรรม[29]ซึ่งมีมากขึ้นในวงการต่างๆที่มีการแข่งขัน มีเดิมพันและผลประโยชน์สูง ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมถูกตรวจสอบได้ไม่ว่าจะอยู่ในองค์กรใด

ฝ่ายตุลาการย่อมประกอบไปด้วยตัวองค์กรและตัวบุคคลซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการอันเป็นการใช้อำนาจรัฐอย่างหนึ่ง ดังนั้นฝ่ายตุลาการจึงมิอาจหลุดพ้นจากการถูกตรวจสอบจากการใช้อำนาจดังกล่าวได้ ซึ่งในประเทศไทยกฎหมายที่เป็นหลักในการตรวจสอบฝ่ายตุลาการ คือ รัฐธรรมนูญ ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมาย

---

[29] วิษณุ เครืองาม, <u>สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550: การตรวจสอบองค์กรในกระบวนการยุติธรรม</u>, (นนทบุรี: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง, 2550), หน้า 24.

UNIVERSITY OF THAILAND LABOR OMNIA VINCIT SINCE1969

วิธีพิจารณาความแพ่ง พระธรรมนูญศาลยุติธรรม และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลและวิธีพิจารณาในศาลนั้นๆ นอกจากนั้นก็มีประมวลจริยธรรม มติกรรมการที่เกี่ยวข้อง และจรรยาบรรณของบรรพตุลาการที่ยึดถือกันมาช้านาน[30]

2.6.1 ประเภทของการตรวจสอบตุลาการ

การตรวจสอบฝ่ายตุลาการที่สำคัญอาจแยกได้เป็น 2 ประเภท[31] คือ 1. การตรวจสอบความประพฤติ และ 2. การตรวจสอบกระบวนพิจารณาและคำวินิจฉัย

1. การตรวจสอบความประพฤติ

การตรวจสอบความประพฤติ หรืออาจเรียกได้อีกอย่างหนึ่งว่าเป็นการตรวจสอบตัวบุคคลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งในกรณีของฝ่ายตุลาการนั้น คือ ตุลาการนั้นเอง กล่าวให้ชัดการตรวจสอบความประพฤติในกรณีดังกล่าว คือการตรวจสอบตุลาการนั้นเอง การตรวจสอบความประพฤตินั้นจะครอบคลุมตั้งแต่การเข้าสู่ตำแหน่ง การอยู่ในตำแหน่ง การได้รับความดีความชอบและการพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งมาตรการนี้อาจกระทำภายในองค์กรหรือโดยองค์กรภายนอกก็ได้[32] โดยเป็นการตรวจสอบที่มุ่งหมายจะตรวจสอบความสุจริต ความเป็นธรรม ความเป็นกลาง ความเป็นอิสระ

1) การตรวจสอบการเข้าสู่ตำแหน่งนั้น ผู้ที่จะเข้าสู่ตำแหน่งตุลาการจำเป็นต้องเป็นผู้ที่มีความประพฤติดี มีความรู้ความสามารถ เพราะการใช้อำนาจตุลาการเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนเป็นอย่างมากโดยเฉพาะในคดีอาญา

ในส่วนศาลยุติธรรมนั้น การเข้าสู่ตำแหน่งผู้พิพากษาเป็นไปโดยวิธีการสอบคัดเลือก ต่อจากนั้นก็ใช้วิธีการเลื่อนขั้นไปตามลำดับอาวุโสและความรู้ความสามารถ ซึ่งอยู่ภายใต้การพิจารณาของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) ซึ่งมีจำนวน 15 คนเป็นผู้พิจารณา ดังนั้นจึงไม่มีการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก อย่างไรก็ตามใน ก.ต. จะต้องประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 2 คน[33] ซึ่งจะต้องไม่เป็นข้าราชการตุลาการและต้องได้รับเลือกจากวุฒิสภา อาจถือเป็นการตรวจสอบทางอ้อมอย่างหนึ่ง

---

30 เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

31 เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

32 วิษณุ เครืองาม, เรื่องเดิม, หน้า 56.

33 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2543 มาตรา 36.

ในกรณีของศาลปกครอง การตรวจสอบคุณสมบัติความรู้ความสามารถและความเหมาะสมของตุลาการในศาลปกครองชั้นต้น เป็นเรื่องของการตรวจสอบภายในองค์กร แต่ในกรณีของตุลาการศาลปกครองสูงสุด พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 กำหนดให้คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) เป็นผู้คัดเลือกแล้วเสนอชื่อต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบจากวุฒิสภา ซึ่งในจำนวน ก.ศป. 13 คนนั้น จะต้องมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 2 คนมาจากการเลือกของวุฒิสภา และอีก 1 คน มาจากการเสนอของคณะรัฐมนตรี จึงอาจถือได้ว่าเป็นการตรวจสอบทางอ้อมอย่างหนึ่ง

สำหรับกรณีศาลรัฐธรรมนูญนั้น กำหนดให้คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญมีจำนวน 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา ที่ได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ จำนวน 3 คน ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองสูงสุดโดยวิธีลงคะแนนลับจำนวน 2 คน ผู้ทรงคุณวุฒิในสาขานิติศาสตร์ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านนิติศาสตร์อย่างแท้จริง และได้รับคัดเลือกโดยคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 2 คน และผู้ทรงคุณวุฒิสาขารัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์อื่นซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านการบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง และได้รับคัดเลือกโดยคณะกรรมการสรรหาตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 2 คน ซึ่งคณะกรรมการสรรหานั้นประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และประธานองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 1 คน เมื่อสรรหาและคัดเลือกแล้วให้เสนอรายชื่อต่อประธานวุฒิสภาเพื่อเสนอให้ที่ประชุมวุฒิสภาคัดเลือก[34]

การให้ความเห็นชอบของวุฒิสภาต้องใช้วิธีลงคะแนนลับ ถ้าวุฒิสภาไม่เห็นชอบรายชื่อใด ให้ส่งรายชื่อนั้นกลับไปยังคณะกรรมการสรรหาพร้อมด้วยเหตุผล หากคณะกรรมการสรรหาไม่เห็นด้วยและมีมติยืนยันด้วยคะแนนเอกฉันท์ก็ให้นำรายชื่อขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป ซึ่งกระบวนการสรรหาดังกล่าวเป็นการคานอำนาจกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการ

2) การตรวจสอบการดำรงอยู่ในตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นการตรวจสอบตลอดเวลาที่ปฏิบัติหน้าที่หรือดำรงอยู่ในตำแหน่ง ซึ่งอาจเกิดจากการร้องเรียนหรือเป็นกรณีที่ผู้ที่มีอำนาจตรวจสอบเห็นเอง โดยที่การตรวจสอบความประพฤติลักษณะดังกล่าวในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าตุลาการกระทำการทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบซึ่งจะนำไปสู่ความรับผิด

---

[34] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 204.

ต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือความรับผิดในทางอาญาหรือนำไปสู่การลงโทษทางวินัย ทั้งนี้อาจเกิดจากการตรวจสอบภายในฝ่ายตุลาการเองหรือโดยองค์กรภายนอกก็ได้

ในปัจจุบัน ที่การตรวจสอบในเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในตำแหน่งหน้าที่ ถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญ ซึ่งการตรวจสอบในเรื่องดังกล่าวนั้นอาจเป็นการตรวจสอบภายในฝ่ายตุลาการเองก็ดี หรือเป็นการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกที่เป็นองค์กรตรวจสอบโดยเฉพาะก็ดี หรืออาจเป็นการยื่นฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจชำระความอาญา ซึ่งเป็นการดำเนินคดีอาญาตามปกติก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่สามารถกระทำได้ทั้งสิ้น

ในกรณีของศาลยุติธรรมจะตรวจสอบความประพฤติของผู้พิพากษา โดยองค์กรบริหารงานบุคคลที่เรียกว่า ก.ต. ในกรณีของศาลปกครองจะมี ก.ศป. เป็นผู้ตรวจสอบ ทั้ง ก.ต. และ ก.ศป. ล้วนแต่เป็นการตรวจสอบภายในฝ่ายตุลาการทั้งสิ้น ซึ่งการตรวจสอบของ ก.ต. และ กศป. นั้นจะนำไปสู่ความรับผิดในทางวินัยของตุลาการเป็นหลัก

การตรวจสอบการทุจริตหรือประพฤติมิชอบนั้น ถ้ามีแต่การตรวจสอบภายในอย่างเดียวการตรวจสอบดังกล่าวอาจไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ การตรวจสอบภายในจึงต้องควบคู่ไปกับการตรวจสอบจากภายนอก ในที่นี้องค์กรที่สำคัญในการตรวจสอบในกรณีที่ตุลาการกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในหน้าที่ อาจกระทำโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบโดย คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจนำไปสู่ความรับผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือความรับผิดทางอาญาหรือทางวินัยก็ได้

การตรวจสอบความประพฤติของตุลาการโดยองค์กรภายนอกอีกทางหนึ่งนั้น คือการตรวจสอบโดยวุฒิสภาโดยวิธีการถอดถอนตุลาการออกจากตำแหน่งเพื่อนำไปสู่ความรับผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งเป็นกรณีที่มีการยื่นคำร้องต่อวุฒิสภาในกรณีที่มีการกล่าวหาว่า ตุลาการผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนได้ แต่ในเรื่องการไต่สวนหาข้อเท็จจริงเพื่อนำไปสู่การถอดถอนของวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อทำการไต่สวนหาข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนส่งกลับไปยังวุฒิสภา เพื่อดำเนินการต่อไป ดังนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีบทบาทสำคัญในกระบวนการถอดถอนอีกด้วย

2. การตรวจสอบกระบวนพิจารณาและคำวินิจฉัย

ภายในฝ่ายตุลาการเองนั้นจะมีระบบการตรวจสอบในขั้นตอนต่างๆ ในกระบวนพิจารณาคดีและ คำวินิจฉัยภายในของตนเองเพื่อป้องกันความผิดพลาดหรือเพื่อความเที่ยงธรรม อีกทั้งยังเป็นหลักประกันให้แก่ปัจเจกชนว่าพวกเขาจะได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นธรรม ปราศจากการแทรกแซงใดๆ

1) การตรวจสอบกระบวนพิจารณา เช่น ระบบการให้มีองค์คณะ[35] ซึ่งหมายความว่า ตุลาการต้องมีจำนวนอย่างน้อยตามที่กฎหมายกำหนด ถึงจะเป็นองค์คณะมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี การที่ให้การพิจารณาพิพากษาคดีต้องทำเป็นองค์คณะนั้นก็เพื่อให้การทำคำสั่งหรือการพิจารณาคดีของศาล กระทำโดยเสียงข้างมากอันเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของตุลาการในองค์คณะนั้นๆ

ในกรณีของศาลรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีตุลาการศาลรัฐธรรมนูญจำนวน 9 คน จึงสามารถพิจารณาเต็มคณะได้พร้อมกัน แต่ถ้าไม่อาจร่วมพิจารณาได้ทั้งหมด ตุลาการไม่น้อยกว่า 5 คนก็เป็นองค์คณะได้

ในกรณีของศาลปกครอง องค์คณะศาลปกครองสูงสุดจะต้องประกอบไปด้วยตุลาการศาลปกครองสูงสุดอย่างน้อย 5 คน และองค์คณะศาลปกครองชั้นต้นจะต้องมีตุลาการศาลปกครองชั้นต้นอย่างน้อย 3 คน ซึ่งการนั่งพิจารณาและมีคำสั่งจะต้องกระทำครบองค์คณะ

ในกรณีของศาลยุติธรรมนั้น องค์คณะจะเป็นไปตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม หรือกฎหมายจัดตั้งศาลนั้นๆ แต่โดยทั่วไปในศาลฎีกาองค์คณะจะต้องประกอบไปด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกาอย่างน้อยจำนวน 3 คน ศาลอุทธรณ์มีอย่างน้อย 3 คน ศาลชั้นต้นนอกจากศาลแขวงต้องมีผู้พิพากษาอย่างน้อย 2 คน ซึ่งการนั่งพิจารณาและมีการทำคำพิพากษาคดีจะต้องกระทำครบองค์คณะ

อนึ่ง ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้มีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีที่เกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในคดีบางประเภท ซึ่งองค์คณะของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีจำนวน 9 คน ซึ่งเลือกจากผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ และให้เลือกเป็นรายคดี[36]

---

[35] วิษณุ เครืองาม, เรื่องเดิม, หน้า 47.

[36] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 216.

ในเรื่องการตรวจสอบในองค์คณะยังเปิดโอกาสให้คู่ความในคดีคัดค้านตุลาการที่เป็นองค์คณะเพื่อที่จะเปลี่ยนตัวตุลาการที่ถูกคัดค้านออกจากองค์คณะได้ ในกรณีที่ต้องด้วยเหตุแห่งการคัดค้านตามกฎหมายเหตุแห่งการคัดค้าน ทั้งนี้เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่คู่ความว่าตุลาการที่เป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีเรื่องนั้นมีความเป็นกลางและไม่มีส่วนได้เสียในคดีที่ตนตัดสิน

สำหรับเหตุคัดค้านตุลาการศาลรัฐธรรมนูญนั้น บัญญัติอยู่ในข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย ข้อ 10 บัญญัติไว้ว่า

"ตุลาการอาจถูกคัดค้านได้ในเหตุอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(1) มีส่วนได้เสียเกี่ยวข้องในคำร้องที่ขอให้วินิจฉัย

(2) เป็นหรือเคยเป็นสามีหรือภริยา หรือญาติของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คือเป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงสามชั้น หรือเป็นญาติทางการสมรสนับได้เพียงสองชั้น

(3) เคยถูกอ้างเป็นพยาน โดยที่ได้รู้เห็นเหตุการณ์ เว้นแต่เคยมีส่วนร่วมในวิธีพิจารณาตามกระบวนการทางนิติบัญญัติ หรือเคยแสดงความเห็นในฐานะเป็นผู้เชี่ยวชาญมีความรู้เป็นพิเศษในปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวข้องกับคำร้องนั้น

(4) เป็นผู้แทนโดยชอบธรรมของคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาก่อน

(5) เป็นกรรมการกฤษฎีกาหรืออนุญาโตตุลาการซึ่งพิจารณาคำร้องในเรื่องเดียวกันนั้นมาก่อน

(6) มีคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาที่ตุลาการนั้นเอง สามี ภริยา หรือญาติสืบสาโลหิตตรงขึ้นไปหรือลงมาของตุลาการนั้นฝ่ายหนึ่ง พิพาทกับคู่กรณี สามี ภริยา หรือญาติสืบสาโลหิตตรงขึ้นไปหรือลงมาของคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่ง"

สำหรับในศาลยุติธรรมยุติธรรมเหตุแห่งการคัดค้านผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะ ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 11 บัญญัติไว้ว่า

"เมื่อคดีถึงศาล ผู้พิพากษาคนหนึ่งคนใดในศาลนั้น อาจถูกคัดค้านได้ ในเหตุใดเหตุหนึ่งดั่งต่อไปนี้

(1) ถ้าผู้พิพากษานั้นมีผลประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องอยู่ในคดีนั้น

(2) ถ้าเป็นญาติเกี่ยวข้องกับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คือว่าเป็น บุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงาน นับได้เพียงสองชั้น

(3) ถ้าเป็นผู้ที่ได้ถูกอ้างเป็นพยาน โดยที่ได้รู้ได้เห็นเหตุการณ์ หรือโดยเป็นผู้เชี่ยวชาญมีความรู้เป็นพิเศษเกี่ยวข้องกับคดีนั้น

THE ASSUMPTION UNIVERSITY LIBRARY

(4) ถ้าได้เป็นหรือเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้แทน หรือได้ เป็นทนายความของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาแล้ว

(5) ถ้าได้เป็นผู้พิพากษา นั่งพิจารณาคดีเดียวกันนั้นในศาล อื่นมาแล้ว หรือเป็นอนุญาโตตุลาการมาแล้ว

(6) ถ้ามีคดีอีกเรื่องหนึ่งอยู่ในระหว่างพิจารณา ซึ่งผู้พิพากษา นั้นเองหรือภริยา หรือญาติทางสืบสายโลหิตตรงขึ้นไปหรือตรงลงมา ของผู้พิพากษานั้นฝ่ายหนึ่ง พิพาทกับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือ ภริยาหรือญาติทางสืบสายโลหิตตรงขึ้นไปหรือตรงลงมาของคู่ความฝ่ายนั้นอีกฝ่ายหนึ่ง

(7) ถ้าผู้พิพากษานั้นเป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้าง ของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง"

สำหรับในกรณีของศาลปกครองนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง ได้กำหนดถึงเหตุคัดค้านตุลาการศาลปกครองที่เป็นองค์คณะและผู้แถลงคดีไว้ว่าให้นำเหตุคัดค้านผู้พิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับรวมทั้งเหตุอื่นใดอันมีสภาพร้ายแรงซึ่งอาจทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีเสียความยุติธรรม

ในเรื่องที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการพิจารณาภายในฝ่ายตุลาการในส่วนที่เกี่ยวกับองค์คณะอีกประเด็นหนึ่ง คือ การจ่ายสำนวนคดี และการเรียกคืนสำนวนคดีหรือการขอคืนสำนวนคดี ซึ่งฝ่ายตุลาการเองมีการตรวจสอบภายในเช่นกัน ทั้งนี้เพื่อมิให้ผู้มีอำนาจจ่ายสำนวนก็ดี เรียกคืนหรือขอคืนสำนวนคดีก็ดี ได้กระทำไปตามอำเภอใจ ซึ่งจะเป็นการกระทบต่อความยุติธรรมได้ และยังเป็นหลักประกันให้ประชาชนว่ากระบวนพิจารณาของฝ่ายตุลาการได้กระทำไปอย่างถูกต้องปราศจากการแทรกแซงจากบุคคลหรือองค์กรใดๆ[37]

การจ่ายสำนวนคดี การเรียกคืนสำนวนคดีหรือการขอคืนสำนวนคดีของศาลยุติธรรมในชั้นศาลต่างๆนั้นต้องเป็นไปตามที่พระธรรมนูญศาลยุติธรรมกำหนด โดยได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่าการจ่ายสำนวนคดีให้เป็นอำนาจของ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลอุทธรณ์ ประธานศาลอุทธรณ์ภาค อธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้น ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล ผู้พิพากษาหัวหน้าแผนกคดีในแต่ละศาล แล้วแต่กรณี ในการที่จะจ่ายสำนวนให้แก่องค์คณะ โดยให้คำนึงถึงความเชี่ยวชาญและความเหมาะสมขององค์คณะผู้พิพากษาที่จะรับผิดชอบสำนวนคดีนั้น รวมทั้งปริมาณคดีที่องค์คณะผู้พิพากษาแต่ละองค์คณะต้องรับผิดชอบ โดยวิธีการจ่ายสำนวนนั้น ผู้ที่มีอำนาจดังกล่าวต้องกำหนดประเภทสำนวนคดีในศาลของตนเป็น 3 ประเภท คือ สำนวนคดีทั่วไป สำนวน

---

[37] ธานิศ เกศวพิทักษ์, หัวใจของพระธรรมนูญศาลยุติธรรมและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวง, พิมพ์ครั้งที่ 4 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์โพธิ์สยาม, 2552), หน้า 163-164.

คดีพิเศษ และสำนวนคดีจัดการพิเศษ กับต้องกำหนดลำดับองค์คณะผู้พิพากษาสำหรับสำนวนคดีทั้ง 3 ประเภทดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์อาวุโสหรือหลักเกณฑ์อื่นที่ผู้จ่ายสำนวนกำหนด และให้จ่ายสำนวนตามลำดับเลขหมายสำนวนในสาระบบความเรียงไปตามลำดับองค์คณะผู้พิพากษาที่จัดไว้ หรือโดยวิธีอื่นตามที่ผู้จ่ายสำนวนกำหนดซึ่งไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้าว่าจะจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะใด[38]

เมื่อมีการจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะใดแล้วโดยหลักผู้ที่มีอำนาจจ่ายสำนวนไม่มีอำนาจในการที่จะเรียกสำนวนคดีดังกล่าวคืนได้ รวมถึงผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะก็ไม่มีอำนาจขอคืนสำนวนคดี เว้นแต่เป็นกรณีที่พระธรรมนูญศาลยุติธรรมกำหนดให้ทำได้ ในส่วนของการเรียกคืนสำนวนคดีนั้นพระธรรมนูญศาลยุติธรรมกำหนดให้ ผู้ที่มีอำนาจเรียกคืนสำนวนได้แก่ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลอุทธรณ์ ประธานศาลอุทธรณ์ภาค อธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้น และผู้พิพากษาหัวหน้าศาล แล้วแต่กรณีมีอำนาจเรียกคืนสำนวน เฉพาะแต่ในกรณีที่จะกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาหรือพิพากษาคดีของศาลนั้น และต้องเป็นกรณีที่ รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลอุทธรณ์ รองประธานศาลอุทธรณ์ภาค รองอธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้น หรือผู้พิพากษาที่มีอาวุโสสูงสุดในศาลจังหวัดหรือในศาลแขวง แล้วแต่กรณี ที่มิได้เป็นองค์คณะในสำนวนดังกล่าวได้เสนอความเห็นให้กระทำได้

ส่วนในเรื่องการขอคืนสำนวนคดีนั้น พระธรรมนูญศาลยุติธรรมกำหนดให้ในกรณีที่ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนหรือองค์คณะผู้พิพากษามีคดีค้างการพิจารณาอยู่เป็นจำนวนมากซึ่งจะทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลนั้นล่าช้า และเป็นกรณีที่ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนหรือองค์คณะผู้พิพากษาดังกล่าวขอคืนสำนวนคดีที่ตนรับผิดชอบอยู่ ถึงจะเป็นกรณีที่สามารถขอคืนสำนวนคดีได้

สำหรับการจ่ายสำนวนคดี การเรียกคืนสำนวนคดีหรือการขอคืนสำนวนคดีในศาลปกครองนั้น ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา 56 โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายสำนวนคดีไว้ว่า ในการจ่ายสำนวนให้เป็นหน้าที่ของประธานศาลปกครองสูงสุดหรืออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น แล้วแต่กรณี ในการที่จะจ่ายสำนวนให้กับองค์คณะใด โดยให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังนี้

(1) ในกรณีที่มีการจัดองค์คณะที่มีความเชี่ยวชาญในประเภทคดีด้านใดด้านหนึ่งเป็นการเฉพาะ ต้องจ่ายสำนวนคดีให้ตรงกับความเชี่ยวชาญขององค์คณะที่จัดไว้

(2) ในกรณีที่มีการแบ่งพื้นที่รับผิดชอบคดีขององค์คณะ ต้องจ่ายสำนวนคดีที่มีมูลคดีเกิดขึ้นในพื้นที่ให้แก่องค์คณะที่จัดไว้

---

[38] ธานิศ เกศวพิทักษ์, เรื่องเดียวกัน, หน้า 163-164.

UNIVERSITY OF THAILAND LABOR OMNIA VINCIT SINCE1969

(3) ในกรณีที่ไม่มีการจัดองค์คณะตาม (1) หรือ (2) หรือมีการจัดไว้ลักษณะเดียวกันหลายองค์คณะ หรือองค์คณะที่รับผิดชอบคดีดังกล่าวมีคดีค้างการพิจารณาอยู่เป็นจำนวนมากซึ่งหากจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะนั้นจะทำให้คดีล่าช้าหรือกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรม ให้จ่ายสำนวนคดีโดยใช้วิธีการใดที่ไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้าว่าจะจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะใด

เมื่อจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะใดแล้วในมาตราเดียวกันยังห้ามมิให้มีการเรียกคืนสำนวนคดี หรือขอคืนสำนวนคดี เว้นแต่จะมีเหตุกรณีดังต่อไปนี้

(1) เมื่อมีการโอนคดีตามที่ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดกำหนด

(2) เมื่อมีการคัดค้านตุลาการเจ้าของสำนวนสำหรับกรณีเรียกคืนสำนวน หรือตุลาการศาลปกครองในองค์คณะพิจารณาพิพากษานั้นถูกคัดค้าน หรือไม่ครบองค์คณะสำหรับกรณีโอนสำนวน

(3) เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนหรือองค์คณะพิจารณาพิพากษามีคดีค้างการพิจารณาอยู่เป็นจำนวนมากซึ่งจะทำให้การพิจารณาคดีล่าช้า และตุลาการเจ้าของสำนวนหรือองค์คณะพิจารณาพิพากษาขอสละสำนวนคดีที่ตนรับผิดชอบอยู่

2) การตรวจสอบคำวินิจฉัยของฝ่ายตุลาการ สำหรับการตรวจสอบคำวินิจฉัยของฝ่ายตุลาการคือการตรวจสอบความถูกต้องของตัวคำคำวินิจฉัยที่ตุลาการได้ตัดสินในคดีและโดยหลักคำวินิจฉัยของฝ่ายตุลาการนั้น ตุลาการผู้ซึ่งทำคำวินิจฉัยจะต้องแสดงถึงเหตุผลในการวินิจฉัยทั้งให้ปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย ทั้งนี้ก็เพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบคำวินิจฉัยนั้น ซึ่งการตรวจสอบคำวินิจฉัยของฝ่ายตุลาการสามารถทำได้ 3 ทางคือ[39]

(1) การตรวจสอบโดยการขอให้มีการพิจารณาใหม่ ซึ่งการขอพิจารณาใหม่นั้นจะทำได้ต่อเมื่อเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติถึงเหตุที่ให้มีการขอพิจารณาใหม่ได้เท่านั้น

(2) การตรวจสอบโดยการอุทธรณ์หรือฎีกาไปยังศาลที่มีลำดับศักดิ์สูงกว่าซึ่งสามารถทำได้ในศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ส่วนในศาลรัฐธรรมนูญนั้นมีชั้นเดียว จึงไม่อาจอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไปได้ แต่ในบางกรณีอาจขอพิจารณาคดีใหม่ได้

(3) การตรวจสอบโดยทางวิชาการ การให้เปิดเผยคำวินิจฉัยต่อสาธารณะชนก็เพื่อเปิดโอกาสให้มีการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างในทางวิชาการอันจะมีผลต่อการแก้ไขกฎหมายหรือแนวการปรับใช้กฎหมายแก่ข้อเท็จจริงในทำนองเดียวกันในอนาคตได้ การ

---

[39] วิษณุ เครืองาม, เรื่องเดิม, หน้า 49.

วิพากษ์วิจารณ์คำวินิจฉัย ถ้าได้กระทำไปโดยอยู่บนพื้นฐานของหลักวิชาการย่อมไม่ถือว่าเป็นการละเมิดอำนาจศาลหรือหมิ่นศาลแต่อย่างใด

การตรวจสอบคำวินิจฉัยดังที่กล่าวมานั้น เฉพาะการขอพิจารณาใหม่และการอุทธรณ์หรือฎีกาเท่านั้นที่เป็นการตรวจสอบที่มีผลกระทบต่อตัวคำวินิจฉัย อาจกล่าวได้ว่าการตรวจสอบดังกล่าวเป็นการตรวจสอบโดยตรงในคำวินิจฉัย ซึ่งการตรวจสอบโดยตรงดังกล่าวนั้นจะทำได้ก็แต่เพียงการตรวจสอบภายในฝ่ายตุลาการที่ออกคำวินิจฉัยมาเท่านั้น ดังนั้น การตรวจสอบคำวินิจฉัยของฝ่ายตุลาการโดยองค์กรภายนอกย่อมไม่อาจทำได้มิฉะนั้นจะกลายเป็นการแทรกแซงฝ่ายตุลาการไป ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักความเป็นอิสระของตุลาการ แต่การตรวจสอบในทางวิชาการไม่มีผลกระทบต่อตัวคำวินิจฉัย อาจกล่าวได้ว่าการตรวจสอบดังกล่าวจึงเป็นการตรวจสอบโดยอ้อม

ในส่วนของการตรวจสอบการใช้อำนาจตุลาการภายในองค์กรตุลาการในประเทศไทยนั้น โดยทั่วไป คือ การให้ศาลที่อยู่ในลำดับสูงกว่าเป็นผู้ตรวจสอบ ซึ่งหมายถึง การอุทธรณ์หรือการฎีกาขึ้นไปเป็นลำดับชั้น วิธีการดังกล่าวนั้นเป็นวิธีการตรวจสอบคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลที่มีลำดับชั้นต่ำกว่า โดยศาลที่มีลำดับชั้นที่สูงกว่าขึ้นไป การตรวจสอบโดยวิธีการอุทธรณ์หรือการฎีกานั้น ศาลสูงซึ่งเป็นผู้ตรวจสอบจะตรวจสอบเฉพาะ ตัวคำพิพากษาหรือคำสั่งและรวมถึงขั้นตอนในการพิจารณาคดีของศาลล่างว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่เท่านั้น ผลคือเฉพาะตัวเนื้อหาของคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือขั้นตอนที่ไม่ถูกต้องเท่านั้นที่จะได้รับผลกระทบ กล่าวคือ ศาลสูงก็จะมีอำนาจตามกฎหมายในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลล่างดังกล่าว โดยการมีคำพิพากษาหรือคำสั่งกลับ หรือแก้ไขคำพิพากษาของศาลล่าง หรือดำเนินกระบวนพิจารณาใหม่ให้ถูกต้องเท่านั้น และถ้าคำพิพากษาหรือคำสั่งชอบด้วยกฎหมายแล้ว ศาลสูงไม่มีอำนาจแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมายนั้นได้[40]

การตรวจสอบโดยวิธีการดังกล่าวจึงหาได้ก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบไปถึงตัวตุลาการผู้ซึ่งได้ใช้อำนาจตุลาการไปแล้วว่า เหตุในการที่ตุลาการท่านนั้นได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งหรือดำเนินกระบวนพิจารณาไปเช่นนั้นอยู่ในกรอบของกฎหมายหรือไม่ หรือใช้อำนาจไปโดยสุจริตหรือไม่ เพราะตัวคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นโดยตัวมันเองไม่สามารถเกิดขึ้นได้ถ้าไม่มีตัวบุคคลซึ่งใช้อำนาจดังกล่าวตามกฎหมาย อย่างไรก็ดีหากเป็นกรณีของการเข้าไปตรวจสอบต่อ “ตัวผู้พิพากษาและตุลาการ” หรือการตรวจสอบความประพฤติ กรณีจะเป็นเรื่องของการตรวจสอบภายในองค์กรตุลาการ คือ การสอบสวนในเรื่องทางวินัยไป กล่าวคือ จะเป็นกรณีควบคุมและ

---

[40] วิษณุ เครืองาม, เรื่องเดียวกัน, หน้า 49.

ตรวจสอบในเรื่องของความชอบด้วยกฎหมายและความสุจริตอันนำไปสู่การใช้อำนาจตุลาการ กล่าวให้ชัด คือ การเข้าไปตรวจสอบว่าการใช้อำนาจตุลาการของตุลาการนั้นสามารถดำเนินการได้โดยชอบด้วยกฎหมายและสุจริตหรือไม่ หรือมีความเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งตุลาการหรือไม่ ซึ่งการตรวจสอบโดยวิธีทางวินัยนี้จะมีผลโดยตรงแก่ตุลาการอันเป็นการควบคุมและตรวจสอบไปถึงตัวผู้มีอำนาจตามกฎหมายในการใช้อำนาจตุลาการ

2.6.2 องค์กรในการตรวจสอบตุลาการ

อนึ่งการตรวจสอบทางวินัยขององค์กรตุลาการ 2 องค์กรในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้พิพากษาและตุลาการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ แล้วแต่กรณี ได้แก่ 1) การตรวจสอบโดยคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) หากกรณีเป็นผู้พิพากษาศาลยุติธรรม และ 2) การตรวจสอบโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) หากเป็นกรณีที่เป็นตุลาการศาลปกครอง ซึ่งการตรวจสอบโดยสององค์กรดังกล่าวล้วนแล้วแต่เป็นการตรวจสอบภายในฝ่ายตุลาการทั้งสิ้น แต่การตรวจสอบตุลาการในกรณีดังกล่าวยังมีการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก อันได้แก่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกด้วย ทั้งนี้เพื่อศึกษาถึงวิธีการและผลที่เกิดขึ้นของการตรวจสอบในแต่ละองค์กรว่าเป็นเช่นไร

1. การตรวจสอบโดยคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.)

การตรวจสอบโดย คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.) เป็นการตรวจสอบผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมอันเกี่ยวกับทางด้านวินัยของผู้พิพากษาซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 220 บัญญัติว่า "การแต่งตั้งและการให้ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมก่อนแล้วจึงนำความกราบบังคมทูล

การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ในการนี้ให้คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นชั้นศาลละหนึ่งคณะ เพื่อเสนอความเห็นในเรื่องดังกล่าว เพื่อประกอบการพิจารณา"

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นสามารถพิจารณาได้ว่า ก.ต. มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมที่ทุจริตต่อหน้าที่หรือใช้อำนาจโดยมิชอบ ดังนั้น ก.ต. จึงมีบทบาทสำคัญในการควบคุมและตรวจสอบผู้พิพากษาในศาลยุติธรรม การพิจารณาอำนาจหน้าที่ของ ก.ต. ในการดำเนินการทางด้านวินัยแก่ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมที่ทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบจึงต้องพิจารณาจากกฎหมายที่ให้อำนาจ นั้นก็

คือ พระราชบัญญัติข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ซึ่งสามารถอธิบายองค์ประกอบของการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมที่ทุจริตต่อหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบมีสาระสำคัญกล่าวโดยสรุปได้ 3 ประการ คือ 1. คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม 2. การสอบสวนและการมีมติในเรื่องที่กล่าวหา 3. การลงโทษ

1) คณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม

ตามกฎหมายได้กำหนดให้มีคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมมีจำนวน 15 คนประกอบไปด้วย[41]

(1) ประธานศาลฎีกาเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง

(2) กรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 12 คน ซึ่งข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาล เว้นแต่ตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา เป็นผู้เลือกจากข้าราชการตุลาการในแต่ละชั้นศาลของตนเอง ดังนี้

ก. ศาลฎีกา ให้เลือกจากข้าราชการตุลาการที่ดำรงตำแหน่งในศาลฎีกาในตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวน 6 คน

ข. ศาลอุทธรณ์ ให้เลือกจากข้าราชการตุลาการที่ดำรงตำแหน่งในศาลอุทธรณ์และศาลอุทธรณ์ภาคในตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์หรือผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค จำนวน 4 คน

ค. ศาลชั้นต้น ให้เลือกจากข้าราชการตุลาการที่ดำรงตำแหน่งในศาลชั้นต้น ในตำแหน่งที่ไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาหัวหน้าศาล จำนวน 2 คน

(3) กรรมการตุลาการศาลยุติธรรมผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 2 คน ซึ่งวุฒิสภาเลือกจากบุคคลที่ไม่เป็นข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม

ให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นเลขานุการ และให้ ก.ต. แต่งตั้งข้าราชการศาลยุติธรรมจำนวนไม่เกิน 2 คน เป็นเลขานุการ

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุม ก.ต.ให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน และห้ามมิให้งดออกเสียง ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ให้ ก.ต. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประจำชั้นศาลชั้นศาลละหนึ่งคณะ มีอำนาจหน้าที่กลั่นกรองเสนอความเห็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง การโยกย้ายแต่งตั้งการเลื่อนตำแหน่ง รวมทั้งการลงโทษข้าราชการตุลาการในชั้นศาลนั้นต่อ ก.ต.

---

[41] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ.2543 มาตรา 45.

เพื่อประกอบการ และให้ ก.ต. มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการให้ทำการใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ ก.ต. แล้วรายงานต่อ ก.ต.ได้

ในกรณีที่จะต้องมีการเสนอเรื่องเกี่ยวกับการแต่งตั้ง การโยกย้ายแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง รวมทั้งการลงโทษข้าราชการตุลาการ ให้เลขานุการ ก.ต. เสนอเรื่องให้คณะอนุกรรมการประจำศาลนั้นพิจารณาจัดทำความเห็นภายในระยะเวลาที่ ก.ต. กำหนด แล้วรวบรวมความเห็นนั้นเสนอที่ประชุม ก.ต. เพื่อประกอบการพิจารณา[42]

2) การสอบสวนและการมีมติในเรื่องที่กล่าวหา

ตามพระราชบัญญัติข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 กำหนดให้ข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมต้องรักษาวินัยที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้อย่างเคร่งครัด ผู้ใดฝ่าฝืนจะต้องได้รับโทษทางวินัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้[43]

เมื่อข้าราชการในศาลใดถูกกล่าวหาหรือมีกรณีเป็นที่สงสัยว่ากระทำผิดวินัยให้ข้าราชการ ตุลาการซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในงานของศาลยุติธรรมนั้น ดำเนินการให้มีการสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นต้น โดยมิชักช้า[44]

ในกรณีที่การสอบสวนข้อเท็จจริงในชั้นต้นปรากฏว่ามีมูลว่า ข้าราชการคนใดกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงมีโทษถึงขั้นไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก ให้ประธานศาลฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยกรรมการซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการและเป็นผู้ซึ่งไม่มีส่วนได้เสียหรือเกี่ยวข้องในเรื่องนั้นขึ้นอย่างน้อย 3 คนเพื่อทำการสอบสวน[45]

เมื่อข้าราชการตุลาการผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงจนถูกตั้งกรรมการสอบสวน หรือถูกฟ้องคดีอาญา เว้นแต่เป็นความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ ถ้า ก.ต. เห็นว่าจะให้อยู่ในหน้าที่ราชการระหว่างสอบสวนหรือพิจารณาจะเป็น การเสียหายแก่ราชการ ประธานศาลฎีกาจะสั่งให้พักราชการก็ได้การให้พักราชการนั้น ให้พักตลอดเวลาที่สอบสวนหรือตลอดเวลาที่คดียังไม่ถึงที่สุดเมื่อสอบสวนหรือคดีถึงที่สุดแล้ว ถ้า

---

[42] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2543 มาตรา 47 วรรคสาม.

[43] วินัยที่ข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรมต้องรักษาไว้อย่างหนึ่ง คือ การปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความระมัดระวังมิให้เสียหายแก่ราชการ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเที่ยงธรรม ดังนั้นการที่ผู้พิพากษาทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ก็ดี กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในกรยุติธรรมก็ดีล้วนแล้วแต่เป็นการไม่รักษาวินัยในข้อดังกล่าวทั้งสิ้น ซึ่งการผิดวินัยในเรื่องดังกล่าวถือว่าเป็นกรณีที่ผิดวินัยอย่างร้ายแรง มีบทลงโทษถึงขั้นไล่ออกจาราชการ

[44] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2543 มาตรา 68.

[45] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2543 มาตรา 69.

ปรากฏว่าผู้ถูกสั่งพักราชการมิได้กระทำความผิดและไม่มีมลทินหรือมัวหมองก็ให้ผู้นั้นคงอยู่ในราชการตามเดิม[46]

ในการสอบสวน คณะกรรมการสอบสวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยทราบ โดยไม่ต้องระบุชื่อพยานก็ได้ และต้องให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำพยานหลักฐานเข้าสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ด้วย[47]

ในการสอบสวนให้คณะกรรมการสอบสวนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และให้มีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพียงเท่าที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของกรรมการสอบสวน และให้มีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วยคือ

(1) เรียกให้กระทรวง ทบวง กรม หน่วยราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือห้างหุ้นส่วน บริษัท ชี้แจงข้อเท็จจริง ส่งเอกสารและหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ส่งผู้แทนหรือบุคคลในสังกัดมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน

(2) เรียกผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลใด ๆ มาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารและหลักฐานเกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวน[48]

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ทำการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้จัดทำรายงานความเห็นเสนอต่อประธานศาลฎีกา และให้ส่งรายงานดังกล่าวต่อเลขานุการ ก.ต. เพื่อดำเนินการเสนอต่อคณะอนุกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประจำชั้นศาล เพื่อพิจารณากลั่นกรองเสนอความเห็นภายในระยะเวลาที่ ก.ต. กำหนด

เมื่อ ก.ต. ได้พิจารณารายงานความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนและคณะอนุกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประจำชั้นศาลแล้ว มีมติว่าข้าราชการตุลาการผู้นั้นกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงสมควรไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หรือมีมติเป็นประการอื่นใดก็ให้ประธานศาลฎีกามีคำสั่งให้เป็นไปตามมตินั้น[49]

ในกรณีสอบสวนทางวินัยนั้น ถ้าข้าราชการตุลาการผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและเป็นการกล่าวหาเป็นหนังสือต่อหรือโดยผู้มีอำนาจในการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการตุลาการผู้นั้นหรือต้องหาว่ากระทำความผิดอาญา เว้นแต่เป็น

---

[46] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2543 มาตรา 74.

[47] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2543 มาตรา 70.

[48] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2543 มาตรา 71.

[49] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2543 มาตรา 70.

ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ แม้ภายหลังผู้นั้นจะพ้นจากตำแหน่งข้าราชการตุลาการไปแล้ว ให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยสอบสวนหรือพิจารณาลงโทษหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้เป็นไปตามบทลงโทษได้ เสมือนผู้นั้นยังมิได้พ้นจากตำแหน่งข้าราชการตุลาการ เว้นแต่ข้าราชการตุลาการผู้นั้นจะพ้นจากตำแหน่งเพราะตาย[50]

3) การลงโทษ

เมื่อ ก.ต. มีมติแล้วเห็นว่าข้าราชการตุลาการผู้นั้นมีการทุจริตต่อหน้าที่ราชการหรือประพฤติมิชอบตามที่กล่าวหาจริง อันถือว่าเป็นการผิดวินัยอย่างร้ายแรงโทษทางวินัยนั้น ซึ่งโทษทางวินัยในกรณีกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงมีโทษถึงขั้นไล่ออก ถ้า ก.ต.มีมติให้ไล่ออกประธานศาลฎีกาก็ต้องมีคำสั่งให้เป็นไปตามมตินั้น[51] และในคำสั่งลงโทษให้แสดงด้วยว่า ผู้รับโทษนั้นกระทำผิดเรื่องใด ฐานใดใน มาตราใด

ผู้ที่ถูกลงโทษทางวินัยชอบที่จะขอให้ ก.ต. ทบทวนคำสั่งลงโทษทางวินัยได้ หากปรากฏหลักฐานชัดแจ้งในภายหลังว่าผู้ถูกลงโทษทางวินัยไม่ได้กระทำความผิด โดยยื่นคำร้องต่อคณะอนุกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประจำชั้นศาล ภายในสองปีนับแต่วันที่ทราบคำสั่งดังกล่าว

ให้คณะอนุกรรมการตุลาการศาลยุติธรรมประจำชั้นศาลพิจารณาคำร้องที่ยื่นให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ยื่นคำร้อง หากเห็นว่าคำร้องไม่มีเหตุผลที่ ก.ต. จะพิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษ ให้ยุติเรื่องแล้วแจ้งให้ผู้ถูกลงโทษทราบเพื่ออุทธรณ์ต่อ ก.ต. หากเห็นว่าคำร้องมีเหตุผลสมควรที่ ก.ต. จะได้พิจารณาทบทวนคำสั่งลงโทษนั้น ให้ส่งเรื่องพร้อมความเห็นให้ ก.ต. พิจารณา คำวินิจฉัยของ ก.ต. ให้เป็นที่สุด[52]

2. การตรวจสอบโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.)

การตรวจสอบโดย ก.ศป. เป็นการตรวจสอบตุลาการในศาลปกครองอันเกี่ยวกับทางด้านวินัยของตุลาการในศาลปกครองซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 224 บัญญัติว่า "การแต่งตั้งและการให้ตุลาการศาลปกครองพ้นจากตำแหน่ง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติก่อน แล้วจึงนำความกราบบังคมทูล...

---

[50] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2543 มาตรา 75.

[51] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2543 มาตรา 76.

[52] พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2543 มาตรา 83.

การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษตุลาการในศาลปกครอง ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ"

ดังนั้น การพิจารณาลงโทษทางวินัยแก่ตุลาการศาลปกครองที่ทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบนั้นจะทำได้ก็แต่โดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.)อันเป็นการตรวจสอบกันภายในของศาลปกครอง ทั้งนี้ก็ต้องพิจารณาจากกฎหมาย ระเบียบและประกาศต่างๆที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสามารถอธิบายองค์ประกอบของการดำเนินการทางวินัยแก่ตุลาการศาลปกครองที่ทุจริตต่อหน้าที่หรือใช้อำนาจโดยมิชอบมีสาระสำคัญกล่าวโดยสรุปได้ 3 ประการ คือ 1. คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง 2. การสอบสวนและการมีมติในเรื่องที่กล่าวหา 3. การลงโทษ

1) คณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.)

คณะกรรมการตุลาการศาลปกครองมีจำนาวน 13 คนประกอบไปด้วย[53]

(1) ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นกรรมการ

(2) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 9 คนซึ่งเป็นตุลาการในศาลปกครองและได้รับเลือกจาก ตุลาการในศาลปกครองด้วยกันเอง

(3) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับเลือกจากวุฒิสภา 2 คน และจากคณะรัฐมนตรีอีก 1 คน

ให้เลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นเลขานุการของ ก.ศป.

การวินิจฉัยชี้ขาดของ ก.ศป. ให้ถือเสียงข้างมาก ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

2) การสอบสวนและการมีมติในเรื่องที่กล่าวหา

ตุลาการศาลปกครองต้องประพฤติตนตามวินัยแห่งการเป็นตุลาการศาลปกครองตามที่ ก.ศป. กำหนด

การที่ตุลาการศาลปกครองทุจริตต่อหน้าที่ราชการก็ดี หรือกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามที่กำหนดในวินัยแห่งการเป็นตุลาการศาลปกครอง เช่น ตุลาการศาลปกครองต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการอย่างเคร่งครัด การปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือระเบียบแบบแผนขอทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงและถือว่าเป็นการประพฤติตนไม่สมควร

---

[53] ชาญชัย แสวงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2550), หน้า 121.

เมื่อมีการกล่าวหาว่าตุลาการศาลปกครองผู้ใดทุจริตต่อหน้าที่ราชการก็ดี หรือกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงก็ดี ให้ตุลาการศาลปกครองดังต่อไปนี้ดำเนินการสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นโดยไม่ชักช้า โดยจะให้ผู้ที่กล่าวหาหรือผู้ที่เกี่ยวข้องชี้แจงเป็นหนังสือ หรือโดยบันทึกเรื่องราวและความเห็น หรือโดยตั้งคณะบุคคลสอบข้อเท็จจริงก็ได้

(1) อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นของแต่ละศาล ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นในศาลนั้น

(2) ประธานศาลปกครองสูงสุด ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นหรือตุลาการศาลปกครองสูงสุด

(3) ตุลาการศาลปกครองสูงสุดคนใดคนหนึ่งที่ ก.ศป. แต่งตั้ง ในกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นประธานศาลปกครองสงสุด

เมื่ออธิบดีศาลปกครองชั้นต้น ประธานศาลปกครองสูงสุด หรือตุลาการศาลปกครองสูงสุดที่ ก.ศป. แต่งตั้ง แล้วแต่กรณี ได้สอบข้อเท็จจริงแล้ว ถ้าเห็นว่าไม่มีมูลให้ยุติเรื่อง ถ้าเห็นว่ามีมูลให้เสนอ กศป. พิจารณา[54]

ในกรณีที่ ก.ศป. เห็นว่ามีมูลตามที่กล่าวหาและถึงขั้นให้ตุลาการศาลปกครองผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ให้ ก.ศป. แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนเรื่องที่ตุลาการศาลปกครองถูกกล่าวหา และให้คณะกรรมการสอบสวนประกอบไปด้วยบุคคลดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นถูกกล่าวหา ให้คณะกรรมการสอบสวนประกอบด้วยตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการศาลปกครองผู้ถูกกล่าวหา ที่ ก.ศป. แต่งตั้งคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นที่ ก.ศป. แต่งตั้งจำนวน 3 คน และกรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการพลเรือนจำนวน 1 คน เป็นกรรมการ

(2) ในกรณีที่อธิบดีศาลปกครองชั้นต้นถูกกล่าวหา ให้คณะกรรมการสอบสวนประกอบด้วยตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ที่ ก.ศป. แต่งตั้งคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ ตุลาการศาลปกครองชั้นต้นที่ ก.ศป. แต่งตั้งจำนวน 3 คน และกรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการพลเรือนจำนวน 1 คน เป็นกรรมการ

(3) ในกรณีที่ตุลาการศาลปกครองสูงสุดถูกกล่าวหา ให้คณะกรรมการสอบสวนประกอบด้วยตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการศาล

[54] ระเบียบคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองว่าด้วยวิธีการสอบสวนและสิทธิของตุลาการศาลปกครองซึ่งถูกกล่าวหามีเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่ง พ.ศ. 2545 ข้อ 4.

ปกครองผู้ถูกกล่าวหา ที่ ก.ศป. แต่งตั้งคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ ตุลาการศาลปกครองสูงสุดที่ ก.ศป. แต่งตั้งจำนวน 3 คน และกรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการพลเรือนจำนวน 1 คน เป็นกรรมการ

(4) ในกรณีที่ประธานศาลปกครองถูกกล่าวหา ให้คณะกรรมการสอบสวนประกอบด้วยตุลาการในศาลปกครองสูงสุดซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุด ที่ ก.ศป. แต่งตั้งคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ ตุลาการหัวหน้าคณะศาลปกครองสูงสุดที่ ก.ศป. แต่งตั้งจำนวน 3 คน และกรรมการข้าราชการพลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนซึ่งได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการพลเรือนจำนวน 1 คน เป็นกรรมการ

ทั้งนี้ ให้แต่งตั้งกรรมการซึ่งเป็นตุลาการศาลปกครองซึ่งอยู่ในคณะกรรมการสอบสวนที่ตั้งขึ้น แล้วแต่กรณี ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะกรรมการสอบสวนด้วย[55]

ก่อนการสอบสวน ให้คณะกรรมการสอบสวนประชุมกำหนดแนวทางการสอบสวน และให้เสนอความเห็นต่อ ก.ศป. ว่าสมควรจะพักราชการตุลาการศาลปกครองผู้ถูกกล่าวเพื่อมิให้ปฏิบัติราชการต่อไปอันเป็นการเสียหายแก่ราชการหรือไม่ ถ้า ก.ศป. เห็นว่าควรสั่งพักราชการตุลาการศาลปกครอง ผู้ถูกกล่าวหา ก็ให้สั่งพักราชการได้ตลอดเวลาที่คณะกรรมการทำการสอบสวน หรือจนกว่า ก.ศป. จะพิจารณากรณีตุลาการศาลปกครองถูกกล่าวหาแล้วเสร็จ[56] และเมื่อเริ่มการสอบสวน ให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกตุลาการศาลปกครองผู้ถูกกล่าวหามาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวและอธิบายข้อกล่าวหาให้ทราบ และให้คณะกรรมการสอบสวนถามตุลาการศาลปกครองผู้ถูกกล่าวหาว่ามีกรณีตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ และจะชี้แจงหรือให้ถ้อยคำอย่างไร[57]

ในการสอบสวนให้คณะกรรมการสอบสวนมีอำนาจเรียกให้หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลใดให้ข้อเท็จจริง ให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวกับเรื่องที่สอบสวนได้[58] และให้คณะกรรมการสอบสวนเรียกให้ตุลาการศาลปกครองผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงหรือนำพยานหลักฐานเข้าสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ ภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการสอบสวนกำหนด

---

[55] ระเบียบคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองว่าด้วยวิธีการสอบสวนและสิทธิของตุลาการศาลปกครองซึ่งถูกกล่าวหามีเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่ง พ.ศ. 2545 ข้อ 6.

[56] ระเบียบคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองว่าด้วยวิธีการสอบสวนและสิทธิของตุลาการศาลปกครองซึ่งถูกกล่าวหามีเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่ง พ.ศ. 2545 ข้อ 12.

[57] ระเบียบคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองว่าด้วยวิธีการสอบสวนและสิทธิของตุลาการศาลปกครองซึ่งถูกกล่าวหามีเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่ง พ.ศ. 2545 ข้อ 13.

[58] ระเบียบคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองว่าด้วยวิธีการสอบสวนและสิทธิของตุลาการศาลปกครองซึ่งถูกกล่าวหามีเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่ง พ.ศ. 2545 ข้อ 18.

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว และเห็นว่าตุลาการศาลปกครอง ผู้ถูกกล่าวหามีความผิดจริงตามที่ถูกกล่าวหา คณะกรรมการสอบสวนต้องเปิดโอกาสให้ตุลาการศาลปกครองผู้ถูกกล่าวหามาพบเพื่อแจ้งให้ทราบว่า จากการสอบสวนมีพยานหลักฐานสนับสนุนข้อกล่าวหาอย่างไร

ให้คณะกรรมการสอบสวนทำรายงานการสอบสวนเสนอต่อ ก.ศป. พร้อมด้วยความเห็นว่าตุลาการศาลปกครองผู้ถูกกล่าวหามีความผิดตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ อย่างไรและควรให้ตุลาการผู้ถูกกล่าวหานั้นออกจาราชการหรือไล่ออกจากราชการหรือไม่ อย่างไร[59] กรณีที่ ก.ศป. เห็นว่าผิดจริงตามที่กล่าวหาและถึงขั้นที่จะให้ตุลาการศาลปกครองผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ให้ ก.ศป. มีมติให้ตุลาการศาลปกครองผู้ถูกกล่าวหาออกจากราชการหรือถูกไล่ออกจากราชการแล้วแต่กรณี คำวินิจฉัยของ ก.ศป. ให้เป็นที่สุด[60]

ตุลาการศาลปกครองผู้ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง แม้ภายหลังผู้นั้นจะพ้นจากตำแหน่งก็อาจมีการสอบสวนเพื่อลงโทษผู้นั้นหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งให้ถูกต้องได้ เว้นแต่ตุลาการศาลปกครองผู้นั้นจะพ้นจากตำแหน่งเพราะตาย[61]

3) การลงโทษ

เมื่อ ก.ศป. มีมติว่าตุลาการศาลปกครองผู้ถูกกล่าวหามีการทุจริตต่อหน้าที่ราชการก็ดี หรือกระผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามที่กำหนดในวินัยการเป็นตุลาการศาลปกครองก็ดีตามที่ถูกกล่าวหา ก.ศป. จะมีมติไล่ตุลาการศาลปกครองผู้นั้นออก และตุลาการศาลปกครองผู้นั้นก็จะพ้นจากตำแหน่ง

จากที่กล่าวมาทั้งหมดล้วนแล้วแต่เป็นการตรวจสอบตุลาการภายในฝ่ายตุลาการทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบ โดยคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม (ก.ต.)ซึ่งใช้อยู่ในศาลยุติธรรม หรือการตรวจสอบโดยคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) ซึ่งใช้อยู่ในศาลปกครอง ซึ่งทั้งหมดล้วนแล้วแต่เป็นการตรวจสอบตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจตุลาการอันเป็นการควบคุมและตรวจสอบทางด้านวินัยเท่านั้น และมีผลลงโทษเฉพาะเกี่ยวกับทางด้านวินัยเท่านั้น หาได้มีผลไปถึงความรับผิดในทางอาญาแต่อย่างใดไม่ ถึงแม้ว่าการสอบสวนจะพบว่าความผิดทาง

---

[59] ระเบียบคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองว่าด้วยวิธีการสอบสวนและสิทธิของตุลาการศาลปกครองซึ่งถูกกล่าวหามีเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่ง พ.ศ. 2545 ข้อ 23.

[60] ระเบียบคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองว่าด้วยวิธีการสอบสวนและสิทธิของตุลาการศาลปกครองซึ่งถูกกล่าวหามีเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่ง พ.ศ. 2545 ข้อ 24.

[61] ระเบียบคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองว่าด้วยวิธีการสอบสวนและสิทธิของตุลาการศาลปกครองซึ่งถูกกล่าวหามีเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่ง พ.ศ. 2545 ข้อ 26.

วินัยดังกล่าวนั้นเป็นการกระทำความผิดอาญาด้วยแต่ก็มิอาจดำเนินการในคดีอาญาได้ ซึ่งการดำเนินการในคดีอาญาก็ยังคงต้องใช้วิธีการปกติของการดำเนินคดีอาญาอยู่นั่นเอง และวิธีการหาและรวบรวมพยานหลักฐานรวมทั้งข้อเท็จจริง ในการดำเนินการสอบสวนทางวินัยในศาลปกครอง ซึ่งให้อำนาจคณะกรรมการสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐานค่อนข้างน้อย อีกทั้งยังมีปัญหาไปถึงในเรื่องของกระบวนการตรวจสอบ เนื่องจากคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรวจสอบอันเป็นการตรวจสอบภายในฝ่ายตุลาการนั้น กรรมการหรือบุคคลที่มีอำนาจส่วนใหญ่จะเป็นบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งภายในองค์กรตุลาการนั้นเช่นเดียวกับบุคคลที่ถูกตรวจสอบ ดังนั้นก็จะมีความ เคลือบแคลงสงสัยจากภายนอกว่าการตรวจสอบโดยวิธีการที่กล่าวมามีความน่าเชื่อถือและมีประสิทธิมากน้อยเพียงใด

3. การตรวจสอบโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ[62]

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามระบบการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งประกอบไปด้วยหลักสำคัญ 6 ประการ ได้แก่

1) หลักนิติธรรม (The Rule of Law) หมายถึง การปฏิบัติตามกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย จะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมและความยุติธรรม

2) หลักคุณธรรม (Morality) หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้อง การส่งเสริมให้บุคลากรพัฒนาตนเองไปพร้อมกับมีความซื่อสัตย์สุจริต มีวินัย ขยัน อดทน เป็นนิสัยประจำชาติ

3) หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง การปฏิบัติหน้าที่ต้องมีความโปร่งใส ในขณะเดียวกันยังให้ความหมายได้อีกว่า การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นก็เพื่อจัดการกับปัญหาทุจริตในภาครัฐเพื่อทำให้เกิดการโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเอง

4) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง การให้โอกาสแก่บุคลากรหรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมทางการบริหารจัดการเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ

---

[62] วิชา มหาคุณ, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550: เรื่อง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.), (นนทบุรี: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง, 2552), หน้า 13-14.

5) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) หมายถึง การตระหนักในสิทธิและหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหา การกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา และเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง รวมทั้งกล้าที่จะยอมรับผลดีและผลเสียจากการกระทำของตน

6) หลักความคุ้มค่า (Cost-effectiveness) หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรของรัฐต่างๆ ซึ่งการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรต่างๆนั้น อาจมีการทุจริตต่อหน้าหรือเป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ไม่ชอบ จึงเป็นภารกิจขององค์กรอิสระที่จะคอยตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรต่างๆ ร่วมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายตุลาการด้วยในกรณีที่มีการกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตในหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งการตรวจสอบตุลาการโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นเป็นการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกซึ่งมีกระบวนการตรวจสอบที่ต่างออกไปจากการตรวจสอบภายในฝ่ายตุลาการซึ่งเป็นสิ่งที่ผู้ศึกษาวิจัยจะได้ศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ และกระบวนการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในหัวข้อถัดไป

2.6.3 กรณีที่ตุลาการจะถูกตรวจสอบ

เนื่องจากในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการนั้น ตุลาการย่อมมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่ทางตุลาการดังกล่าวย่อมได้รับความคุ้มกันในการปฏิบัติหน้าที่อีกด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ตุลาการยังคงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการจึงต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย จึงต้องมีการตรวจสอบตุลาการว่าได้ปฏิบัติหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ดังเช่นการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายอื่นๆ แต่การตรวจสอบตุลาการนั้น ยังคงต้องคำนึงถึงความเป็นอิสระและความคุ้มกันของตุลาการด้วย เพื่อไม่ให้การตรวจสอบเป็นเครื่องในการแทรกแซงความเป็นอิสระของตุลาการ ดังนั้น ในการตรวจสอบตุลาการ ผู้ตรวจสอบต้องคำนึงถึงหลักความเป็นอิสระและความคุ้มกันทางตุลาการด้วย

การตรวจสอบตุลาการการนั้น โดยปกติตุลาการย่อมมีความเป็นอิสระใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยปราศจากการแทรกแซงจากปัจจัยภายนอก และเมื่อใช้ดุลยพินิจในการพิจารณาพิพากษาคดีไปแล้วย่อมได้รับความคุ้มกันทางตุลาการเพื่อมิให้ถูกผู้ใดฟ้องร้องไม่ว่าในทางแพ่งหรือทางอาญาอันเนื่องมาจากการที่ได้ใช้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีไป แม้การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนั้นจะเกิดจากความผิดพลาดของตุลาการก็ตาม ดังนั้นจึงไม่สามารถทำการตรวจสอบตุลาการในกรณีที่เป็นการใช้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีได้ แต่อย่างไรก็ตาม ถ้าการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยปรากฏชัดแจ้งว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่

โดยปราศจากอำนาจอย่างชัดแจ้งหรือเป็นกรณีที่เกิดจากพฤติกรรมที่ไม่ชอบของตุลาการ หลักความเป็นอิสระและความคุ้มกันทางตุลาการย่อมสิ้นสุดลง และตุลาการผู้นั้นย่อมถูกตรวจสอบในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ดังเช่นที่ปรากฏในคดี Stump v. Sparkman 1978 และ คดี Bradley v. Fisher 1897 ซึ่งศาลสูงสุดของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ตัดสินไว้ว่าตุลาการมีความคุ้มกันไม่ให้ต้องถูกฟ้องร้องไม่ว่าทางแพ่งหรือทางอาญาจากการปฏิบัติหน้าที่ก็ตามแต่หลักความคุ้มกันดังกล่าวก็ไม่ได้ให้ไว้แก่ตุลาการอย่างสมบูรณ์ ถ้าปรากฏว่าตุลาการได้กระทำการไปโดยปราศจากอำนาจอย่างชัดแจ้งหรือเป็นกรณีที่เกิดจากพฤติการณ์ที่ไม่ชอบของตุลาการ หลักความเป็นอิสระและความคุ้มกันทางตุลาการย่อมหมดไป และตุลาการผู้นั้นต้องถูกตรวจสอบในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

ทั้งนี้ ยังมีคดีที่แสดงให้เห็นว่าศาลสูงสุดของอเมริกาก็ไม่ได้ให้ ความคุ้มกันต่อตุลาการอย่างเด็ดขาด แต่ได้พิจารณาถึงลักษณะของการใช้อำนาจและพฤติกรรมของตุลาการที่ใช้อำนาจอีกด้วย ดังในคดี ex parte Virginia 1879 ซึ่งศาลสูงสุดของประเทศสหรัฐอเมริกาได้ตัดสินไว้ว่าเมื่อการปฏิบัติหน้าที่ของ ตุลาการมิใช่การใช้อำนาจตุลาการ โดยแท้ และเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อมไม่ใช่การกระทำทางตุลาการอีกต่อไป ดังนั้นความคุ้มกันทางตุลาการย่อมสิ้นสุดลง ดังนั้นอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่ากรณีที่กล่าวหาว่าตุลาการกระทำการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ ตุลาการผู้นั้นย่อมถูกตรวจสอบได้เนื่องจากเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่เกิดจากพฤติการณ์ที่ไม่ชอบ

2.7 การตรวจสอบตุลาการโดยองค์กรภายนอกในประเทศไทย

ตามหลักนิติรัฐนั้นจะต้องมีการตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งใช้อำนาจไปในนามของรัฐให้ชอบด้วยกฎหมาย ไม่เพียงแต่การตรวจสอบภายในองค์กรเท่านั้น แต่การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกย่อมเป็นสิ่งจำเป็น และจะต้องเป็นการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพอีกด้วย ซึ่งการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกมีหลายประเภท แต่ในที่นี้จะกล่าวถึงการตรวจสอบโดยองค์กรอิสระ อันได้แก่ การตรวจสอบโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ซึ่งเป็นฉบับที่ 16 จนถึงรัฐธรรมนูญปัจจุบันซึ่งเป็นฉบับที่ 18 ได้มีแนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างมากมายหลายเรื่องเพื่อให้มีการใช้อำนาจรัฐอย่างถูกต้อง ทั้งนี้เพื่อป้องกันและปราบปรามการการทุจริตและใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยได้ก่อตั้งองค์กรอิสระหลายองค์กรขึ้นมา ซึ่งแต่ละองค์กรมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป สำหรับวัตถุประสงค์ของรัฐธรรมนูญที่จัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมานั้น เพื่อควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในแต่ละองค์กรของรัฐ ซึ่งการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กร

ต่างๆ นั้น อาจมีการทุจริตต่อหน้าหรือเป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ไม่ชอบ จึงเป็นภารกิจขององค์กรอิสระที่จะคอยควบคุมและตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรเหล่านั้นเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งองค์กรอิสระเหล่านี้ขึ้น ซึ่งในวิทยานิพนธ์เล่มนี้จะผู้ศึกษาวิจัยได้วางขอบเขตในการศึกษาถึงอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบฝ่ายตุลาการโดยเฉพาะในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าตุลาการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ

2.7.1 ประวัติความเป็นมาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของประเทศไทยมีมาแต่อดีต นับตั้งแต่สมัยสุโขทัย สมัยกรุงศรีอยุธยา สมัยกรุงธนบุรี สมัยกรุงรัตนโกสินทร์จนถึงยุคปัจจุบัน โดยจุดเริ่มต้นของยุคปัจจุบัน ได้เริ่มจากมีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคือ กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ.127 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2471 พระราชบัญญัติคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 พระราชกฤษฎีกาวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติเรื่องราวร้องทุกข์ พ.ศ. 2492

ต่อมาในปี พ.ศ.2494 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิบัติราชการตามมติประชาชน (ก.ป.ช.)เพื่อรับเรื่องราวร้องทุกข์และพัฒนามาเป็นกรมตรวจราชการแผ่นดินในปี พ.ศ. 2496 แต่ได้ถูกยุบเลิกไปในปี พ.ศ. 2503 และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเกี่ยวกับภาษีอากร(ก.ต.ภ.) ขึ้นตามพระราชบัญญัติตรวจสอบการปฏิบัติเกี่ยวกับภาษีอากร และรายได้อื่นของรัฐ พ.ศ. 2503[63]

ภายหลังการปฏิวัติเมื่อวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2514 ได้มีการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบริหาร ลดการทำงานที่ซ้ำซ้อน โดยรวมงานของ ก.ต.ภ. สำนักงานคณะกรรมการเรื่องราวร้องทุกข์และงานของผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เข้าด้วยกันแล้วจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) ตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 314 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 มีหน้าที่ตรวจและติดตามการปฏิบัติงานตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน และนโยบายของรัฐบาล รวมทั้งการสืบสวนสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติ มิชอบ แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตยในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 เป็นผลให้สำนักงาน ก.ต.ป. ต้องถูกยุบเลิกไป

---

[63] คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, <u>รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี 2543 คณะกรรมการ ป.ป.ช.</u>, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร: ศรีเมืองการพิมพ์, 2544), หน้า 28.

เมื่อนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐบาลได้มีเจตจำนงที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการให้หมดสิ้นไปหรืออย่างน้อยก็ให้บรรเทาเบาบางลง จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความใน ข้อ 9 (6) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ แต่ไม่ทันได้เริ่มดำเนินการนายสัญญาธรรมศักดิ์ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเสียก่อน หลังจากนั้นเมื่อได้รับ พระมหากรุณาธิคุณโปรดเกล้าโปรดกระหม่อม แต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรี อีกครั้งก็ได้ปรับปรุงคณะกรรมการ ป.ป.ป.ใหม่ และเริ่มดำเนินงานตั้งแต่ วันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2517 หลังจากนั้นไม่นานก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2518 และตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515(ฉบับที่๑๐) พ.ศ. 2518 จัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ป. สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้น

เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีการกำหนดองค์กรอิสระขึ้นรวม 8 องค์กร หนึ่งในจำนวนนั้นได้มีองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เรียกว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ในการจัดตั้งการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นมาเหตุผลหนึ่งเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระที่มีความเป็นกลางและเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับและรอบด้านโดยกลไกที่มีประสิทธิภาพ[64] โดยไม่ถูกจำกัดว่าผู้รับการตรวจสอบนั้นจะอยู่ในองค์กรใด

ต่อมาในวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 (ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก วันที่ 17 พฤศจิกายน 2542) เป็นผลให้สำนักงานป.ป.ป.ได้ถูกยุบเลิกไป

---

[64] สุรพล นิติไกรพจน์, คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547), หน้า 51-52.

และได้มีการจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่เรียกโดยย่อว่า "สำนักงาน ป.ป.ช." ขึ้น[65]

เมื่อ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ได้เกิดการปฏิวัติยึดอำนาจเกิดขึ้น โดยคณะปฏิรูปการปกครองคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ หรือ คมช. และได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และได้มีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 19 ลงวันที่ 22 กันยายน พ.ศ. 2549 ประกาศให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับต่อไป ซึ่งมีผลให้ยังคงมีคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็ยังคงให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระ คงมีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต การตรวจสอบองค์กรของรัฐอื่นๆ เช่นเดิมจนถึงปัจจุบัน

ความเป็นองค์กรอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นั้น สามารถพิจารณาได้ 3 โครงสร้าง คือ 1.คณะกรรมการ ป.ป.ช. 2.อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเป็นของตนเองเป็นการเฉพาะ 3. สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

1. คณะกรรมการป้องกันและปราบปราการทุจริตแห่งชาติ

1) กระบวนการสรรหาคณะกรรมการป้องกันและปราบปราการทุจริตแห่งชาติ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีทั้งหมด 9 คน ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีก 8 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา[66]

กระบวนการสรรหาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 กล่าวโดยสรุปคือ จะมีคณะกรรมการสรรหาซึ่งประกอบไปด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาล

---

[65] คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี 2544 คณะกรรมการ ป.ป.ช., (กรุงเทพมหานคร: ศรีเมืองการพิมพ์, 2545), หน้า 29.

[66] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 6.

รัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร[67]

ให้คณะกรรมการสรรหามีหน้าที่สรรหาและจัดทำรายชื่อผู้ได้รับเลือก จำนวน 9 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภาโดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น ทั้งนี้ ภายใน 30 วันนับแต่วันที่มีเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มติในการคัดเลือกดังกล่าวต้องลงคะแนนโดยเปิดเผยและต้องมีคะแนนไม่น้อยกว่า 2ใน3 ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติให้ความเห็นชอบบุคคลผู้ได้รับการคัดเลือกตามที่คณะกรรมการสรรหาได้เสนอชื่อมา ภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับรายชื่อ การลงมติให้ใช้วิธีลงคะแนนลับ และเมื่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบ ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูล เพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป และให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานและกรรมการ

2) คุณสมบัติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ผู้ที่ได้รับเสนอชื่อเป็นกรรมการต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์

ผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อให้เป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องมีคุณสมบัติดังนี้

(1) มีสัญชาติไทย

(2) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์

(3) เคยเป็นรัฐมนตรี ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุดกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดี หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางบริหารในหน่วยราชการที่มีอำนาจบริหารเทียบเท่าอธิบดี หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์ หรือเคยเป็นทนายความ หรือผู้แทนองค์การพัฒนาเอกชน หรือผู้ประกอบวิชาชีพที่มีองค์กรวิชาชีพตามกฎหมายโดยประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 30 ปีนับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อ ซึ่งสภาทนายความ หรือองค์การพัฒนาเอกชน หรือองค์กรวิชาชีพนั้นให้การรับรองและเสนอชื่อ[68]

---

[67] วิชา มหาคุณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 56.

[68] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 9.

3) วาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

กรรมการมีวาระดำรงตำแหน่ง 9 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว และกรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้าทำหน้าที่[69]

2. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ตามกฎหมาย

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ร่างขึ้นโดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้[70]

1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งนำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา กรณีมีการร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด ผู้พิพากษาหรือตุลาการ อัยการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

2) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีมีผู้กล่าวหาร้องเรียนให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น และให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคล ดังกล่าวหรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนด้วย

3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม(2) และเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

---

[69] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 12.

[70] มานิตย์ จุมปา,ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550), (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551), หน้า 361-362.

4) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นซึ่งมิใช่บุคคลตาม(2) และเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย

5) กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา 264 ของรัฐธรรมนูญ

6) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

7) กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

8) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว

9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นวุฒิสภา และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว

10) รายงานผลการตรวจสอบ และผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี ทั้งนี้ให้ประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อสาธารณะต่อไป

11) เสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

12) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้

สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

13) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

14) ดำเนินการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศโดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามทุจริต ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศในการต่อต้านทุจริต

15) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการ

16) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

17) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหรือที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่น การสอบสวนสืบสวนเกี่ยวกับความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตรวจสอบการถือครองหุ้นหรือการเป็นหุ้นส่วนของรัฐมนตรี ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตี หรือการตรวจสอบการประมูลงานในหน่วยงานของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

และในการปฏิบัติหน้าให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้ข้าราชการพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการหน่วยงานของรัฐรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวน ข้อเท็จจริง

(2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถานสถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใดรวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัดเอกสารทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(3) มีหนังสือให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การไต่สวนข้อเท็จจริง หรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(4) วางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงค่าเดินทางและค่าตอบแทนของพยานบุคคล และเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเรื่องอื่นใดเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(5) วางระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบน

(6) ออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช.

(7) ในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดังต่อไปนี้

ก. แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ

ข. ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับ และควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหามีมูล เพื่อส่งตัวไปยังพนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

ค. การปล่อยตัวผู้ถูกจับชั่วคราว

(8) ฟ้องคดีหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี แล้วแต่กรณีดังนี้

ก. ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นพิจารณาแล้ว ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินคดีได้

ข. ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด

(9) มีอำนาจส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการหรือพักงาน เพื่อรอฟังผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนข้อเท็จจริง

3. สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ตามกฎหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน่วยธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เป็นอิสระจากองค์กรอื่น ได้แก่ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยให้มีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภา และให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การบริหารงานทั่วไป การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ[71]

จากโครงสร้างของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวทั้ง 3 ลักษณะซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงหลักประกันความเป็นอิสระให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติหน้าที่ ตรวจสอบองค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรอื่นโดยปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรใดๆ และเพื่อก่อให้การปฏิบัติงานดังกล่าวมีประสิทธิภาพ อีกทั้ง ยังเป็นหลักประกันให้แก่ผู้ที่ถูกตรวจสอบด้วยว่าจะได้รับการตรวจสอบอย่างเป็นธรรมปราศจากการกลั่นแกล้งหรือสั่งการจากบุคคลอื่น ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักนิติรัฐ และหลักการแบ่งแยกอำนาจ

2.7.2 อำนาจในการตรวจสอบตุลาการในการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนตุลาการในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าตุลาการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบอันนำไปสู่ 1.การถอดถอนตุลาการนั้นออกจากตำแหน่ง และ/หรือ 2. การดำเนินคดีฐานกระทำความผิดว่าด้วยการทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อหน้าที่ในการยุติธรรม

1. การถอดถอนตุลาการออกจากตำแหน่ง

กระบวนการถอดถอนนั้นเป็นวิธีการตรวจสอบและถ่วงดุลโดยวุฒิสภาอันเป็นองค์กรนิติบัญญัติแต่ขั้นตอนการไต่สวนหาข้อเท็จจริงซึ่งนำไปสู่การลงมติถอดถอนนั้น เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อเสนอต่อวุฒิสภา ซึ่งมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

เมื่อปรากฏว่าตุลาการผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจ

---

[71] มานิตย์ จุมปา, เรื่องเดียวกัน, หน้า 362.

ดำเนินการถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งการร้องขอให้วุฒิสภาดำเนินการถอดถอนด้วยเหตุผลดังกล่าวนั้น อาจเริ่มต้นกล่าวหาโดยบุคคลต่างๆ ในกรณีต่อไปนี้[72]

1) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนตุลาการที่ถูกกล่าวหาดังกล่าวออกจากตำแหน่ง

2) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า 20,000 คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนตุลาการที่ถูกกล่าวหาดังกล่าวออกจากตำแหน่ง

3) สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนตุลาการที่ถูกกล่าวหาดังกล่าวออกจากตำแหน่ง

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอจากบุคคลดังกล่าวแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการตรวจสอบและพิจารณาว่าคำร้องขอถูกต้องตามกฎหมาย ให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ ในกรณีที่เห็นว่าถูกต้องและครบถ้วนแล้วให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนตามอำนาจหน้าที่โดยเร็ว หากเห็นว่าคำร้องไม่ถูกต้องให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ผู้ร้องขอทราบโดยเร็วเพื่อดำเนินการให้ถูกต้อง และต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานวุฒิสภา

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอที่ได้แก้ไขแล้ว ให้ตรวจสอบคำร้องขอที่แก้ไขดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอแก้ไขดังกล่าว ถ้าเห็นว่าถูกต้องแล้ว ก็ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนตามอำนาจหน้าที่โดยเร็ว ถ้าเห็นว่ายังไม่ถูกต้องอีก ก็ให้ประธานวุฒิสภาคืนคำร้องขอดังกล่าวให้แก่ผู้ร้องขอ ทั้งนี้ไม่ตัดสิทธิที่ผู้ร้องขอจะยื่นคำร้องขอในประเด็นดังกล่าวให้วุฒิสภาอีก

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว มีมติเสียงข้างมากว่าข้อกล่าวหาที่มาจากการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจาตำแหน่งมีมูล ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริง เอกสารต่างๆ พร้อมด้วยความเห็นและมติดังกล่าวไปยังประธานวุฒิสภา เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับรายงานแล้ว ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณามีมติโดยเร็ว และนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติดังกล่าวผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภาจะมีมติ

---

[72] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 59.

THE ASSUMPTION UNIVERSITY LIBRARY

ในการลงมตินั้นสมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนน ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 3ใน5 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา และเมื่อผู้ถูกกล่าวถูกลงมติถอดถอนออกจากตำแหน่ง ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในหน่วยงานของรัฐ หรือในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปีมติของวุฒิสภาให้เป็นที่สุด และจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี[73] ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าความรับผิดอันเนื่องมาจากการถูกถอดถอนนั้นแยกออกจากความรับผิดในทางอาญา

2. ตุลาการ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อหน้าที่ในการยุติธรรม

เมื่อมีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง ในที่นี้รวมถึงตุลาการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ โดยมิชอบ อันเป็นการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมให้กล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่เกิน 5 ปี

ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยอายุความ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวได้พ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปเกิน 5 ปี แล้ว ย่อมไม่เป็นการตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะยกคำกล่าวหาที่ได้มีการกล่าวหาไว้แล้วหรือกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นกระทำผิดขึ้นไต่สวนได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกิน 10 ปีนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้วแต่กรณี[74]

อย่างไรก็ตามคณะกรรมการ ป.ป.ช.ไม่มีอำนาจพิจารณาคำร้องในกรณีต่อไปนี้

1) เรื่องที่มีข้อกล่าวหาหรือประเด็นเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว และไม่มีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดี หรือ

---

[73] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 65.

[74] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 84.

2) เรื่องที่เป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและศาลประทับฟ้องหรือพิพากษา หรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่คดีนั้นได้มีการถอนฟ้องหรือทิ้งฟ้อง หรือเป็นกรณีที่ศาลยังมิได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับหรือยกคำกล่าวหานั้นขึ้นพิจารณาก็ได้[75]

แม้ว่าคำร้องจะอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกฎหมายแล้วก็ตามแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีดุลยพินิจที่อาจไม่รับหรือยกเรื่องกล่าวหาที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ขึ้นพิจารณาก็ได้เมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้

1) เรื่องที่ไม่ระบุพยานหลักฐานหรือไม่ปรากฏพฤติการณ์แห่งการกระทำชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้

2) เรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกิน 5 ปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหาและเป็นเรื่องที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

3) เรื่องที่เป็นการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการดำเนินการต่อผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายอื่นเสร็จสิ้นและเป็นไปโดยชอบแล้ว และไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการดำเนินการนั้นไม่เที่ยงธรรม

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงซึ่งรวมถึงตุลาการ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยข้อเท็จจริงได้ตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด[76]แต่เนื่องจากมีเรื่องที่เข้ามาสู่การดำเนินการไต่สวนเป็นจำนวนมาก เพื่อแบ่งเบาภาระของการดำเนินการไต่สวนดังกล่าวกฎหมายจึงกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิดได้[77]

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหานั้นเป็นอันตกไป ผลของการวินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดดังกล่าว ย่อมนำไปสู่ผลการทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจรับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณาได้อีก หากไม่มีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดี

---

[75] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 86.

[76] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 88.

[77] สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, เรื่องเดิม, หน้า 105.

แต่ถ้าข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช มีมติว่ามีมูลความผิดให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง แล้วแต่กรณีโดยเร็ว โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย และเมื่อดำเนินการได้ผลประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดวินัย[78]

ในกรณีที่คณะกรรมการ ก.ต. หรือ คณะกรรมการ ก.ศป. ไม่ดำเนินการทางวินัย หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยของ ก.ต. หรือ ก.ศป. แล้วแต่กรณีไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการ ก.ต. หรือประธานคณะกรรมการ ก.ศป. แล้วแต่กรณี

2) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิดทางอาญา ให้ประธานกรรมการส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง

เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานและเอกสาร พร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.แล้ว เห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นโดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป

---

[78] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92.

ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน[79]

กรณีที่มีการฟ้องผู้ถูกกล่าวหาเป็นคดีอาญาต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดี ให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดียึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นควร และให้ศาลดำเนินกระบวนพิจารณาไปโดยใช้ระบบไต่สวนซึ่ง[80]ทั้งนี้ ตามระเบียบที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกากำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา[81]

กล่าวโดยสรุปการตรวจสอบดังที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด ต่างก็มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การใช้อำนาจตุลาการเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและให้การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นไปด้วยความเหมาะสมมีความน่าเชื่อถือ ในวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ผู้ศึกษาวิจัยมุ่งที่จะศึกษาถึงการตรวจสอบความประพฤติของตุลาการ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.ซึ่งเป็นการตรวจสอบ โดยองค์กรภายนอกในกรณีที่ตุลาการถูกกล่าวหาว่าทุจริตหรือใช้อำนาจในตำแหน่ง โดยมิชอบเป็นหลัก เพื่อที่จะได้ทราบถึงอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ามีอำนาจอยู่ในขอบเขตเพียงใด

ASSUMPTION UNIVERSITY OF THAILAND
BROTHERS of ST GABRIEL
LABOR VINCIT OMNIA
SINCE1969
มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

---

[79] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 97.

[80] โดยปกติกระบวนพิจารณาคดีอาญาตามปกติในชั้นศาล จะเป็นการดำเนินการพิจารณาโดยระบบกล่าวหาซึ่งในระบบกล่าวหาจะถือว่าภาระการพิสูจน์เป็นหน้าที่ของคู่ความ ศาลจะอยู่ในฐานะเสมือนคนกลางโดยจะรับฟังพยานหลักฐานจากที่คู่ความนำเสนอมา แต่ในระบบไต่สวนจะถือว่าภาระการพิสูจน์เป็นหน้าที่ของศาล ดังนั้นศาลมีอำนาจเต็มที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงโดยตนเองได้ซึ่งเหมาะสมที่จะนำมาใช้ในกรณีการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากพยานหลักฐานต่างๆอาจอยู่ในการดูแลหรือการครอบครองของจำเลยซึ่งยากแก่การได้มาโดยวิธีการสืบสวนสอบสวนปกติ.

[81] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 98/1.

บทที่ 3
การตรวจสอบองค์กรตุลาการในต่างประเทศ

ในบทที่ 2 ผู้ศึกษาวิจัยได้ศึกษาถึง แนวคิด ทฤษฎีสากลต่างๆในการตรวจสอบตุลาการ รวมถึงศึกษาถึงการตรวจสอบตุลาการในประเทศไทยโดยมุ่งศึกษาถึงการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกอันเป็นการตรวจสอบโดยกระบวนการเฉพาะ ซึ่งศึกษาอยู่ 2 วิธี คือ 1. การถอดถอนตุลาการออกจากตำแหน่ง และ 2. การตรวจสอบตุลาการโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยแต่ละประเทศมีการตรวจสอบตุลาการโดยองค์กรภายนอกที่มีมาตรการหรือองค์กรที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ซึ่งการตรวจสอบดังกล่าวอาจเป็นการตรวจสอบโดยกระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติ ในขณะเดียวกันบางประเทศนอกจากการตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติแล้วยังมีการจัดตั้งองค์กรอื่นขึ้นมาเพื่อตรวจสอบเป็นพิเศษ เช่น จัดตั้งขึ้นมาในรูปแบบขององค์กรอิสระ เป็นต้น ในบทที่ 3 นี้ ผู้ศึกษาวิจัยมุ่งศึกษาถึงการตรวจสอบตุลาการโดยองค์กรภายนอกโดยกระบวนการถอดถอนออกจากตำแหน่งและการตรวจสอบตุลากรโดยองค์กรพิเศษในระบบของต่างประเทศ ซึ่งจะเป็นการอธิบายถึงการตรวจสอบตุลาการโดยองค์กรภายนอกในรูปแบบต่างๆ

3.1 การตรวจสอบตุลาการโดยกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งในประเทศสหรัฐอเมริกา

3.1.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีการจัดการปกครองแบบสหพันธรัฐ ประกอบไปด้วยมลรัฐต่างๆ 50 มลรัฐ โดยมีระบบการปกครองแบบประธานาธิบดี ซึ่งตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกามีการแบ่งองค์กรซึ่งใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 องค์กร คือ องค์กรฝ่ายบริหาร องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ และองค์กรฝ่ายตุลการ แต่ละองค์กรมีความเป็นอิสระต่อการและตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ซึ่งเป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ค่อนข้างที่จะเคร่งครัด

ASSUMPTION UNIVERSITY OF THAILAND LABOR OMNIA VINCIT SINCE1969 มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

องค์กรฝ่ายบริหารเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารโดยมีประธานาธิบดีเป็นหัวหน้ารัฐบาล ซึ่งประธานาธิบดีเป็นทั้งประมุขของรัฐและเป็นหัวหน้ารัฐบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้ง มีวาระการดำรงตำแหน่งสมัยละ 4 ปี[85] และจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 สมัยไม่ได้

องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยมีสภาคองเกรส (Congress of United States) เป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งรัฐสภาของสหรัฐอเมริกา ประกอบไปด้วย 2 สภา[86] คือ วุฒิสภา (Senate) และ สภาผู้แทนราษฎร (The House of Representatives) โดยวุฒิสภาประกอบไปด้วยจำนวนสมาชิก 100 คน ซึ่งมาจากทุกมลรัฐ มลรัฐละ 2 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งสมัยละ 6 ปี สภาผู้แทนราษฎร ประกอบไปด้วยจำนวนสมาชิก 435 คน ซึ่งมาจากทุกมลรัฐ แต่จำนวนสมาชิกแต่ละมลรัฐจะไม่เท่ากัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับจำนวนประชาการในมลรัฐนั้น

องค์กรฝ่ายตุลาการเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ โดยมีศาลเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ[87] ศาลสหพันธรัฐประกอบไปด้วยศาล 3 ชั้นศาลเรียงตามลำดับ ได้แก่ ศาลชั้นต้น (Trail Court) ศาลอุทธรณ์ (Intermediate Appellate Court) ศาลสูงสุด (Supreme Court) ซึ่งศาลสูงสุด ประกอบไปด้วยผู้พิพากษาศาลสูงจำนวน 9 คน โดยประธานาธิบดีเป็นผู้เสนอชื่อและเป็นผู้แต่งตั้ง และจะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา (Senate) ในทางกลับกัน ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจในการถอดถอนผู้พิพากษาศาลสูง และการดำรงตำแหน่งนั้นไม่มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง แต่อยู่ในตำแหน่งได้ตราบเท่าที่มีความประพฤติไม่เสื่อมเสีย

องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร องค์กรฝ่ายตุลาการ มีความเป็นอิสระต่อกัน โดยรูปแบบความสัมพันธ์ของทั้ง 3 องค์กรดังกล่าวจะอยู่ในลักษณะตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกัน

---

[85] The Constitution of the United States, Article 2, Section 1, The executive Power shall be vested in a President of the United States of America. He shall hold his Office during the Term of four Years, and, together with the Vice President, chosen for the same Term, be elected...

[86] The Constitution of the United States, Article 1, Section 1, All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives.

[87] The Constitution of the United States, Article 3, Section 1, The judicial Power of the United States shall be vested in one supreme Court, and in such inferior Courts as the Congress may from time to time ordain and establish. The Judges, both of the supreme and inferior Courts, shall hold their Offices during good Behaviour, and, shall, at stated Times, receive for their Services a Compensation, which shall not be diminished during their Continuance in Office.

LABOR VINCIT OMNIA SINCE1969

และกัน(Check and Balance) ซึ่งเป็นไปตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความมุ่งหมายต้องการให้แต่ละองค์กร ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกัน เช่น สภาคองเกรส (Congress) มีอำนาจในการออกรัฐบัญญัติ แต่ประธานาธิบดีมีสิทธิจะยับยั้ง (Veto)ได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อประธานาธิบดีได้ใช้สิทธิ ยับยั้งแล้ว หากร่างรัฐบัญญัตินั้น ได้ผ่านการพิจารณาของสภาคองเกรสเป็นครั้งที่สอง โดยได้รับเสียงสนับสนุน 2 ใน 3 ก็จะสามารถประกาศเป็นกฎหมายบังคับใช้ได้ ในทางกลับกัน ประธานาธิบดีเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ผู้พิพากษาในศาลสูงสุด แต่การเสนอชื่อเพื่อแต่งตั้งนี้ จะต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาเสียก่อน ส่วน ผู้พิพากษานั้น เมื่อได้รับแต่งตั้งแล้ว ประธานาธิบดีไม่มีอำนาจถอดถอนออกจาตำแหน่ง (Impeachment)[88] แต่สภาคองเกรสสามารถจะกล่าวโทษผู้พิพากษาได้เมื่อมีเหตุ หรือ มลทินมัวหมองและนำไปสู่การถูกถอดถอนในที่สุด มาตรการถอดถอนนี้ยังบังคับใช้ตลอดถึงตำแหน่งประธานาธิบดีเองเช่นกัน ในทำนองเดียวกัน ศาลสูงสุด ก็มีอำนาจที่จะประกาศว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่หรือการกระทำใดที่ขัดต่อหลักรัฐธรรมนูญได้ด้วย

จะเห็นได้ว่าอำนาจที่สำคัญของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างหนึ่งในการถ่วงดุลอำนาจจากฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ คือ การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง (Impeachment) ซึ่งกระบวนการดังกล่าว ได้แก่ การไต่สวนเพื่อการถอดถอนอันเป็นกระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติใช้เพื่อควบคุมการและตรวจสอบการบริหารและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง[89] ทั้งนี้ รวมถึง ผู้พิพากษาด้วยในความรับผิดในทางการเมืองหรือความรับผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ (Political Responsibility) แม้ว่า ผู้พิพากษาของสหรัฐอเมริกาจะมีความเป็นอิสระในการตัดสินคดีอย่างมากก็ตาม ไม่ว่าจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ หรือการอยู่ในตำแหน่งตราบเท่าที่ประพฤติตนไม่เสื่อมเสีย และให้ได้รับค่าตอบแทนจากการทำงานในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งจะไม่มีการลดค่าตอบแทนลงตลอดระยะเวลาที่ดำรงในตำแหน่งอยู่ แต่หาหลุดพ้นจากกระบวนการถอดถอนไม่ ดังนั้น กระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งจึงเป็นการตรวจสอบโดยการฟ้องร้องรูปแบบหนึ่ง

การบัญญัติกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกานั้นเกิดจากการที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้นได้ให้ความสนใจในการควบคุมประธานาธิบดี โดยที่ผู้

---

[88] โภคิน พลกุล และ ชาญชัย แสวงศักดิ์, <u>หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น</u>,พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2551), หน้า 136.

[89] นิยม รัฐอมฤตและคณะ, <u>กระบวนการไต่สวนและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูง:ในอำนาจหน้าที่ ป.ป.ช.</u>, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอ.พี. กราฟิคดีไซด์และการพิมพ์, 2549), หน้า 49.

ร่างต้องการสร้างฝ่ายบริหารที่มีความรับผิดชอบและเข้มแข็งและไม่เชื่อว่าผู้บริหารจะกระทำความผิดไม่ได้ จึงทำให้เกิดระบบตรวจสอบอำนาจเกิดขึ้น[90] และกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งดังกล่าวยังได้ขยายขอบเขตไปถึงการตรวจสอบรองประธานาธิบดี ผู้พิพากษา และเจ้าหน้าที่ของรัฐในภายหลัง ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้รับอิทธิพลมาจากกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งของประเทศอังกฤษ แม้ว่าหลักการของกระบวนการถอดถอนของสหรัฐอเมริกาจะต่างกับกระบวนการถอดถอนของอังกฤษ แต่ความมุ่งหมายในการบังคับใช้กระบวนการดังกล่าว คือ ปัญหาในการควบคุมอำนาจ ซึ่งจะต้องหาวิธีการเพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นของการกระทำทางการเมืองกับการป้องกันและลงโทษ การใช้อำนาจโดยมิชอบ (The abuse of power)[91]

ในสหรัฐอเมริกากระบวนการถอดถอนนั้นได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาตั้งแต่ปี ค.ศ.1787 ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของสภาคองเกรส โดยอำนาจในการถอดถอนให้เป็นหน้าที่ของวุฒิสภา (Senate) แต่การเริ่มต้นกระบวนการถอดถอนนั้นเริ่มจากการกล่าวหาโดยสภาผู้แทนราษฎร (The House of Representative) ที่มีอำนาจฟ้องขับจากตำแหน่ง ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการถอดถอน ซึ่งรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่ง (Impeachment) มีสาระสำคัญที่จะต้องพิจารณาในหัวข้อต่อไป

3.1.2 องค์กรและอำนาจหน้าที่

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติถึงหลักการสำคัญในกระบวนการการถอดถอนว่าองค์กรใดมีอำนาจ แต่รายละเอียดเกี่ยวกับวิธีดำเนินการถอดถอนต่างๆ ไปบัญญัติไว้ในข้อบังคับของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

1. ผู้ถูกกล่าวหา

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ.1787 ได้บัญญัติถึงบุคคลที่อยู่ในขอบเขตที่อาจถูกกระบวนการถอดถอนได้นั้น ได้แก่[92] ประธานาธิบดี (The President) รองประธานาธิบดี

---

[90] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักกองทุนส่งเสริมการวิจัย, 2538), หน้า 39.

[91] กานดา สิริฤทธิภักดี, "ระบบอิมพีชเมนต์ในประเทศสหรัฐอเมริกา", นิติสยามปริทัศน์'41, (มิถุนายน 2541): 148-169.

[92] The Constitution of the United States, Article 2, Section 4,"The President, Vice President and all civil Officers of the United States, shall be removed from Office on Impeachment for, and Conviction of, Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors."

(Vice President) และข้าราชการพลเรือนของรัฐทั้งหมด (all civil Officers of the United States) ทั้งนี้บทบัญญัติดังกล่าวยังหมายความรวมถึงผู้พิพากษาอีกด้วย แต่สมาชิกรัฐสภา และข้าราชการทหาร มิได้ อยู่ในขอบข่ายของการฟ้องขับจากตำแหน่งด้วย[93]

2. ผู้กล่าวหา

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติถึงผู้กล่าวหาที่เป็นผู้ที่มีอำนาจเริ่มต้นกระบวนการถอดถอน ก็คือ สภาผู้แทนราษฎร (The House of Representative) แต่เพียงผู้เดียว[94] ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของกระบวนการถอดถอน หากผู้แทนราษฎรพบว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิดตามเหตุที่สามารถถูกถอดถอนจากตำแหน่งตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีมติเสียงข้างของสภาผู้แทนราษฎร ก็จะทำการกล่าวหาฟ้องร้องไปยังวุฒิสภาในขั้นสอบสวนและตัดสินต่อไป

3. ผู้สอบสวนและตัดสิน

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา หมวดที่ 1 มาตรา 3 วรรค 6 ได้บัญญัติ[95]ให้วุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการไต่สวนละมีมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ตามที่สภาผู้แทนราษฎรกล่าวหาและฟ้องร้องมายังวุฒิสภา ว่ามีการกระทำผิดและมีเหตุแห่งการถอดถอนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ หากวุฒิสภาลงมติว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิดตามที่กล่าวหาโดยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2ใน3 ของจำนวนสมาชิกวุฒิสภา ผู้ถูกกล่าวหาก็จะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่ง

3.1.3 กระบวนการพิจารณาและสอบสวน

กระบวนการพิจารณาถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกานั้น สามารถแยกพิจารณาได้ออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ 1) เหตุแห่งการกล่าวหา 2) การไต่สวนและการตัดสิน ซึ่งแต่ละขั้นตอนมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

---

[93] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เรื่องเดิม, หน้า 40.

[94] The Constitution of the United States, Article 1, Section 2 Paragraph 5, "The House of Representatives shall chuse their Speaker and other Officers; and shall have the sole Power of Impeachment."

[95] The Constitution of the United States, Article 1, Section 3 Sub 6, "The Senate shall have the sole Power to try all Impeachments. When sitting for that Purpose, they shallbe on Oath or Affirmation. When the President of the United States is tried, the Chief Justice shallpreside: And no Person shall be convicted without the Concurrence of two thirds of the Members present."

1. เหตุแห่งการกล่าวหา

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ปี ค.ศ.1787 หมวดที่ 2 มาตรา 4 นอกจากจะบัญญัติถึงบุคคลที่อาจถูกถอดถอนออกจาตำแหน่ง ยังได้บัญญัติถึงเหตุแห่งการกล่าวหาสำหรับการฟ้องร้องคดีถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง ซึ่งมีด้วยกัน 3 เหตุเท่านั้น คือ

1) ความผิดของการขายชาติ (Treason) คือ การก่อสงครามกับประเทศ หรือให้ความช่วยเหลือสนับสนุนหรือเข้าข้างฝ่ายตรงข้ามที่เป็นศัตรูของประเทศ

2) ความผิดฐานรับสินบน (Bribery)

3) ความผิดทางอาญาที่ร้ายแรงอย่างอื่น (High Crimes and Misdemeanors)[96] ความผิดฐานนี้มิได้มีรากบานมาจากกฎหมายอาญาทั่วไป ส่วนมากจะเป็นการกล่าวหาว่ามีความประพฤติเสื่อมเสียไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ โดยเฉพาะตำแหน่งผู้พิพากษา ตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา หมวดที่ 3 มาตรา 1 ก็ได้บัญญัติถึงการอยู่ในตำแหน่งผู้พิพากษาว่า "ผู้พิพากษาสามารถดำรงตำแหน่งได้ตราบเท่าที่ มีความประพฤติไม่เสื่อมเสีย (The judges shall hold their Offices during good behavior)" จะเห็นได้ว่าเหตุแห่งการกล่าวหาในการฟ้องร้องเพื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งนั้นไม่ได้จำกัดเฉพาะการกระทำความผิดอาญาเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการกระทำที่มิใช่ความผิดทางอาญาด้วย ดังนั้นเหตุนี้จึงเป็นอีกเหตุหนึ่งที่สามารถฟ้องร้องคดีเพื่อถอดถอนผู้พิพากษาออกจาตำแหน่งได้

ความผิดทางอาญาที่ร้ายแรงอย่างอื่นอาจแบ่งได้เป็น 3 ประเภทดังต่อไปนี้[97]

(1) การใช้อำนาจในตำแหน่งเกินขอบเขต เพื่อทำให้หน่วยงานอื่นของรัฐเสื่อมเสีย อาทิ ประธานาธิบดี Andrew Johnson ถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจเกินขอบเขตประธานาธิบดีและไม่เคารพเอกสิทธิของรัฐสภา

(2) มีพฤติกรรมไม่ถูกต้อง หรือขัดต่อหน้าที่อย่างร้ายแรง และไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ของตำแหน่ง อาทิ ไม่พิจารณาคดีอย่างเป็นกลาง ใช้อิทธิพลทางการเมืองเหนือพฤติกรรมในการดำเนินคดี เช่น ชักนำให้ลงโทษผู้ถูกกล่าวหาอันเป็นการกล่าวหาผู้พิพากษา John Pickering ในปี ค.ศ.1803

---

[96] คำว่า Crimes and Misdemeanors ใช้คู่กันหมายถึงการละเมิดกฎหมายที่มีโทษทางอาญาเป็นสำนวนที่ใช้มากกว่า 400 ปี โดยใช้ครั้งแรกในอังกฤษในการกล่าวหาราชเลขาธิการ ชื่อ Michael de la Pole, Earl of Suffolk ในปี ค.ศ.1386 คำว่า Misdemeanors ในที่นี้ไม่ใช่ความผิดลหุโทษอย่างในสำนวนทั่วไปในทางอาญา

[97] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เรื่องเดิม,หน้า 41-42.

(3) ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งเพื่อจุดประสงค์ที่ไม่ถูกต้อง หรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัว เช่น การกล่าวหาผู้พิพากษา James H. Peck ในปี ค.ศ.1826 เพราะตัดสินจำคุกนักกฎหมายที่วิจารณ์คำพิพากษาของตนเอง ฐานละเมิดอำนาจศาลด้วยอคติ

2. วิธีการกล่าวหา

การกล่าวหาฟ้องร้องเพื่อถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งนั้นตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาให้เป็นหน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร (The House of Representative) และจะเป็นผู้ที่เริ่มกล่าวหา โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่งกล่าวหาต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้รับข้อกล่าวหาดังกล่าวแล้ว ในทางปฏิบัติที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะมอบหมายให้คณะกรรมาธิการยุติธรรมของสภาผู้แทนราษฎร (The House Judiciary Committee) เพื่อทำหน้าที่สืบสวนข้อเท็จจริงตามที่มีการกล่าวหามาว่ามีมูลหรือไม่ และรายงานให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อลงมติในข้อกล่าวหา และเพื่อให้คณะกรรมาธิการยุติธรรมที่แต่งตั้งขึ้นปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างลุล่วง ตามมติที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรที่ 803 คณะกรรมาธิการยุติธรรมมีอำนาจที่จะเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำและเป็นพยาน และมีอำนาจเรียกพยานวัตถุหรือพยานเอกสารจากบุคคลอื่นได้ ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมาธิการยุติธรรมย่อมมีโทษ[98]

เมื่อคณะกรรมาธิการยุติธรรมได้สืบสวนข้อเท็จจริงเสร็จเรียบร้อยแล้วก็ต้องรายงานสรุปข้อกล่าวหาเป็นข้อๆ ไปยังสภาผู้แทนราษฎร หากคณะกรรมาธิการยุติธรรมเห็นว่ามีความผิดก็จะเสนอคำฟ้องที่เป็นข้อกล่าวหาที่เห็นว่าเป็นความผิดเป็นข้อๆ เรียกว่า The Articles of Impeachment ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรอาจจะแก้ไขหรือลงมติยกเลิกความผิดข้อกล่าวหาใดข้อกล่าวหนึ่งได้ แต่จะเพิ่มเติมข้อกล่าวหาและบทความผิดตามที่คณะกรรมาธิการยุติทำรายงานมาไม่ได้ หลังจากนั้นสภาผู้แทนราษฎรก็จะลงมติ ซึ่งอาจจะลงมติรวมกันทุกข้อกล่าวหา หรือลงมติแยกแต่ละข้อกล่าวหาเป็นข้อๆก็ได้ การส่งคำฟ้องข้อกล่าวหา (The Bill of Impeachment) ไปยังวุฒิสภาเพื่อทำการไต่สวนและตัดสินนั้น จะกระทำก็ได้แต่โดยการลงคะแนนโดยใช้เสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร

หลังจากนั้นสภาผู้แทนราษฎรยังคงมีหน้าที่ที่สำคัญอีกประการ ก็คือ จะต้องตั้งคณะบุคคลที่เรียกว่า Managers โดยปกติก็จะตั้งมาจากสมาชิกของสภาคองเกรส ซึ่งมีฐานะเป็นที่ปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎร (ลักษณะจะคล้ายกับเป็นการทำหน้าที่แทนสภาผู้แทนราษฎรในการกล่าวหาผู้ถูกกล่าวในชั้นของวุฒิสภา) ที่จะทำหน้าที่กล่าวหาความผิดของผู้ถูกกล่าวหาต่อวุฒิสภา

---

[98] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ,เรื่องเดียวกัน, หน้า 41-42.

ซึ่งเป็นการดำเนินการของฝ่ายกล่าวหาในชั้นไต่สวนของวุฒิสภาซึ่งดำเนินกระบวนพิจารณาแบบมีข้อพิพาทนั่นเอง

3. การไต่สวนและการตัดสิน

รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา หมวดที่ 1 มาตรา 3 วรรค 6 บัญญัติให้ การไต่สวนและตัดสินเป็นอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา (Senate) ที่จะทำหน้าที่สอบสวน และมีคำวินิจฉัย โดยกระบวนการดังกล่าวจะเหมือนกับกระบวนพิจารณาคดีในศาล หรืออาจจะกล่าวได้ว่า กระบวนการในชั้นไต่สวนและตัดสินของวุฒิสภานั้นมีลักษณะเป็นกระบวนการกึ่งตุลาการ (quasi-judicial) ซึ่งในชั้นนี้มีสาระสำคัญสรุปได้ดังต่อไปนี้

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติด้วยเสียงข้างมากของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรในข้อกล่าวหาใด Managers ก็จะเป็นผู้ที่กล่าวหาข้อกล่าวหานั้นๆต่อวุฒิสภาเพื่อเข้าสู่กระบวนการไต่สวนเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งต่อไป

เมื่อวุฒิสภาได้รับข้อกล่าวหาดังกล่าวแล้ว วุฒิสภาต้องจัดให้มีการไต่สวนตามข้อกล่าวหา ซึ่งการเริ่มกระบวนการไต่สวนนั้นวุฒิสภาจะต้องกล่าวคำสาบานหรือคำปฏิญาณตนว่าจะตัดสินคดีโดยสุจริต ปราศจากซึ่งอคติ ถ้าเป็นการไต่สวนเพื่อถอดถอนประธานาธิบดีออกจากตำแหน่ง ให้ประธานศาลสูงสุดเป็นประธานในการไต่สวนของวุฒิสภา

การดำเนินกระบวนพิจารณาในชั้นไต่สวนและตัดสินของวุฒิสภานั้น กระบวนการดังกล่าวจะเหมือนกับการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีในศาลยุติธรรม โดยจะมีฝ่ายกล่าวหา ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของทางสภาผู้แทนราษฎรที่กระทำผ่านทาง Managers และฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาอีกฝ่ายหนึ่งซึ่งผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิในการมีทนายช่วยแก้ข้อกล่าวหาได้ วุฒิสภาจะต้องไต่สวนหาความจริงตามคำฟ้องที่กล่าวหาเป็นข้อๆ ตามที่สภาผู้แทนราษฎรกล่าวหามา ซึ่งวุฒิสภาจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหานำเสนอพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้ออ้างข้อเถียงของตนได้เต็มที่ ทั้งนี้ที่ประชุมวุฒิสภาอาจจะแต่งตั้งกรรมาธิการขึ้นมาจำนวน 12 คน เพื่อทำหน้าที่รับฟังพยานหลักฐานในชั้นไต่สวน และรายงานต่อที่ประชุมก็ได้ และในชั้นไต่สวนและตัดสินนั้น วุฒิสภาสามารถไต่สวนหาความจริงและลงมติได้ก็แต่เฉพาะก็แต่ในข้อกล่าวหาที่ฟ้องร้องมาเท่านั้น

หลังจากกระบวนพิจารณาในชั้นไต่สวนเสร็จสิ้น วุฒิสภาก็จะลงมติแต่ละข้อกล่าวหาโดยวิธีการลงคะแนนลับ ซึ่งมติในการถอดถอนบุคคลใดออกจากตำแหน่งนั้น ตามรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาการลงมติของวุฒิสภาเพื่อตัดสินว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิดและถอด

ถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่ง จะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2ใน3 ของจำนวนวุฒิสภาที่ได้เข้าร่วมประชุมเพื่อลงมติดังกล่าว[99]

การตัดสินของวุฒิสภาจะเป็นการพิจารณาทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย โดยจะพิจารณาว่า มีข้อเท็จจริงเกิดขึ้นตามคำฟ้องที่กล่าวหาหรือไม่ (ปัญหาข้อเท็จจริง) และถ้าปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหา การกระทำผิดนั้นเป็นความผิดตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้หรือไม่ (ปัญหาข้อกฎหมาย)

4. ผลการตัดสิน

ผลของการถูกถอดถอนจะมีเพียงการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งผู้นั้นออกจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่เท่านั้น และวุฒิสภาอาจมีมติให้ผู้นั้นต้องห้ามไม่ให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่อื่นใดอีก ซึ่งกระบวนการถอดถอนนั้นเป็นกระบวนการกึ่งตุลาการ และผลของการถูกถอดถอนก็ชัดเจนว่ามีผลเพียงแค่ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจาตำแหน่งไม่มีผลเป็นการลงโทษทางอาญาแต่อย่างใด[100] ดังนั้นหากปรากฏว่าการกระทำของบุคคลนั้นต้องด้วยความผิดอาญาด้วยแล้ว แม้ว่าบุคคลนั้นจะถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งไปแล้ว ก็ยังอาจต้องถูกดำเนินการฟ้องคดี และเข้าสู่กระบวนพิจารณาคดีอาญาโดยทั่วไปได้อีก ทั้งนี้ไม่ถือว่าเป็นการขัดต่อหลักการที่ห้ามดำเนินคดีอาญาซ้ำสองต่อบุคคลในการกระทำครั้งเดียวกัน(Double Jeopardy)[101] เพราะการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งไม่ใช่กระบวนการทางอาญา

ผลของการตัดสินอันเนื่องมาจากการดำเนินกระบวนพิจารณาถอดถอนโดยวุฒิสภานั้น ไม่ว่าวุฒิสภาจะมีมติอย่างไรก็ไม่สามารถอุทธรณ์ได้ และผลของการถูกถอดถอนดังกล่าว ประธานาธิบดีก็ไม่มีอำนาจที่จะอภัยโทษได้[102]

---

[99] The Constitution of the United States, Article 1, Section 3 Paragraph 6.

[100] The Constitution of the United States, Article 1, Section 3 Sub 6,

[101] มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, <u>รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา: คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา</u>, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2552), หน้า 54.

[102] The Constitution of the United States, Article 2, Section 2, The President shall be Commander in Chief of the Army and Navy of the United States, and of the Militia of the several States, when called into the actual Service of the United States; he may require the Opinion, in writing, of the principal Officer in each of the executive Departments, upon any Subject relating to the Duties of their respective Offices, and he shall have Power to grant Reprieves and Pardons for Offences against the United States, except in Cases of Impeachment.

กล่าวโดยสรุป กระบวนการถอดถอนผู้พิพากษาของศาลในระดับสหรัฐออกจากตำแหน่งนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นผู้เริ่มต้นข้อกล่าวหา และลงมติถอดถอนโดยวุฒิสภา แต่ขั้นตอนในการในการสืบสวนหาข้อเท็จจริงตามที่มีการกล่าวหานั้น องค์กรที่มีบทบาทสำคัญ ได้แก่ คณะกรรมาธิการยุติธรรมของสภาผู้แทนราษฎร (The House Judiciary Committee) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการสืบสวนหาข้อเท็จจริงในกระบวนการถอดถอน เมื่อทำการสอบสวนเสร็จแล้วคณะกรรมาธิการยุติธรรมของสภาผู้แทนราษฎรจะส่งรายงานการสอบสวนไปยังสภาผู้แทนราษฎรเพื่อดำเนินการต่อไป และนอกจากอำนาจดังกล่าวโดยปกติคณะกรรมาธิการยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวกับระบบศาลในเรื่องต่างๆ อีกด้วย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานของศาลในระดับสหพันธรัฐ และเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนพิจารณาทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับความประพฤติและจริยธรรมของผู้พิพากษาของศาลในระดับสหพันธรัฐ[103] เพื่อเสนอปรับปรุงหรือแก้ไขต่อไป ดังนั้น การตรวจสอบองค์กรตุลาการโดยฝ่ายนิติบัญญัติ คณะกรรมาธิการยุติธรรมของสภาผู้แทนราษฎรจึงมีบทบาทในการตรวจสอบผู้พิพากษาที่สำคัญเช่นเดียวกัน

3.1.4 กรณีศึกษาการตรวจสอบผู้พิพากษาโดยวิธีการถอดถอนของสหรัฐอเมริกา

สำหรับบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งผู้พิพากษา ที่เข้าสู่กระบวนการถอดถอนของวุฒิสภามีทั้งสิ้น 15 ราย สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้[104]

1. John Pickering (ค.ศ.1804) วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนเนื่องจากว่าเป็นคนขี้เหล้าเมายาและทำสิ่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2. Samuel Chase (ค.ศ.1805) วุฒิสภาพบว่าไม่มีความผิดในข้อกล่าวหาที่ว่ามีความผิดพลาดในการดำเนินกระบวนพิจารณา

3. James H. Peck (ค.ศ.1831) วุฒิสภาพบว่าไม่มีความผิดในการที่ถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจในทางที่ผิด

4. West H. Humphreys (ค.ศ.1862) วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนเนื่องจากพบว่ามีความผิดในการสนับสนุนกลุ่มที่ก่อการกบฏตามที่ถูกกล่าวหา

---

[103] United States House of Representatives Committee on The Judicialry,The jurisdiction of the The House Committee on the Judiciary, In http://judiciary.house.gov/about/about.html, (last visited 15 February 2012).

[104] มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, เรื่องเดิม, หน้า 54-56.

5. Mark H. Delahey (ค.ศ.1873) ถูกกล่าวหาว่าเป็นคนขี้เหล้าเมายา แต่ได้ลาออกก่อนที่วุฒิสภาจะมีมติ

6. Charles Swayne (ค.ศ.1905) วุฒิสภาพบว่าไม่มีความผิดในข้อกล่าวหาที่ว่ามีความผิดพลาดในการดำเนินกระบวนพิจารณา

7. Robert Archbald (ค.ศ.1913) วุฒิสภาพบว่าไม่มีความผิดในข้อกล่าวหาที่ว่ามีความผิดพลาดในการดำเนินกระบวนพิจารณา

8. George W. English (ค.ศ.1926) ถูกกล่าวหาว่ามีการปฏิบัติไม่ถูกต้องต่อทนายความที่ฟ้องร้องตนเอง แต่ได้ลาออกก่อนที่วุฒิสภามีมติ

9. Harold Louderback (ค.ศ.1933) วุฒิสภาพบว่าไม่มีความผิดในข้อกล่าวหาที่ว่ามีความลำเอียงและเลือกที่รักมักที่ชังในการตัดสินคดี

10. Halsted Ritter (ค.ศ.1936) วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนเนื่องจากพบว่ามีความผิดในการหลีกเลี่ยงภาษีตามที่ถูกกล่าวหา

11. Harry E. Calibome (ค.ศ.1986) วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนเนื่องจากพบว่ามีความผิดฐานทุจริตในการขอคืนภาษี

12. Alcee Hastings (ค.ศ.1989) วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนเนื่องจากพบว่ามีความผิดฐานเรียกรับสินบน และให้การเป็นพยานเท็จ

13. Walter Nixon (ค.ศ.1989) วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนเนื่องจากพบว่ามีความผิดฐานให้การเป็นพยานเท็จ จึงมีมติถอดถอนออกจากตำแหน่ง (ค.ศ.1989)

14. Samuel B. Kent (ค.ศ.2009) ถูกกล่าวหาว่ามีการล่วงละเมิดทางเพศเจ้าหน้าที่ศาลและขัดขวางกระบวนการยุติธรรม แต่ได้มีการลาออกก่อนที่วุฒิสภาจะลงมติ

15. Thomas Porteous, Jr. (ค.ศ.2010) วุฒิสภามีมติถอดถอนเนื่องจากพบว่ามีความผิดในการรับสินบนและทุจริตในเรื่องเกี่ยวกับการขอประกันตัวจำเลย รวมทั้งเกี่ยวกับการแจ้งข้อมูลเท็จและปกปิดข้อมูลภูมิหลังของเมื่อครั้งได้รับการเสนอชื่อแต่งตั้งให้เป็นผู้พิพากษาในระดับสหพันธรัฐ

ประวัติศาสตร์ของกระบวนการถอดถอนของสหรัฐอเมริกามีผู้ดำรงตำแหน่งเข้าสู่กระบวนพิจารณาของวุฒิสภาทั้งสิ้น 19 ครั้ง ปรากฏว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลระดับสหรัฐถึง 15 ครั้ง และในจำนวนดังกล่าวมีผู้พิพากษาถูกถอดถอนจำนวน 7 ครั้ง[105]

---

[105] มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุศเลิศชัย, เรื่องเดียวกัน, หน้า 54-56.

3.2 การตรวจสอบตุลาการโดยคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริจของรัฐนิวเซาท์เวลส์ (NSW) ประเทศออสเตรเลีย

3.2.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา

ออสเตรเลียมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา มีรูปแบบรัฐบาลเป็นสหพันธรัฐ ประกอบไปด้วยรัฐต่างๆ 6 รัฐ ได้แก่ 1. รัฐนิวเซาท์เวลส์ 2. รัฐควีนส์แลนด์ 3. รัฐเซาท์ออสเตรเลีย 4.รัฐแทสเมียเนีย 5. รัฐวิกตอเรีย 6. รัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย โดยที่แต่ละรัฐจะมีการปกครองเป็นของตนเอง ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลของมลรัฐ รัฐสภาของมลรัฐ หรือศาลของมลรัฐ ประมุขแห่งรัฐของออสเตรเลียคือสมเด็จพระราชินีนาถอลิซาเบธที่ 2 ซึ่งพระองค์ปัจจุบันคือสมเด็จพระราชินีนาถอลิซาเบธที่ 2 โดยที่รัฐนิวเซาท์เวลส์ถือว่าเป็นรัฐที่สำคัญที่สุดในทางเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งตั้งอยู่ทางตะวันออกเฉียงใต้ของประเทศ รัฐนิวเซาท์เวลส์เป็นอาณานิคมบริเตนแห่งแรกในออสเตรเลีย แรกเริ่มกินดินแดนกว้างขวางกว่าปัจจุบัน ก่อนที่จะแยกไปเป็นรัฐอื่นๆภายหลัง เมืองหลวงและเมืองที่ใหญ่ที่สุดของรัฐนี้ คือ ซิดนีย์

ในรัฐนิวเซาท์เวลส์เพื่อจัดการปัญหาการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐใช้อำนาจไปในทางมิชอบอันมีมูลเหตุมาจากการทุจริตคอรัปชั่นในวงราชการซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ที่บั่นทอนความเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นจึงได้มีการจัดตั้งหน่วยงานหนึ่งขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการทุจริตคอรัปชั่นอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวมีชื่อว่า คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริตคอรัปชั่นของรัฐนิวเซาท์เวลส์ (Independent Commission Against Corruption (NSW)หรือ ICAC(NSW))

ในช่วงก่อนที่คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต (NSW) จะได้จัดตั้งขึ้น การทุจริตคอรัปชั่นในวงราชการถือเป็นคดีอาญาจะอยู่ในอำนาจดำเนินการสืบสวนและสอบสวนแบบปกติโดยมีตำรวจและอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในกระบวนการดังกล่าวซึ่งคดีเหล่านี้ก็จะเข้าสู่กระบวนการทางอาญาเหมือนกับคดีอาญาทั่วๆ ไป หรือที่เป็นการกระทำผิดต่ออำนาจหน้าที่ต่อระเบียบของราชการเรื่องเหล่านี้ก็จะนำเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาและ/หรือคณะกรรมาธิการส่วนกลางของรัฐ ซึ่งจะมีการตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการสอบสวน จัดเตรียมข้อมูลเอกสาร พยานหลักฐานต่างๆ และเสนอความคิดเห็นที่มีต่อการสอบสวนและพิจารณาเรื่องดังกล่าว โดยที่ความคิดเห็นดังกล่าวอาจมีการติดตามหรือไม่มีการติดตามก็ได้ ซึ่งทำให้การจัดการกับปัญหาการทุจริตคอรัปชั่นทำได้ยากและไม่มีประสิทธิภาพมากเพียงพอ

ต่อมาในช่วงปลายปี ค.ศ.1980 ความกังวลสงสัยเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริตในการทำงานของภาครัฐบาล และความไม่เชื่อมั่นในความสุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังคมนิวเซาท์

เวลส์ได้มาถึงจุดสูงสุด อันเนื่องมาจากการเปิดเผยเรื่องการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ ของทั้งรัฐมนตรี ภายในฝ่ายตุลาการ และตำรวจระดับอาวุโส ทำให้สังคมได้ตระหนักถึงความสำคัญของการทุจริตคอรัปชั่นในหน่วยงานต่างๆของรัฐ ซึ่งนำไปสู่การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่บิดเบือนหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย และนำไปสู่ปัญหาใหญ่ในสังคมของรัฐนิวเซาท์เวลส์[106]

เพื่อแก้ปัญหาสำคัญดังกล่าว ก่อนการเลือกตั้งทั่วไปจะมาถึง พรรคฝ่ายค้านของมลรัฐนิวเซาท์เวลส์จึงได้ให้คำมั่นสัญญาที่จะก่อตั้งหน่วยงานต่อต้านการทุจริตขึ้นในรัฐนิวเซาท์เวลส์ โดยให้มีอำนาจเสมอเหมือนคณะกรรมาธิการที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลางของออสเตรเลีย นโยบายดังกล่าวเป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้พรรคฝ่ายค้านในตอนนั้นได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งดังกล่าว และได้ทำให้คำมั่นสัญญาดังกล่าวบรรลุผลเป็นจริงในฐานะรัฐบาล ในเดือนกรกฎาคม ปี ค.ศ.1988 เมื่อพระราชบัญญัติคณะกรรมาธิการอิสระต่อต้านการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ (The ICAC Act 1988) ได้ผ่านการอภิปรายในสภาอย่างกว้างขวาง และรัฐสภาของรัฐนิวเซาท์เวลส์ก็ได้ผ่าน พร้อมประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.1988 (The ICAC Act 1988) ดังกล่าวในเวลาต่อมา

คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริตของรัฐนิวเซาท์เวลส์ (Independent Commission Against Corruption -NSW) ก่อตั้งขึ้นในเดือนมกราคม ปี ค.ศ. 1989 ในฐานะที่เป็นองค์กรอิสระอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมาธิการของรัฐสภา โดยมีมาตรการสู่ความสำเร็จคือ การปรับปรุงเรื่องการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ให้ดีขึ้น และการฟื้นคืนความเชื่อมั่นในระบบราชการ และ มีหน้าที่สืบสวนการทุจริตในระบบอย่างจริงจัง ระบุความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่และทำงานร่วมกับภาครัฐในการจัดการกับความเสี่ยงเหล่านี้และเพื่อกำหนดมาตรการต่อต้านการทุจริต

คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริตจะได้รับการแต่งตั้งให้อยู่ในตำแหน่งคราวละ 5 ปี และจะต้องมีคุณวุฒิเหมาะสมที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นศาลสูงแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ ซึ่งคณะกรรมาธิการต้องทำหน้าที่อย่างซื่อสัตย์สุจริต ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริตมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญอยู่ 3 ประการคือ[107]

1. เพื่อตรวจสอบและเปิดเผยการทุจริตคอรัปชั่นในภาครัฐของรัฐนิวเซาท์เวล์

---

[106] ICAC(NSW),Overview-ICACA(NSW). at http://www.icac.nsw.gov.au/about-the-icac/overview, (last visited 20 November, 2011).

[107] ICAC(NSW),Overview-ICACA(NSW) at http://www.icac.nsw.gov.au/about-the-icac/overview, (last visited 20 November, 2011).

2. แนะนำและให้ความรู้แก่หน่วยงานของรัฐในรัฐนิวเซาท์เวลส์เพื่อป้องกันการทุจริตคอรัปชั่น

3. เพื่อให้การศึกษาแก่ประชาชนและหน่วยงานของรัฐในรัฐนิวเซาท์เวลส์เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการทุจริตและปัญหาของการทุจริต

คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริตแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ถือเป็นองค์กรอิสระ[108] ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบต่อประชาชนในรัฐนิวเซาธ์เวลส์โดยผ่านรัฐสภานิวเซาธ์เวลส์ และเป็นองค์กรหลักองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการสอบสวนเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ อันขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริตนั้นจึงกว้างขวางครอบคลุม ทั้งนักการเมือง ศาล และหน่วยงานของรัฐทุกประเภท ร่วมทั้งข้าราชการทั้งจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เรียกได้ว่ามีอำนาจตรวจสอบการทุจริตได้ทุกองค์กรของรัฐในรัฐนิวเซาท์เวลส์ แม้กระทั่งองค์กรตุลาการก็ยังตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริตอีกด้วย

โดยทั่วไป การทุจริตในตำแหน่งหน้าที่จะเกี่ยวข้องกับความไม่ซื่อสัตย์หรือการใช้อำนาจหน้าที่หรือตำแหน่งอย่างไม่เป็นธรรมส่งผลให้บุคคลหนึ่งได้เปรียบเหนืออีกคนหนึ่งการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่อันเกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่รัฐบาลเป็นการสิ้นเปลืองทั้งทรัพยากรและเงินทองของรัฐ ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกัน และนำไปสู่ความไร้ประสิทธิภาพและบ่อนทำลายความไว้วางใจที่ประชาชนมีต่อองค์กรของรัฐ และเป็นสิ่งที่ประชาชนไม่มีวันที่จะยอมรับได้[109]

3.2.2 องค์กรและอำนาจหน้าที่

คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริตของรัฐนิวเซาท์เวลส์ (Independent Commission Against Corruption –ICAC (NSW)) ก่อตั้งโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต (The ICAC Act 1988) กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริตเป็นองค์กร

---

[108] การพิจารณาว่าเป็นองค์กรอิสระหรือไม่นั้นมีสาระสำคัญดังนี้

1. อิสระในเรื่องที่มาและการเข้าสู่อำนาจของบุคคลที่เข้าทำหน้าที่ในองค์กรอิสระ
2. อิสระในเรื่องการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานขององค์กร
3. อิสระในเรื่องงบประมาณ
4. มีหน่วยธุรการหรือสำนักงานที่เป็นอิสระ

[109] ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, <u>รายงานผลการวิจัยการคอรัปชั่นในระบบราชการไทย</u>, ทุนอุดหนุนการวิจัยจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2541), หน้า 264.

อิสระปราศจากการแทรกแซงโดยองค์กรอื่น มีงบประมาณ และเจ้าหน้าที่ของตนเองโดยการของบประมาณนั้นให้คณะกรรมาธิการเสนอโดยตรงต่อรัฐสภา

การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอยู่ในรูปของคณะกรรมาธิการ โดยผู้บริหารของคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต คือ ประธานคณะกรรมาธิการ (The Commissioner) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าการรัฐนิวเซาท์เวลส์ (The Governor) โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาของรัฐนิวเซาท์เวลส์ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงครั้งเดียว และตาม The ICAC Act 1988 ยังให้อำนาจผู้ว่าการรัฐแต่งตั้งผู้ช่วยประธานคณะกรรมาธิการ 1 คน หรือมากกว่านั้นก็ได้

วัตถุประสงค์หลักของคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต (NSW) ประการหนึ่ง ก็คือ การสอบสวนการทุจริตที่เกิดขึ้นในภาครัฐในรัฐนิวเซาท์เวลส์ โดย The ICAC Act 1988 ได้ให้นิยามของคำว่า "การทุจริต" หมายความว่า "การใช้ตำแหน่งหน้าที่การงานทางสาธารณะที่ไม่ถูกต้อง โดยพื้นฐานคือการใช้อำนาจหน้าที่หรือตำแหน่งของตนในลักษณะไม่ซื่อสัตย์ หรือมีอคติเพื่อเอื้อประโยชน์เป็นพิเศษแก่ผู้อื่น"[110] ซึ่งการกระทำการทุจริตนั้นเป็นการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำไปโดยจงใจ ต้องไม่ใช่การกระทำโดยประมาทหรือเป็นการกระทำที่เกิดจากการผิดพลาด และการทุจริตดังกล่าวต้องเกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐในรัฐนิวเซาท์เวลส์ อันเป็นผลให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีความผิดทางอาญาหรือมีความผิดทางวินัยจนถึงขั้นปลดออกเกิดขึ้น

จะเห็นได้ว่าการให้นิยามของคำว่าการทุจริตใน The ICAC Act 1988 มีความหมายครอบคลุมถึงการกระทำที่ค่อนข้างกว้าง ไม่เพียงแต่ที่เป็นความผิดทางอาญาเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการกระทำที่ไม่เหมาะสมหรือที่ผิดระเบียบแบบแผนในหน่วยงานของรัฐซึ่งมีลักษณะร้ายแรงอันเป็นการกระทำความผิดทางวินัยซึ่งมีโทษถึงขั้นปลดออก และมิได้เพียงรวมถึงการกระทำที่ได้ประโยชน์ในเชิงทรัพย์สินเท่านั้น

ขอบเขตการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายของคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต (NSW) ครอบคลุมถึงการตรวจสอบการทุจริตในหน่วยงานของภาครัฐทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐบาลซึ่งรวมถึงเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐบาล รัฐสภาของรัฐนิวเซาท์เวลส์และสภาท้องถิ่นซึ่งรวมถึงนักการเมืองและสมาชิกสภาท้องถิ่น หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ศาลต่างๆ ซึ่งรวมถึงผู้พิพากษา และ ผู้พิพากษาศาลแขวง โดยทั้งหมดนี้อยู่ในความหมายของ

---

[110] The ICAC Act 1988 , Section 8 , Corrupt conduct is: (a) any conduct of any person (whether or not a public official) that adversely affects, or that could adversely affect, either directly or indirectly, the honest or impartial exercise of official functions by any public official, any group or body of public officials or any public authority.

SINCE1969

คำว่า "ผู้มีอำนาจหน้าที่ทางราชการ" และ "เจ้าหน้าที่ของรัฐ"[111] ซึ่งอยู่ในอำนาจตรวจสอบของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริต (NSW) ทั้งสิ้น ดังนั้นคณะกรรมาธิการจึงเสมือนองค์กรกลางที่เข้าไปตรวจสอบการทุจริตในองค์กรภาครัฐองค์กรอื่นๆ ไม่ว่าองค์กรนั้นจะเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการก็ตาม

จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต (NSW) นั้นครอบคลุมการตรวจสอบองค์กรซึ่งใช้อำนาจอธิปไตยทุกองค์กร รวมถึงองค์กรศาลและผู้พิพากษา และคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต (NSW) สามารถดำเนินการตรวจสอบและสอบสวนได้เฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการกระทำการทุจริตที่มีลักษณะดังนี้[112]

1. เกี่ยวข้องหรือมีผลต่อเจ้าหน้าที่รัฐบาลรัฐนิวเซาท์เวลส์หรือหน่วยงานภาครัฐของนิวเซาท์เวลส์ และ
2. ถือว่าเป็นความไม่ซื่อสัตย์หรือเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐบาลไปในทางมิชอบและ
3. ร้ายแรงพอที่จะถือเป็นอาชญากรรมหรือมีความผิดทางวินัยหรือเป็นเหตุผลที่เหมาะสมในการปลดออกจากราชการ

3.2.3 การพิจารณาและสอบสวน

ตาม The ICAC Act 1988 คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต (NSW) มีกระบวนการพิจารณาและการสอบสวนหาข้อเท็จจริงเป็นของตนเอง โดยที่คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริตมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีกลไกทางกฎหมายต่างๆที่เป็นตัวส่งเสริมให้การปฏิบัติหน้าที่มีความเป็นอิสระและมีประสิทธิภาพ

การเริ่มการสอบสวนหาข้อเท็จจริงนั้นอาจเกิดขึ้นได้เนื่องจากมีผู้ยื่นเรื่องร้องเรียนหรือแจ้งข้อมูลแก่คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต โดยผู้ยื่นเรื่องนั้นจะเป็นบุคคลใดก็ได้ เมื่อสงสัยว่าเกิดการประพฤติทุจริตอันเกี่ยวข้องหรือมีผลต่อภาครัฐของรัฐนิวเซาท์เวลส์ หรือเจ้าหน้าที่

---

[111] The ICAC Act 1988, Section 3, public official means an individual having public official functions or acting in a public official capacity, and includes any of the following: (f) a judge, a magistrate or the holder of any other judicial office (whether exercising judicial, ministerial or other functions).

[112] คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต มลรัฐนิวเซาท์เวลส์,รู้จักกับคณะกรรมาธิการICAC แนวทางสำหรับประชาชนนิวเซาท์เวลส์, ใน http://www.icac.nsw.gov.au/, (last visited 20 November 2011).

ผู้มีตำแหน่งสำคัญในหน่วยงานของรัฐในรัฐนิวเซาท์เวลส์ซึ่งมีหน้าที่จะต้องแจ้งแก่คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต หากพบการกระทำที่เป็นการทุจริตหรือสงสัยว่าจะมีจะเป็นการกระทำที่ทุจริตซึ่งเกิดขึ้นในหน่วยงานหรือองค์กรที่อยู่ภายใต้การดูแลของตน หรือเป็นกรณีที่คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริตพบว่ามีการทุจริตหรือสงสัยว่าจะมีการทุจริตเกิดขึ้น[113]

คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริตจะสอบสวนโดยมุ่งเป้าไปที่การทุจริตในระบบอย่างจริงจังและการกระทำที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตในภาครัฐของนิวเซาท์เวลส์ และจะทำการไต่สวนและพิจารณาเพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงในเรื่องที่มีการร้องเรียน รวมทั้งการจัดทำรายงานเกี่ยวกับการสอบสวน และจะส่งเรื่องที่เกี่ยวข้องดังกล่าวไปยังหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบอื่นๆ เพื่อการพิจารณาดำเนินคดีทางอาญา หรือ ดำเนินการทางวินัย และหาทางป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดการทุจริตในลักษณะเดียวกันขึ้นอีก หรือแนะนำให้มีการเปลี่ยนแปลงระบบเพื่อป้องกันมิให้เกิดการทุจริตซ้ำอีก

คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต (NSW) มีอำนาจดุลยพินิจในการพิจารณาและตัดสินว่าในบรรดาเรื่องที่ร้องเรียนต่อคณะกรรมาธิการนั้น เรื่องใดเข้าข่ายอยู่ในอำนาจของตนและทำการสอบสวนต่อไป และเรื่องใดที่คณะกรรมาธิการจะไม่ทำการสอบสวน หรืออาจจะส่งเรื่องดังกล่าวไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอำนาจวินิจฉัยดังกล่าวถือเป็นเอกสิทธิ์ของคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต[114] เว้นแต่เรื่องที่ร้องเรียนนั้นจะเป็นเรื่องที่ได้รับมาจากรัฐสภา ซึ่งเป็นเรื่องที่คณะกรรมาธิการต้องทำการสอบสวน[115]หาความจริงในเรื่องที่ได้รับมาจากรัฐสภาต่อไป

คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต (NSW) มีขอบเขตอำนาจในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐที่กว้างขวางมาก ไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการใช้วิธีการ

SINCE1969

---

[113] The ICAC Act 1988, Section 10, ...Any person may make a complaint to the Commission about a matter that concerns or may concern corrupt conduct.

The ICAC Act 1988, Section 11, ... A person to whom this section applies is under a duty to report to the Commission any matter that the person suspects on reasonable grounds concerns or may concern corrupt conduct.

[114] ICAC Act 1988, Section 10 (2) (3) , The Commission may investigate a complaint or decide that a complaint need not be investigated and The Commission may discontinue an investigation of a complaint.

[115] ICAC Act 1988 , Section 13(1)(b) , The principal functions of the Commission are as follows :... to investigate any matter referred to the Commission by both Houses of Parliament

บันทึกวีดีโอ หรือใช้กระบวนการสอบสวนที่เป็นความลับไม่เปิดเผยต่อสาธารณะชน ร่วมทั้งการใช้กระบวนการสอบสวนแบบไต่สวนสาธารณะในช่วงระหว่างการสอบสวนด้วย[116]

เนื่องจากการตรวจสอบและเปิดเผยการทุจริตในภาครัฐโดยผ่านการสอบสวน ถือเป็นหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของคณะกรรมาธิการ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จดังกล่าว The ICAC Act 1988 จึงบัญญัติถึงอำนาจของคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต (NSW) ไว้โดยเฉพาะเพื่อที่จะได้ค้นหาข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสม ซึ่งเป็นกลไกที่มีลักษณะพิเศษและถือเป็นจุดแข็งโดยเฉพาะของคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต โดยอำนาจในการสอบสวนของคณะกรรมาธิการดังกล่าวในการค้นหาข้อเท็จจริงในกรณีการทุจริตมีดังต่อไปนี้[117]

1. คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริตมีอำนาจที่จะออกคำบอกกล่าวเป็นหนังสือเพื่อเรียกให้เจ้าหน้าที่ของรัฐชี้แจ้งข้อมูลเป็นลายลักษณ์อักษร (The ICAC Act 1988 มาตรา 21)

2. คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริตมีอำนาจที่จะออกคำบอกกล่าวเป็นหนังสือเพื่อให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดหรือตัวแทนของบุคคลนั้น ส่งเอกสารหรือวัตถุอื่นใด (The ICAC Act 1988 มาตรา 22)

3. คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริตมีอำนาจที่จะไปในสถานที่ที่เป็นหน่วยงานของรัฐหรือที่หน่วยงานของรัฐครอบครองอยู่ เพื่อตรวจสอบเอกสารและคัดสำเนาเอกสารนั้น (The ICAC Act 1988 มาตรา 23)

4. คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริตมีอำนาจที่ดำเนินกระบวนพิจารณาไต่สวนค้นหาข้อเท็จจริงเป็นการเฉพาะโดยไม่เปิดเผยต่อสาธารณชน (private hearing) หรือจะดำเนินกระบวนพิจารณาไต่สวนหาข้อเท็จจริงโดยเปิดเผยต่อสาธารณะหรือที่เรียกว่าการไต่สวนสาธารณะ (public hearing) (The ICAC Act 1988 มาตรา 30)

5. คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริตมีอำนาจที่เรียกบุคคลที่จะมาให้การเป็นพยานในกระบวนพิจารณาไต่สวนเข้าพบเพื่อซักซ้อมทำความเข้าใจในเรื่องที่จะให้การเป็นพยานไม่ว่าเวลาใดๆ ก่อนที่พยานนั้นจะให้การเป็นพยานในกระบวนพิจารณาไต่สวนก็ได้ (The ICAC Act 1988 มาตรา 35)

---

[116] ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ, เรื่องเดิม หน้า 265.

[117] John Pritchard, INTRODUCTION TO THE NEW SOUTH WALES INDEPENDENT COMMISSION AGAINST CORRUPTION, (Sydney: n.p., 2004), pp.18-20.

6. คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริตมีอำนาจที่จะออกหมายค้นได้ด้วยตัวเอง[118] (The ICAC Act 1988 มาตรา 40)

นอกเหนือจากอำนาจตาม The ICAC Act 1988 คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต (NSW) ยังมีอำนาจในการดักฟังข้อมูลตาม กฎหมาย Listening Device Act 1984 และ Interception Act 1979 อันเป็นกฎหมายในระดับสหพันธรัฐ อย่างไรก็ตามเนื่องจากการดักฟังดังกล่าวเป็นการกระทำซึ่งกระทบต่อสิทธิเสรีภาพพื้นฐานของประชาชนตามกฎหมายจึงกำหนดให้คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริตจึงต้องยื่นคำร้องขออนุญาตต่อศาลสหพันธรัฐเสียก่อน การยื่นคำร้องดังกล่าว ศาลจะอนุญาตให้ต่อเมื่อปรากฏว่าเป็นกรณีเกี่ยวกับลักษณะของการกระทำความผิดที่ต้องตามกฎหมายดังกล่าวเท่านั้น

เพื่อให้การใช้อำนาจดังกล่าวข้างต้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น การฝ่าฝืนคำสั่งหรือการปฏิเสธที่จะให้ความร่วมมือของคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต (NSW) ตามอำนาจข้างต้นนั้น หรือการให้ข้อมูลหรือพยานหลักฐานเท็จแก่คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต (NSW) ถือเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาตาม The ICAC Act 1988

ในการแสวงหาข้อเท็จจริงคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต (NSW) มีอำนาจในการเรียกตัวบุคคลต่างๆที่เกี่ยวข้อง เพื่อไต่สวนหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทุจริต และเพื่อให้การสอบสวนหาข้อเท็จมีประสิทธิภาพ คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต (NSW) อาจทำการพิจารณาไต่สวนเป็นรายบุคคลโดยไม่เปิดเผยต่อสาธารณชน (Private hearing) หรือทำการพิจารณาไต่สวนแบบเปิดเผยต่อสาธารณะหรือที่เรียกว่า การไต่สวนสาธารณะ (Public hearing) หรือทั้ง 2 รูปแบบก็ได้ ทั้งนี้ การสอบสวนจะเป็นไปในรูปแบบใดคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริตจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดที่จะได้รับจากการพิจารณาไต่สวนในแต่ละรูปแบบ[119]

การสืบสวนหาข้อเท็จจริงโดยการไต่สวนสาธารณะนั้น เป็นลักษณะพิเศษและเป็นจุดแข็งประการหนึ่งของคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริตแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย ซึ่ง The ICAC Act 1988 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริตในการที่จะสอบสวนการทุจริตโดยการไต่สวนสาธารณะเพื่อที่จะได้รวบรวมข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่การสอบสวน การที่จะเลือกใช้การพิจารณาไต่สวนสาธารณะนั้น สิ่งแรกที่คณะกรรมาธิการต่อต้าน

---

[118] แม้จะมีอำนาจในการออกหมายค้นด้วยตนเองแต่ในทางปฏิบัติคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต (NSW) ไม่เคยได้ใช้อำนาจนี้เลย แต่จะยื่นคำร้องให้ศาลออกหมายค้นให้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน

[119] The ICAC Ac.1988, Section 31, For the purposes of an investigation, the Commission may, if it is satisfied that it is in the public interest to do so, conduct a public inquiry.

การทุจริตจะต้องคำนึงและเป็นเงื่อนไขหนึ่งที่จะเลือกดำเนินการสืบสวนหาข้อเท็จจริงโดยการพิจารณาไต่สวนสาธารณะ คือ คณะกรรมาธิการเห็นว่าการใช้วิธีการดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ

การพิจารณาไต่สวนสาธารณะนั้นจะจัดให้มีขึ้นในระหว่างกระบวนการสอบสวนของคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต (NSW) มิได้กระทำหลังจากที่การสอบสวนได้เสร็จสิ้นสมบูรณ์แล้วและกระบวนการดังกล่าวนั้นเป็นกระบวนการที่โปร่งใสและทำให้สังคมมั่นใจและมีความเชื่อถือในกระบวนการสอบสวนของคณะกรรมาธิการทุจริต ทั้งนี้ การไต่สวนสาธารณะนั้นถือเป็นเครื่องมือที่สำคัญและเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะเป็นการค้นหาข้อเท็จจริง และเป็นการเปิดเผยถึงพฤติกรรมที่มีลักษณะเป็นการทุจริตไปพร้อมๆกัน ทั้งนี้ เพื่อให้สังคมได้รับรู้ถึงพฤติกรรมดังกล่าว และมีส่วนช่วยให้คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต (NSW) แสวงหาข้อเท็จและวิธีการควบคุมปิดช่องโหว่ของตัวบทกฎหมาย หรือหามาตรการใหม่ๆในการลดการทุจริต[120]

เมื่อได้ทำการไต่สวนสาธารณะเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต (NSW) ต้องทำรายงานและเปิดเผยผลการไต่สวนสาธารณะดังกล่าวต่อรัฐสภา[121] อันเป็นการที่ต้องเปิดเผยต่อสาธารณชนนั้นเอง ดังนั้น เพื่อความจำเป็นที่จะต้องปกปิดข้อมูลที่ได้มาบางประเภท หรือเพื่อคุ้มครองบุคคลที่จะเป็นพยานสำคัญ หรือเพื่อหลีกเลี่ยงการที่จะกระทบต่อความเป็นส่วนตัวและชื่อเสียงของบุคคลที่เกี่ยวข้อง บุคคลที่ให้ข้อมูลอาจร้องขอต่อคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต (NSW) ให้ดำเนินกระบวนพิจารณาไต่สวนแบบไม่เปิดเผยต่อสาธารณชนก็ได้

แม้ตามกฎหมายคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต (NSW) จะเป็นองค์กรอิสระและการปฏิบัติงานก็มีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากองค์กรภายนอก แต่อย่างไรก็ตาม The ICAC Act 1988 ได้กำหนดให้คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต (NSW) ทำรายงานประจำปีต่อรัฐสภาอันเป็นการสะท้อนให้เห็นว่าคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต (NSW) อยู่ภายใต้การตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติ โดยรัฐสภาจะตั้งคณะกรรมการขึ้นมา 1 ชุด เรียกว่าคณะกรรมร่วมของรัฐสภา (Parliamentary Joint Committee)[122] ประกอบไปด้วยกรรมการทั้งหมด 11

---

[120] บัญญัติ เลิศมณีรัตน์, "อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันมีมูลความผิดทางวินัย," วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544, หน้า 26.

[121] John Pritchard, ibid , p. 21.

[122] The ICAC Act 1988, Section 63, As soon as practicable after the commencement of this Part and the commencement of the first session of each Parliament, a joint committee of

คน โดยคัดเลือกมาจากทั้ง 2 สภา ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Legislative Assembly) และวุฒิสภา (Legislative Council) โดยวุฒิสภาจะเป็นผู้แต่งตั้งจำนวน 3 คน สภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งอีกจำนวน 8 คน ซึ่งประธานคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต (NSW) มีหน้าที่จะต้องนำเสนอรายงานการทุจริตประจำปี[123]และข้อมูลต่างๆ พร้อมทั้งตอบข้อซักถาม ของคณะกรรมการร่วมของรัฐสภา และรายงานดังกล่าวจะเผยแพร่ต่อสาธารณะชนต่อไป วิธีการดังกล่าวจึงถือว่าเป็นการถ่วงดุลและตรวจสอบอำนาจของคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต (NSW) ประการหนึ่ง อีกทั้งการรายงานการทุจริตยังมีบทบาทที่สำคัญมากในการรับรองว่า ภาครัฐของนิวเซาท์เวลส์จะยังดำรงมาตรฐานจริยธรรมสูงสุดไว้ได้ เพื่อประโยชน์ของสาธารณะ

เมื่อการสอบสวนของคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต (NSW) เสร็จสิ้น แม้จะพบว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีความผิดทางอาญาหรือทางวินัยก็ตาม แต่คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริตนั้นไม่มีอำนาจในการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาหรือดำเนินการในทางวินัยแต่อย่างใด กล่าวคือคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต (NSW) ทำได้ให้คำแนะนำแก่อัยการสูงสุด (General Attorney) เพื่อให้มีการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญากับบุคคลดังกล่าว หรืออาจส่งเรื่องดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไป อาจจะกล่าวได้ว่าขอบเขตอำนาจของคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต (NSW) ถูกจำกัดให้มีแต่อำนาจสอบสวน แต่ไม่มีอำนาจฟ้องร้องดำเนินคดีแต่อย่างใด ดังนั้นคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต (NSW) จึงเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่หลักในการสอบสวนการกระทำที่เป็นการทุจริตหรือสงสัยว่าทุจริตเท่านั้น

เมื่อพิจารณาจากตัวองค์กรคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต (NSW) อำนาจหน้าที่และมีกระบวนการพิจารณาตามที่กฎหมายที่เหมาะสมและเป็นธรรมกำหนดไว้ และยังกำหนดให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการสอบสวน ผู้เขียนมีความเห็นว่าคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต (NSW) เป็นองค์กรอิสระองค์กรหนึ่งที่ใช้อำนาจบริหาร ดังนั้นเมื่อการกระทำใดของผู้พิพากษาที่เป็นการทุจริตอันนำไปสู่การใช้อำนาจตุลาการที่ไม่ชอบหรือบิดเบือนการใช้อำนาจ คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต (NSW) จึงสามารถเข้าไปตรวจสอบผู้พิพากษาผู้นั้นได้ และเป็นไปตามมาตรฐานสากลของการตรวจสอบจึงไม่ถือว่าเป็นการกดดันหรือแทรกแซงองค์กรตุลาการแต่อย่างใด

---

members of Parliament, to be known as the Committee on the Independent Commission Against Corruption, shall be appointed

[123] The ICAC Act 1988, Section 76, The Commission shall, within the period of 4 months after each 30 June, prepare a report of its operations during the year ended on that 30 June and furnish the report to the Presiding Officer of each House of Parliament.

3.2.4 กรณีศึกษาการตรวจสอบผู้พิพากษาโดยคณะกรรมาธิการทุจริต (NSW)

1. คดีนี้เป็นคดีที่เกิดขึ้นในช่วง ค.ศ. 1980s[124] ซึ่งได้มีการกล่าวหาว่าว่ารัฐมนตรี ผู้พิพากษาหัวหน้าศาลแขวง และข้าราชการตำรวจระดับสูงรับสินบนเพื่อให้ปล่อยตัวนักโทษที่ต้องโทษในคดีค้ายาเสพติดซึ่งถือเป็นคดีอัปยศในแวดวงราชการและนักการเมือง โดยที่ในช่วงก่อนหน้านี้ไม่มีองค์กรใดในรัฐนิวเซาท์เวลส์ที่มีอำนาจในการสอบสวนเรื่องเกี่ยวกับการทุจริตในหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรง ในช่วงแรกที่มีการกล่าวหาจึงตั้งคณะกรรมาธิการพิเศษ(Royal Commission) ขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อการสอบสวนในเรื่องดังกล่าว ต่อมาในปี ค.ศ.1988 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต(NSW) ขึ้นมา และได้รับมอบหมายให้ติดตามเรื่องดังกล่าวต่อ จนนำไปสู่การลงโทษผู้ที่เกี่ยวข้อง และผู้พิพากษาหัวหน้าศาลแขวงคนดังกล่าวถูกปลดออกจากตำแหน่งและถูกจำคุกในเวลาต่อมาภายหลังที่พบว่ามีความผิดฐานรับสินบนจริงตามที่ถูกกล่าวหา ซึ่งคดีนี้ถือเป็นคดีที่ทำให้มีการจัดตั้งคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต(NSW) ขึ้นมาเป็นครั้งแรกในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย

2. คดีนี้คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต (NSW) ได้รับการร้องเรียนเกี่ยวกับพฤติกรรมของผู้พิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ที่มีชื่อว่า David Yeldham โดยได้รับการร้องเรียนในข้อกล่าวหาต่างๆ ดังนี้

ข้อร้องเรียนแรก[125] เป็นเรื่องที่ได้รับการรายงานมาจากเจ้าหน้าที่ตำรวจว่าได้พบว่า Yeldham มีพฤติกรรมน่าสงสัยว่าจะมีการกระทำลามกอนาจารในห้องน้ำสาธารณะและพบว่า Yeldham น่าจะมีพฤติกรรมเป็นพวกรักร่วมเพศ เนื่องจากพบว่า Yeldham อยู่ในห้องน้ำสาธารณะกับชายหนุ่มอีกคนหนึ่งในลักษณะที่เสื้อผ้ายุ่งเหยิง จึงมีการร้องเรียนเรื่องนี้ต่อคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต เพราะเห็นว่าพฤติกรรมดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อการทำหน้าที่ของเขาเนื่องจากเป็นพฤติกรรมที่เสื่อมเสียจนอาจนำไปสู่การ ต่อรองหรือกดดันในการที่จะเปิดเผยความลับจนอาจนำไปสู่การใช้อำนาจโดยมิชอบของ Yeldham ได้

คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริตได้รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้แต่สุดท้ายก็ไม่ทำการสอบสวนต่อ เพราะเห็นว่าเป็นเรื่องส่วนตัวและถือว่าพฤติกรรมดังกล่าวเป็นเรื่องคดีอาญา

---

[124] Nick Grenier, <u>คำกล่าวที่แถลงไว้ต่อรัฐสภานิวเซาท์เวลส์ถึงความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต(NSW)</u> ใน http://en.wikipedia.org/wiki/Independent_Commission_Against_Corruption_(New_South_Wales), (last visited 29 November 2011)

[125] Michael Wynne, <u>Yeldham Scandle</u>, at http://www.bmartin.cc/dissent/documents/health/yeldham.html, (last visited 1 December 2011).

THE ASSUMPTION UNIVERSITY LIBRARY

ทั่วๆไป ไม่อยู่ในขอบอำนาจของคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริตซึ่งมีอำนาจสอบสวนในเรื่องการกระทำที่เป็นการทุจริตในหน้าที่เท่านั้น ดังนั้นจึงยุติการสอบสวน

ข้อร้องเรียนที่สอง[126] เป็นเรื่องที่กล่าวหา Yeldham ต่อคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริตว่า เขาใช้อำนาจโดยมิชอบในการออกใบอนุญาตในการที่บริษัทต่างชาติเข้าซื้อกิจการของโรงพยาบาลแห่งหนึ่ง

คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริตเห็นว่าการกระทำที่ถูกร้องเรียนเป็นการกระทำหลังจากที่ Yeldham ได้ลาออกจากการเป็นผู้พิพากษาไปแล้วจึงมิได้กระทำในฐานะผู้พิพากษาและไม่มีหลักฐานเพียงพอในข้อร้องเรียนดังกล่าว จึงไม่ทำการสอบสวนต่อ

จากข้อร้องเรียนทั้งสองข้อจะเห็นได้ว่าหากการกระทำนั้นเข้านิยามของการกระทำที่เป็นการทุจริตหรือควรสงสัยว่าจะมีการทุจริตตาม The ICAC Act 1988 แล้ว ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่าคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริตก็มีอำนาจในการเข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้พิพากษาได้ว่าการใช้อำนาจดังกล่าวนั้นเป็นการกระทำที่เกิดจากการทุจริตหรือไม่ แต่หากข้อร้องเรียนใดไม่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจที่เป็นไปในทางทุจริต คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริตก็ไม่มีอำนาจเข้าไปสอบสวนได้

3.3 การตรวจสอบตุลาการโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประเทศสวีเดน

3.3.1 ความเป็นมาและสภาพปัญหา

องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของสวีเดนนั้นเกิดขึ้นครั้งแรกในรัชสมัยของพระเจ้า Karles ที่ 12 ซึ่งปกครองโดยระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งในขณะนั้นประเทศสวีเดนเกิดปัญหาเศรษฐกิจและมีปัญหาสงครามกับประเทศเพื่อนบ้าน จนในที่สุดก็พ่ายแพ้สงครามจนเป็นเหตุให้พระเจ้า Karles ที่ 12 ต้องลี้ภัยไปยังประเทศอื่น ดังนั้นในช่วงนั้นประเทศสวีเดนจึงตกอยู่ในภาวะที่ไม่มีผู้นำ บ้านเมืองไร้ซึ่งกฎระเบียบ เกิดความโกลาหลทุกย่อมหญ้า ต่อมาในปี ค.ศ. 1713 พระเจ้า Karles ที่ 12 ก็ทรงทราบถึงปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการแต่งตั้งให้ข้าราชการที่เรียกว่า Supreme Ombudsman[127] ขึ้นมาเพื่อเป็นตัวแทนของกษัตริย์ในการที่คอยดูแลและตรวจสอบบรรดาข้าราชการ รวมถึงผู้พิพากษาว่าได้ปฏิบัติหน้าที่ไปอย่างถูกต้องและชอบธรรมหรือไม่ และถ้าพบว่าข้าราชการผู้ใดมีกระทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น Supreme Ombudsman จะทำการฟ้องร้องข้าราชการผู้

---

[126] Ibid.

[127] คำว่าออมบุดส์ แมน (Ombudsman) แปลว่า ผู้แทน หรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจในการตรวจการหรือกระทำการต่างๆ

นั้นต่อศาลต่อไป ถ้าหากข้าราชการผู้นั้นไม่พอใจในคำพิพากษาก็สามารถที่จะถวายฎีกาต่อพระมหากษัตริย์เพื่อให้ทรงมีพระราชวินิจฉัยต่อไปได้ ดังนั้น Supreme Ombudsman จึงเสมือนเป็นการทำหน้าที่แทนพระมหากษัตริย์ในการดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติราชการของข้าราชการทั้งหลายนั้นเอง[128] ด้วยเหตุนี้อำนาจของ Supreme Ombudsman จึงไม่ได้ถูกจำกัดเท่าไหร่ จึงสามารถตรวจสอบข้าราชการได้ทุกองค์กรโดยไม่มีข้อจำกัดให้เรื่ององค์กรภายใต้การถูกตรวจสอบ

ต่อมาในปี ค.ศ. 1719 Supreme Ombudsman ก็ได้เปลี่ยนชื่อเป็น Chancellor of Justice (ในภาษาสวีเดนเรียกว่า Justitiekanslern) คือ รัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรมนั้นเอง และต่อมาในปี ค.ศ. 1720 อำนาจของกษัตริย์เริ่มเสื่อมลง ประเทศสวีเดนจึงมีเสรีภาพมากขึ้น ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1720 จึงเพิ่มอำนาจให้แก่รัฐสภามากขึ้นในขณะที่ลดอำนาจของพระมหากษัตริย์ลงมา ให้เหลือเพียงในพระราชพิธีเท่านั้น ดังนั้น จากเดิมที่ Chancellor of Justice ขึ้นตรงกับพรมหากษัตริย์ ในยุคนี้จึงเปลี่ยนมาอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐสภาแทน

ในช่วงนี้นั้นการทำงานของ Chancellor of Justice จึงมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบบรรดาข้าราชการและตุลาการ ประชาชนสามารถร้องเรียนการประพฤติมิชอบของข้าราชการและตุลาการต่อ Chancellor of Justice ได้อย่างง่ายดายไม่ว่าจะร้องเรียนด้วยวาจาหรือลายลักษณ์อักษร ดังนั้นในช่วงนี้ระบบการตรวจสอบของ Chancellor of Justice จึงมีประสิทธิภาพค่อนข้างมาก ซึ่งทำให้ Chancellor of Justice เป็นที่ยอมรับและได้รับความเชื่อถือจากประชาชนในช่วงนั้นเป็นอย่างมาก

แต่ต่อมาในปี ค.ศ. 1722 เกิดความไม่แน่นอนในองค์กรดังกล่าวขึ้นอีกครั้ง จากการที่พระเจ้า Gustaf ที่ 3 ได้ทำการยึดอำนาจคืนมาจากรัฐสภาได้สำเร็จและประเทศสวีเดนกลับไปสู่การปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งทำให้ Chancellor of Justice กลับไปขึ้นตรงกับพระมหากษัตริย์อีกครั้งหนึ่ง

แต่แล้วในปี ค.ศ. 1809 สถาบันกษัตริย์ก็ได้เริ่มเสื่อมอำนาจลง เนื่องจากสาเหตุที่พ่ายแพ้สงครามและต้องเสียดินแดนให้แก่ประเทศเพื่อนบ้านอย่างรัสเซีย จนมีการปลดพระมหากษัตริย์ออกจากตำแหน่ง และเป็นอันสิ้นสุดระบบการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เข้าสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข และมีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ภายใต้หลักเกณฑ์การแบ่งแยกอำนาจเพื่อวัตถุประสงค์หลักในการถ่วงดุลอำนาจของกษัตริย์และของรัฐสภา ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับ

---

[128] พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว , <u>ออมบุดส์ แมน: การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินในไทย</u>, (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2533), หน้า 27-28.

UNIVERSITY OF THAILAND LABOR OMNIA VINCIT SINCE 1969 มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

ดังกล่าวจึงแยกองค์กรการตรวจสอบอำนาจรัฐออกเป็น 2 องค์กร โดยยังคง Chancellor of Justice ไว้และให้ขึ้นตรงกับพระมหากษัตริย์ และได้ก่อตั้งองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขึ้นมาอีกองค์กรหนึ่ง คือ Parliamentary Ombudsman หรือ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา (ในภาษาสวีเดนเรียกว่า Justitieombudsmannan หรือ JO หรือ Riksdagens ombudsmän)[129] โดยให้องค์กรนี้อยู่ภายใต้การดูแลของรัฐสภา และถือว่าเป็นการก่อตั้งองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินสมัยใหม่และแยกออกจากฝ่ายบริหารอย่างเด็ดขาดขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศสวีเดน[130] โดยให้ทั้ง 2 องค์กรนี้มีอำนาจในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐเช่นเดียวกัน เหตุผลที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้นต้องแยกองค์กรตรวจสอบออกเป็น 2 องค์กร นอกจากเหตุผลจากการที่ต้องการถ่วงดุลอำนาจระหว่างสถาบันกษัตริย์กับรัฐสภาแล้ว ยังเห็นว่า Chancellor of Justice ขึ้นตรงต่อพระมหากษัตริย์ซึ่งเป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งในขณะนั้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบส่วนใหญ่เกิดขึ้นในฝ่ายบริหาร ดังนั้นจึงคงเป็นการไม่เหมาะสมที่จะมีเพียงองค์กรจากฝ่ายบริหารที่จะเข้าไปตรวจสอบ ซึ่งไม่สามารถที่จะคุ้มครองสิทธิแลเสรีภาพแก่ประชาชนได้อย่างแท้จริง ส่วนเหตุที่จะต้องมีการจัดตั้ง Parliamentary Ombudsman ขึ้นมาอีกองค์กรหนึ่งนั้น ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้ให้เหตุผลว่า เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้แก่ประชาชน จึงจำเป็นจะต้องมีองค์กรที่คอยตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร[131]

ดังนั้น ในการจัดตั้ง Parliamentary Ombudsman ขึ้นมาก็เพราะ เหตุผลในทางการเมืองและในทางกฎหมาย โดยในทางการเมืองนั้นก็เพื่อต้องการที่จะถ่วงดุลอำนาจของพระมหากษัตริย์ จึงต้องการที่จะจัดตั้งองค์กรที่มีความเป็นอิสระจากพระราชอำนาจของกษัตริย์ขึ้น ซึ่งดูเหมือนจะเป็นเหตุผลหลักในการจัดตั้งองค์กรดังกล่าว ส่วนเหตุผลในแง่กฎหมายก็เพื่อที่จะเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยมีองค์กรที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐ

สำหรับการปฏิบัติงานของทั้ง 2 องค์กรนั้น มีลักษณะสอดรับประสานกัน โดย Chancellor of Justice จะเป็นองค์กรที่เน้นตรวจสอบข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ ใน กระทรวง ทบวง กรม ต่างๆ ปัจจุบัน Chancellor of Justice ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของรัฐบาล เป็นทนายแผ่นดินในคดีแพ่งที่รัฐมีส่วนได้เสีย และตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของ

---

[129] Parliamentary Ombudsman คือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่เรียกกันอยู่ในปัจจุบัน

[130] The Parliamentary Ombudsman, General Information, at http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=12& ObjectClass=DynamX_Documents&Language=en, (last visited 10 December 2011).

[131] Linda C. Relf , The Ombudsman Good Governance and the international human right system, (Netherland : Martinus Nijhoff Publisher, 2004), pp. 5-6.

ข้าราชการให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย และยังทำหน้าที่เป็นอัยการฟ้องคดีที่ข้าราชการระดับสูงกระทำความผิดอาญาในตำแหน่งหน้าที่อีกด้วย[132] แต่ Parliamentary Ombudsman จะมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและควบคุมข้าราชการในหน่วยงานของรัฐซึ่งรวมไปถึงตุลาการในศาลยุติธรรมและศาลปกครอง

นอกจากนี้ Parliamentary Ombudsman ยังมีอำนาจในการฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดอาญาอีกด้วย แม้ว่า Parliamentary Ombudsman จะมีอำนาจในการเริ่มตรวจสอบและไต่สวนข้อเท็จจริงได้ด้วยตนเอง แต่ Parliamentary Ombudsman ก็จะเน้นไปยังการตรวจสอบที่มาจากการร้องเรียนของประชาชนเป็นหลัก ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของ Parliamentary Ombudsman ก็เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสามารถตอบสนองข้อร้องเรียนที่มาจากประชาชนได้เป็นอย่างดี จนเป็นองค์กรที่ถือได้ว่าได้รับการยอมรับเป็นอย่างมากจากประชาชนในการรับเรื่องราวร้องทุกข์เกี่ยวกับการประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ และประชาชนก็มั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

ในระยะแรกนั้น Parliamentary Ombudsman จะเน้นหนักไปที่การฟ้องร้องคดีต่อเจ้าหน้าที่รัฐ และเน้นตรวจสอบไปที่ข้าราชการที่เป็นตุลาการ อัยการ ตำรวจ และเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์เป็นหลัก แต่ต่อมาได้ลดบทบาทดังกล่าว เนื่องจากฝ่ายบริหารเริ่มมีขนาดใหญ่มีภาระหน้าที่ที่ต้องทำเพื่อประโยชน์สาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้น ดังนั้นวิธีการฟ้องร้องจึงเป็นวิธีที่ไม่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเปลี่ยนมาเป็นการให้คำเสนอแนะและตักเตือน ไปยังเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการดำเนินการกับผู้ที่กระทำความผิดเป็นหลัก เพื่อให้มีการแก้ไขและปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรมตามกฎหมาย และเน้นการตรวจสอบไปยังฝ่ายบริหารมากกว่าเดิม นั้นทำให้บทบาทของ Parliamentary Ombudsman ขยายมากไปกว่าเดิมไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการก็ตาม โดยเฉพาะบทบาทที่รับเรื่องราวร้องทุกข์และแก้ไขปัญหาให้แก้ประชาชน ทั้งจึงเป็นเหตุผลสำคัญว่าทำไม่องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศสวีเดนจึงเป็นองค์กรของรัฐที่ประชาชนให้การยอมรับและไว้ใจมากที่สุดองค์กรหนึ่ง

อำนาจของ Parliamentary Ombudsman จึงไม่ใช้อำนาจในการออกคำวินิจฉัยหรือสั่งการอย่างหนึ่งอย่างใดที่มีสภาพบังคับตามกฎหมายโดยตรง แต่จะเป็นสภาพบังคับทางสังคมหรือทางอ้อม โดยการรายงานข้อที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติไม่ถูกต้องต่อรัฐสภา และเผยแผ่รายงาย

---

[132] สิริยา พรหมรายศ, "ปัญหาว่าด้วยสถานะ และอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย," วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553, หน้า 66.

ดังกล่าวสู่สาธารณะชน อันเป็นเครื่องมือที่ใช้ในการกดดันองค์กรของรัฐให้แก้ไขข้อบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่ของตนเอง

ในปัจจุบันการเมืองการปกครองของประเทศสวีเดนเป็นแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข และใช้หลักการแบ่งแยกอำนาจเฉกเช่นเดียวกับประเทศเสรีประชาธิปไตยประเทศอื่น โดยแบ่งองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยเป็น 3 องค์กรหลัก คือ รัฐบาล รัฐสภา และศาล โดยมีการถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกัน อย่างไรก็ตาม Parliamentary Ombudsman ซึ่งอยู่ภายใต้รัฐสภาก็มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอื่นๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย

3.3.2 องค์กรและอำนาจหน้าที่

ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศสวีเดน ค.ศ.1989 (The Instrument of Government)[133] ได้บัญญัติเกี่ยวกับ Parliamentary Ombudsman ไว้ในหมวดของการควบคุมโดยรัฐสภา[134] ซึ่งบัญญัติให้ Parliamentary Ombudsman มีจำนวน 1 คน หรือมากกว่านั้น โดยการคัดเลือกจากรัฐสภา และตามพระราชบัญญัติรัฐสภา (The Riksdag Act 1974) ได้บัญญัติให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้จำนวน 4 คน[135]ประกอบด้วย ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจำนวน 1 คน และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอีกจำนวน 3 คน โดยประธานทำหน้าที่ผู้อำนวยการฝ่ายบริหารและเป็นผู้ตัดสินในการผลักดันภารกิจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

---

[133] รัฐธรรมนูญของประเทศสวีเดนประกอบไปด้วยกฎหมายมูลฐาน 4 ฉบับได้แก่ 1. The Instument of Government 2. The Act of Succession 3. The Freedom of the Press Act 4. The Fundamental Law on Freedom of Expression.

[134] The Instrument of Government 1989 , Chapter 13, Article 6 , The Riksdag elects one or more Parliamentary Ombudsmen who shall supervise the application of laws and other regulations in the public service, under terms of reference drawn up by the Riksdag. An Ombudsman may institute legal proceedings in the cases indicated in these terms of reference.

[135] The Riksdag Act 1974 , Chapter 8 , Section 11 , There are to be four Parliamentary Ombudsmen, one Chief Parliamentary Ombudsman and three Parliamentary Ombudsmen. The Chief Parliamentary Ombudsman is the Administrative Director of the Office of the Ombudsmen and is to determine the overall direction of its activities. In addition, the Riksdag may elect one or several Deputy Ombudsmen. A Deputy Ombudsman is required to have served as a Parliamentary Ombudsman.

เมื่อแรกเริ่มนั้นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีจำนวนแค่คนเดียว ต่อมาก็ค่อยๆเพิ่มจำนวนขึ้น โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว นอกจากนี้ รัฐสภาอาจมีการแต่งตั้งผู้ช่วยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจำนวน 1 คน หรือมมากกว่านั้น เพื่อทำหน้าที่ช่วยงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ได้ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี

กระบวนการสรรหาผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้นเป็นหน้าที่ของรัฐสภา โดยกระทำผ่านทางคณะกรรมาธิการรัฐธรรมนูญ (The committee on the Constitution) ซึ่งเป็นคณะกรรมาธิการคณะหนึ่งในหลายๆคณะในรัฐสภา ซึ่งคณะกรรมาธิการชุดนี้จะมีจำนวนทั้งสิ้น 15 คน

คณะกรรมาธิการรัฐธรรมนูญจะทำการคัดเลือกจะทำการคัดเลือกบุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนที่ จะเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาซึ่งแม้จะไม่มีข้อกำหนดว่าบุคคลที่จะได้รับการเสนอชื่อนั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ในสายวิชาชีพกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติผู้ที่จะได้รับการคัดเลือกให้เป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็จะคัดเลือกจากผู้ที่มีความรู้ในวิชาชีพนักกฎหมายทั้งสิ้น เมื่อได้รายชื่อครบถ้วนแล้วคณะกรรมาธิการรัฐธรรมนูญก็จะนำรายชื่อเสนอให้กับรัฐสภาทำการคัดเลือก โดยรัฐสภาจะทำการลงมติเลือกผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่ละราย การลงมติดังกล่าวนั้นจะลงมติโดยการลงคะแนนลับ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจถูกปลดออกจากตำแหน่งได้ หากปฏิบัติหน้าที่ไม่เป็นที่ไว้วางใจจากรัฐสภา[136] ในช่วงแรกๆนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่ถูกคัดเลือกจะเป็นผู้ชายทั้งสิ้น แต่ในปัจจุบันมีผู้หญิงที่ได้รับคัดเลือกให้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแล้วทั้งสิ้นจำนวน 5 คน[137]

การแบ่งภารกิจในการปฏิบัติหน้าที่กันระหว่างผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาประเทศสวีเดนนั้น แต่ละคนมีหน้าที่รับผิดชอบตรวจสอบและกำกับดูแลหน่วยราชการแยกจากกัน โดยแบ่งหน้าที่และขอบเขตของความรับผิดชอบกันอย่างชัดเจน เมื่อการร้องเรียนเรื่องใดหรือการตรวจสอบเรื่องใดอยู่ในความรับผิดชอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคนใด ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาคนอื่นก็ไม่มีอำนาจเข้าไปแทรกแซงในเรื่องนั้นได้ และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแต่ละคนมีความรับผิดชอบเป็นส่วนตัวโดยตรงต่อรัฐสภาของประเทศสวีเดน

มีปัญหาที่ควรพิจารณาถึงสภานะในทางกฎหมายของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาว่าเป็นองค์กรที่มีลักษณะและสถานะเช่นไรตามกฎหมาย เนื่องจากตามกฎหมายของ

---

[136] The Riksdag Act 1974, Chapter 8, Section 11, The Chief Parliamentary Ombudsman, the other Parliamentary Ombudsmen and Deputy Ombudsmen are to be elected individually. When an Ombudsman is elected in secret ballot.

[137] The Parliamentary Ombudsman, เรื่องเดิม.

ประเทศสวีเดนไม่ได้ระบุถึงสถานะของผู้ตรวจการแผ่นดินไว้อย่างแจ้งชัด แต่เมื่อพิจารณาตัวกฎหมายที่จัดตั้งองค์กรดังกล่าวขึ้นมาก็จะพบว่า ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเกิดมามาจากรัฐธรรมนูญ (The Instrument of Government หมวดที่ 13) ในหมวดที่ว่าด้วยการควบคุมโดยรัฐสภา ส่วนการแต่งตั้งและการถออดถอนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยรัฐสภา (The Riksdag Act 1974) โดยให้เป็นหน้าที่ของรัฐสภาในการแต่งตั้งและการถอดถอนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา อีกทั้งในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภาโดยผ่านทางคณะกรรมาธิการรัฐธรรมนูญ (The committee on the Constitution) ซึ่งจะทำการตรวจสอบก่อนที่จะเสนอรายงานต่อไปยังรัฐสภา และเมื่อพิจารณาจากการจัดองค์กรก็ยังพบว่าสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังเป็นหน่วยงานในสังกัดของรัฐสภา ซึ่งการของบประมาณจะต้องทำผ่านกรรมาธิการของรัฐสภา ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่าถ้าพิจารณาในแง่ของโครงสร้างองค์กร ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาประเทศสวีเดนไม่ใช่องค์กรอิสระ แต่เป็นองค์กรที่กระทำการในนามของรัฐสภา เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐสภา และเป็นตัวแทนของฝ่ายรัฐสภา[138]

แต่ถ้าพิจารณาในรายละเอียดถึงอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาแล้วจะพบว่าอำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามิได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรือบังคับบัญชาของรัฐสภาโดยตรง ดังนั้นการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจึงมิได้ยึดโยงกับรัฐสภาแต่อย่างใด ในทางกลับกันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภากลับมีอำนาจและปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระในการดำเนินการค่อนข้างสูง ไม่ว่าจะเป็นการริเริ่มทำการตรวจสอบด้วยตนเองหรือมาจากการรับการร้องทุกข์ของประชาชน และในการสืบสวนสอบสวนผู้ตรวจการยังมีอำนาจในการขอความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งตรวจราชการและมีอำนาจฟ้องร้องคดีต่อศาลด้วยตัวเอง ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่และการปฏิบัติงานแล้วอาจจะถือได้ว่าผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรหนึ่งมีความเป็นอิสระมากแม้จะสังกัดอยู่ในรัฐสภาก็ตาม แต่ก็ไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจของรัฐสภาอย่างแท้จริง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศสวีเดนจึงมีประสิทธิภาพและความเหมาะสมที่จะตรวจสอบองค์กรอื่น และความเป็นอิสระดังกล่าวยังเป็นหลักประกันให้กับผู้รับการตรวจสอบได้ว่า การใช้อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะเป็นไปด้วยความเป็นธรรมปราศจากการแทรกแซงโดยองค์กรอื่นหรือบุคคลใดๆ

---

[138] สิริยา พรหมรายศ, เรื่องเดิม, หน้า 71.

อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินในการตรวจสอบองค์กรและเจ้าหน้าที่รัฐ

ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการบริหาราชการแผ่นดินของประเทศสวีเดน ค.ศ.1989 (The Instrument of Government) และพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ค.ศ.1986 (The Act with Instruction for the Parliamentary Ombudsman 1986) อำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจตรวจสอบองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังนี้

1. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบให้เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติหน้าที่ให้ชอบตามกฎหมายและเป็นไปด้วยความเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องตามที่รัฐธรรมนูญของประเทศสวีเดนที่ได้บัญญัติไว้ว่า "ให้ศาลและฝ่ายปกครองให้ถือหลักความเป็นกลางและไม่แบ่งแยก เพื่อป้องกันการใช้ดุลยพินิจโดยมีเหตุจูงใจอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย"[139] ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองและปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนมิให้ต้องถูกลิดรอนหรือถูกละเมิดอันเนื่องมาการใช้อำนาจรัฐ

2. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองและข้าราชการ ลูกจ้าง รวมถึงบุคคลที่หน่วยงานของรัฐมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานนั้น ทั้งในระดับส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง พนักงาน ลูกจ้าง ของรัฐวิสาหกิจ และผู้ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐวิสาหกิจให้ทำงานแทนรัฐวิสาหกิจ และมีอำนาจตรวจสอบข้าราชการทหารที่มียศตั้งแต่ร้อยโทขึ้นไป[140]

---

[139] Instrument of Government, Chapter 1, Article 9, Courts of law, administrative authorities and others performing tasks within the public administration shall have regard in their work to the equality of all before the law and shall observe objectivity and impartiality.

[140] The Act with Instruction for the Parliamentary Ombudsman 1986 , Article 2, Those supervised by the Ombudsmen are

1. state and municipal authorities,
2. officials and other employees of these authorities,
3. other individuals whose employment or assignment involves the exercise of public authority, insofar as this aspect of such activity is concerned,
4. officials and those employed by public enterprises, while carrying out, on behalf of such an enterprise, activities in which through the agency of the enterprise the Government exercises decisive influence

3. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของศาลให้เป็นไปตามกฎหมาย และตรวจสอบการดำเนินกระบวนพิจารณาของศาลให้เป็นไปโดยไม่ชักช้า[141] รวมทั้ง มีสิทธิเข้าฟังกระบวนพิจารณาของศาลและสามารถเข้าตรวจสอบศาลในกรณีที่คำพิพากษาที่มีความบกพร่องหรือตัดสินผิดพลาดได้ การเข้าไปแทรกแซงดังกล่าวอาจเป็นผลให้ผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาที่ไม่ถูกต้องได้รับการปล่อยตัวหรือกระทั่งได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน[142] ตลอดจนเสนอเรื่องต่อศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณีใน ในการที่ผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือตุลาการศาลปกครองสูงสุดกระทำความผิดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อพิจารณาลงโทษตามความเหมาะสม ไม่ว่าการถอดถอนจากตำแหน่ง พักการปฏิบัติหน้าที่ หรือส่งไปตรวจสอบทางการแพทย์[143] แต่ในข้อเท็จจริงที่ปรากฏผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ไม่เคยได้ใช้อำนาจในเรื่องนี้เลย

จะเห็นได้ว่ากลุ่มองค์กรและบุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภานั้นได้รวมถึงองค์กรตุลาการ ก็คือศาล และเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใช้อำนาจตุลาการ คือ ผู้พิพากษาและตุลาการรวมอยู่

3.3.3 การพิจารณาและสอบสวน

อำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจเริ่มมาจากการที่รับคำร้องทุกข์จากบุคคลไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นคนสัญชาติสวีเดนหรือเป็นคนต่างชาติซึ่งยื่นคำร้องทุกข์ต่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา หรือเป็นกรณีริเริ่มตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเอง

---

[141] The Act with Instruction for the Parliamentary Ombudsman 1986 , Article 3 , The Ombudsmen are to ensure in particular that the courts and public authorities in the course of their activities obey the injunction of the Instrument of Government about objectivity and impartiality and that the fundamental rights and freedoms of citizens are not encroached upon in public administration.

[142] กลุ่มงานกฎหมาย 3 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, <u>ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา: ไทย สวีเดน นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย อังกฤษ</u>, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2550), หน้า 17.

[143] The Act with Instruction for the Parliamentary Ombudsman 1986, Article 9, The powers of the Ombudsmen to initiate legal proceedings against a member of the Supreme Court or the Supreme Administrative Court or to press for the dismissal or deprival of office of such an official, or for the requirement that the official submit to medical examination are laid down in the Instrument of Government.

ในกรณีที่มีการรับคำร้องทุกข์จากประชาชนทั่วไป โดยหลักผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะไม่มีอำนาจตรวจสอบและสอบสวนหากเรื่องที่ร้องทุกข์นั้นเกิดขึ้นมาแล้วเกินกว่า 2 ปี ก่อนที่ได้มีการร้องทุกข์ แต่ถ้าเรื่องนั้นเกี่ยวข้องกับประโยชน์สาธารณะและไม่มีกฎหมายใดๆที่ระบุว่าอำนาจศาลหรืออำนาจบริหารจะต้องยุติลงไปก่อนเมื่อมีการร้องทุกข์เกิดขึ้น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็สามารถทำการสอบสวนได้[144]

อย่างไรก็ตาม โดยทั่วไปแล้วผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะไม่เข้าไปแทรกแซงถ้าเรื่องนั้นๆยังคงอยู่ในกระบวนพิจารณาของศาล แต่การแทรกแซงอาจกระทำในขั้นตอนที่มีการร้องทุกข์ภายหลังจากการที่มีการพิจารณาคดีนั้นแล้ว เช่น เมื่อมีการกล่าวหาว่าคดีนั้นไม่มีความคืบหน้า หรือการตัดสินในคดีนั้นมิได้กระทำภายในเวลาอันสมควร โดยทั่วไปจะเคารพอำนาจศาลโดยจะผัดผ่อนการไต่สวนออกไปจนกว่าคำพิพากษาของศาลในเรื่องดังกล่าวจะถึงที่สุด ถ้าผู้ร้องทุกข์ไม่พอใจต่อคำพิพากษาในครั้งสุดท้ายนั้น[145] และแม้ว่าคดีนั้นจะอยู่ระหว่างอุทธรณ์ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ยังคงปฏิบัติอย่างเดียวกัน

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาริเริ่มทำการสอบสวนเอง สามารถกระทำได้หากเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเรื่องสำคัญจำเป็นจะต้องตรวจสอบ ซึ่งผู้ตรวจการแผ่นดินอาจพบเห็นจากข่าว หรือสื่อมวลชนก็ได้ แต่การที่ใช้อำนาจลักษณะนี้ ก่อนเริ่มการสอบสวนผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาผู้นั้นจะต้องปรึกษาประธานผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก่อนเสมอ[146]

ในการสอบสวนและไต่สวนนั้นกฎหมายก็ได้ให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เช่น มีอำนาจเรียกบรรดาเจ้าหน้าที่รัฐไม่ว่า ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกจ้างในรัฐบาล ฝ่ายปกครอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือศาล เข้าให้ข้อมูลหรือให้ความเห็นได้ หรือ มีอำนาจเรียกเอกสารจากหน่วยงานของรัฐตลอดจนสำนวนคดีจากศาลมาสอบสวน ทั้งนี้ศาล หน่วยงาน

---

[144] The Act with Instruction for the Parliamentary Ombudsman 1986, Article 20, The Ombudsmen should not initiate inquiries into circumstances which date back two or more years, unless there are exceptional grounds for doing so.

[145] กลุ่มงานกฎหมาย 3 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, เรื่องเดิม, หน้า 18.

[146] The Act with Instruction for the Parliamentary Ombudsman 1986 , Article5 , Supervision is exercised by the Ombudsmen in assessing complaints made by the public and by means of inspections and such other inquiries as the Ombudsmen may find necessary. The Ombudsmen are to consult the Chief Parliamentary Ombudsman on the inspections and other inquiries they intend to carry out.

SINCE1969

ของรัฐ และบรรดาเจ้าหน้าที่ลูกจ้าง ของศาลหรือหน่วยงานของรัฐจะต้องปฏิบัติตามคำร้องขอของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาดังกล่าว[147]

ขั้นตอนการสอบสวนข้อเท็จโดยปกติผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะมอบหมายให้เจ้าหน้าที่สอบสวน (Executive officer) เป็นผู้แสวงหาและรวบรวมข้อเท็จจริงเพื่อใช้ประกอบการวินิจฉัย โดยถ้าเป็นเรื่องร้องทุกข์ที่เล็กน้อย เจ้าหน้าที่สอบสวนก็จะใช้วิธีการโทรศัพท์ประสานงานกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน หากปรากฏว่ามีการตกลงยอมรับสิ่งที่แนะนำไปและในเรื่องดังกล่าวไม่จำเป็นต้องมีการกระทำอะไรเพิ่มเติมอีก เจ้าหน้าที่สอบสวนก็จะส่งเรื่องดังกล่าวผ่านไปยังหัวหน้าแผนกเพื่อส่งไปให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาวินิจฉัยและจะทำการยุติการสอบสวน

แต่หากเป็นข้อร้องเรียนที่มีข้อยุ่งยาก ในการสอบสวนเจ้าหน้าที่สอบสวนจะต้องทำการคำร้องพร้อมทั้งเอกสารให้กับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวทำการจัดส่งเอกสาร หรือข้อมูลที่เกี่ยวกับข้อเท็จจริงตามที่ต้องการ ซึ่งอาจขอชี้แจ้งเป็นลายลักษณ์อักษร เชิญมาให้ถ้อยคำ สอบถามทางโทรศัพท์ หรือเข้าไปตรวจราชการในหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนเพื่อที่จะสอบถามจากตัวเจ้าหน้าที่เฉพาะเจาะจงก็ได้ [148]

การสอบสวนรวบรวมข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดินของรับสภาดังกล่าวนั้น แม้มีกฎหมายบัญญัติให้องค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ความรวมมือตามที่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาร้องขอ แต่กฎหมายก็ไม่ได้บัญญัติถึงสภาพบังคับทางกฎหมายในกรณีที่มีการฝ่าฝืนไว้ แต่การขอความร่วมมือจากผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในการสอบสวนข้อเท็จ ก็มักได้รับความร่วมมือจากองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่เสมอ เพราะ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะต้องจัดทำรายงานประจำปีถึงการดำเนินการต่างๆในรอบปี และเสนอรายงานนี้ต่อรัฐสภาเพื่อทำการเผยแพร่ต่อไป ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐอาจเกรงว่าจะถูกตำหนิไว้ในรายงานดังกล่าวในกรณีที่ไม่ให้ความร่วมมือ ดังนั้นวิธีการนี้จึงถือว่าเป็นสภาพบังคับทางอ้อมในการใช้อำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

---

[147] The Instrument of Government, Chapter13, Article 6, Courts of law, administrative authorities and State or local government employees shall provide an Ombudsman with such information and opinions as he or she may request. Other persons coming under the supervision of the Ombudsman have a similar obligation. An Ombudsman has the right to access the records and other documents of courts of law and administrative authorities. A public prosecutor shall assist an Ombudsman if so requested.

[148] The Parliamentary Ombudsman, เรื่องเดียวกัน.

เมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้น หากพบว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมายอาญา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจที่จะยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้ แต่ในปัจจุบันผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาได้ลดบทบาทในการทำหน้าที่ดังกล่าวลง โดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะส่งเรื่องไปยังอัยการให้เป็นผู้ฟ้องคดีแทน หากในกรณีที่ผู้กระทำความผิดดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลฎีกาหรือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังมีอำนาจในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาเพื่อให้มีพิจารณาถอดถอนผู้พิพากษาหรือตุลาการท่านนั้นออกจากตำแหน่ง พักราชการ หรือส่งไปตรวจทางการแพทย์ก็ได้ แต่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็ไม่เคยใช้อำนาจนี้แต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่พบกรณีศึกษาในเรื่องดังกล่าว หากเป็นกรณีที่พบว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นความผิดทางวินัย ผู้ตรวจการแผ่นดินก็จะส่งเรื่องไปยังผู้บังคับบัญชา หน่วยงาน หรือคณะกรรมการที่รับผิดชอบในการดำเนินการทางวินัยต่อไป

ในการทำคำวินิจฉัยนั้น ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจเสนอความคิดเห็นว่า การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่ได้มีการร้องเรียนนั้นมีความผิดพลาด หรือมีความไม่เหมาะสมอย่างไร รวมทั้งกฎหมาย กฎ ระเบียบที่ใช้บังคับกับเรื่องดังกล่าวมีข้อบกพร่องหรือเหมาะสมหรือไม่อย่างไร รวมทั้งข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายด้วย[149] แต่อำนาจในเรื่องนี้ของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็หาได้มีสภาพบังคับให้ผู้เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติอย่างใดไม่

แม้คำวินิจฉัยของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะไม่มีสภาพบังคับทางกฎหมายให้ผู้ที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตาม แต่การกำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาต้องจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อรัฐสภาโดยเสนอผ่านทางคณะกรรมาธิการรัฐธรรมนูญ (The committee on the

[149] The Act with Instruction for the Parliamentary Ombudsman 1986, Article 4, The Ombudsmen are to contribute to remedying deficiencies in legislation. If, during the course of their supervisory activities, reason is given to raise the question of amending legislation or of some other measure by the state, the Ombudsmen may then make such representations to the Riksdag or the Government.

The Act with Instruction for the Parliamentary Ombudsman 1986 , Article 6 , The Ombudsmen conclude cases with an adjudication, which states an opinion as to whether a measure taken by an authority or an official is in breach of the law or some other statute, or is otherwise erroneous or inappropriate. The Ombudsmen may also make statements intended to promote uniform and appropriate application of the law.

Constitution)[150] รายงานประจำปีจะต้องกล่าวถึงการปฏิบัติงานทั้งหมด บรรดาคำวินิจฉัย รวบรวมบรรดาเอกสารที่เป็นคำร้องเรียนและเอกสารที่เกี่ยวข้อง และสุดท้ายก็จะเผยแพร่รายงานประจำปีต่อสาธารระชนต่อไป ดังนั้น รายงานประจำปีจึงเสมือนสภาพบังคับทางอ้อมที่จะทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยและข้อเนอแนะของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

เมื่อพิจารณาทั้งหมดผู้เขียนเห็นว่า องค์กรผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประเทศสวีเดนแม้ตามกฎหมายจะถือเป็นตัวแทนของรัฐสภา แต่การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย กระบวนพิจารณาสอบสวนและกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงต่างๆล้วนแต่มีความเป็นอิสระและเป็นธรรมปราศจากการแทรกแซงโดยองค์กรหรือบุคคลอื่น ดังนั้นจึงเป็นอีกองค์กรหนึ่งที่สามารถเข้าไปตรวจสอบองค์กรตุลาการได้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาเป็นไปอย่างถูกต้อง ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนที่สมควรจะได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม ดังนั้นการตรวจสอบของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาประเทศสวีเดนจึงไม่เป็นการกดดันหรือแทรกแซงการใช้อำนาจขององค์กรตุลาการแต่อย่างใด

ASSUMPTION UNIVERSITY OF THAILAND
BROTHERS of ST GABRIEL
LABOR VINCIT OMNIA
SINCE 1969
มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

[150] The Act with Instruction for the Parliamentary Ombudsman 1986 , Article 11, The Ombudsmen are to submit, by 15 November at the latest, each year a printed report on the discharge of their office covering the period from 1 July of the preceding year until the following 30 June. This report is to contain an account of the actions which have been taken by virtue of paragraph 1 of Article 4, paragraphs 2 - 4 of Article 6, and Article 7, together with other significant decisions published by the Ombudsmen. The report is also to contain a survey of their activities in other respects.

บทที่ 4
วิเคราะห์เกี่ยวกับปัญหาอำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ: ศึกษากรณีตุลาการถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในการตรวจสอบตุลาการ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระที่ก่อตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่รัฐ ว่าการใช้อำนาจดังกล่าวเกิดจากการทุจริตหรือประพฤติโดยมิชอบหรือไม่ ซึ่งการตรวจสอบดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นสามารถตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะอยู่ในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายตุลาการก็ตาม แต่ในกรณีที่ตรวจสอบตุลาการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ในฝ่ายตุลาการนั้น มีปัญหาที่จะต้องทำการวิเคราะห์ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการตรวจสอบตุลาการหรือไม่ และมีอำนาจมากน้อยเพียงใด เนื่องจากในการใช้อำนาจตุลาการของตุลาการนั้น มีหลักความเป็นอิสระของตุลาการซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอันเป็นหลักประกันให้แก่ผู้พิพากษาและตุลาการในการปฏิบัติหน้าที่ให้ปลอดจากการแทรกแซงจากองค์กรอื่นหรือบุคคลใดก็ตาม

4.1.1 อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช.ในการตรวจสอบตุลาการ

เมื่อพิจารณาถึงรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการตรวจสอบตุลาการ ดังนี้คือ 1. การถอดถอนผู้ตุลาการออกจากตำแหน่ง 2. การไต่สวนเพื่อดำเนินคดีฐานกระทำความผิดว่าด้วยการทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อหน้าที่ในการยุติธรรม 3. การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน 4. การกล่าวหาว่าตุลาการร่ำรวยผิดปกติ

1. การถอดถอนตุลาการออกจากตำแหน่ง

กระบวนการถอดถอนตุลาการนั้นเป็นวิธีการตรวจสอบและถ่วงดุลโดยวุฒิสภาอันเป็นกระบวนการของฝ่ายนิติบัญญัติแต่ขั้นตอนการไต่สวนหาข้อเท็จจริงซึ่งนำไปสู่การลงมติถอดถอนนั้น เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อเสนอต่อวุฒิสภา

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนตุลาการอันอาจนำไปสู่การถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ทั้งนี้เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา 270 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 58 บัญญัติไว้ ในกรณีที่ปรากฏว่าตุลาการผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจดำเนินการถอดถอนตุลาการผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งการร้องขอให้วุฒิสภาดำเนินการถอดถอนด้วยเหตุผลดังกล่าวนั้น

เมื่อวุฒิสภาได้รับคำร้องและคำร้องนั้นชอบด้วยกฎหมาย วุฒิสภาจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงว่ามีเหตุตามคำร้องดังกล่าวหรือไม่ และไต่สวนหาข้อเท็จจริงเสร็จสิ้น หากคณะกรรมการ ป.ป.ช.ลงมติด้วยเสียงข้างมากว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล ให้ส่งรายงานการไต่สวน เอกสารต่างๆ พร้อมด้วยความเห็นและมติดังกล่าวไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาลงมติในการถอดถอนต่อไป และนับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติดังกล่าวตุลาการผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภาจะมีมติ

เมื่อวุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ใด ให้ผู้ที่ถูกถอดถอนนั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี

อำนาจในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวนั้นมีลักษณะคล้ายคลึงกับอำนาจของคณะกรรมาธิการการยุติธรรมของสภาผู้แทนราษฎร (The House Judiciary Committee) ในกระบวนการถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากตำแหน่งของประเทศสหรัฐอเมริกา

2. การไต่สวนตุลาการในกรณีถูกกล่าวใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบเพื่อดำเนินคดีฐานกระทำความผิดว่าด้วยการทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อหน้าที่ในการยุติธรรม

การไต่สวนตุลาการในกรณีถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบเพื่อดำเนินคดีฐานกระทำความผิดว่าด้วยการทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อหน้าที่ในการยุติธรรมเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ

ตรวจสอบเมื่อมีผู้ร้องเรียนหรือเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.เห็นว่าตุลาการมีกรณีสงสัยว่ามีพฤติการณ์ดังกล่าว

โดยอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีนี้นั้นบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 250 อนุมาตรา 3 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 19 อนุมาตรา 4 ประกอบ มาตรา 84 อนุมาตรา 2 ที่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบตุลาการในกรณีทุจริตหรือประพฤติโดยมิชอบอันนำไปสู่การลงโทษทางวินัยหรือทางอาญาต่อไป กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริง แล้วเห็นว่าตุลาการมีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง แล้วแต่กรณี ต่อไป

ในกรณีที่ ก.ต. หรือ ก.ศป. ไม่ดำเนินการทางวินัย หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยของ ก.ต. หรือ ก.ศป. แล้วแต่กรณี ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการ ก.ต. หรือประธานคณะกรรมการก.ศป. แล้วแต่กรณี ซึ่งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวไม่มีสภาพบังคับให้ ก.ต. หรือ ก.ศป. ต้องปฏิบัติตามแต่อย่างใด

ถ้าเห็นว่ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ประธานกรรมการส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง และให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดียึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นควร และให้ศาลดำเนินกระบวนพิจารณาไปโดยใช้ระบบไต่สวน

เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานและเอกสาร พร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.แล้ว เห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นโดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป

ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน

3. การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนดให้ตุลาการซึ่งมีตำแหน่งดังต่อไปนี้ คือ 1.ประธานศาลฎีกา 2.ประธานศาลรัฐธรรมนูญ 3.ประธานศาลปกครองสูงสุด 4.ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 5.รองประธานศาลฎีกา 6.รองประธานศาลปกครองสูงสุด 7.ผู้พิพากษาในศาลฎีกา 8.ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด มีหน้าที่ในการยื่นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง ทุก 3 ปีที่อยู่ในตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะตรวจสอบความมีอยู่จริง และการเปลี่ยนแปลงของรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว ถ้าเห็นว่ามีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเรียกให้ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือทายาทหรือผู้จัดการมรดกของผู้นั้นเข้าชี้แจง ก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติว่าทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติให้ส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีกับผู้นั้นต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบภายในเวลาที่กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.เสนอเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยต่อไป ถ้าพบว่ามีความผิดจริงให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่มีคำวินิจฉัย และห้ามมิให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเวลา 5 ปีนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง

นอกจากนั้น หากตรวจสอบทรัพย์สินดังกล่าวแล้วพบว่าผู้ใดปรากฏว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช.สามารถหยิบยกกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติ และไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้โดยที่ไม่ต้องมีการกล่าวหาจากบุคคลอื่น

4. การกล่าวหาว่าตุลาการร่ำรวยผิดปกติ

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าตุลาการร่ำรวยผิดปกติหรือในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าร่ำรวยผิดปกติขึ้นไต่สวนได้

ในกรณีที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าตุลาการผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการดังนี้

1) ในกรณีที่ตุลาการผู้นั้นเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่ง 1. ประธานศาลฎีกา 2. ประธานศาลรัฐธรรมนูญ 3. ประธานศาลปกครองสูงสุด 4. ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ 5. รองประธานศาลฎีกา 6. รองประธานศาลปกครองสูงสุด ให้ส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีกับผู้นั้นต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

2) ในกรณีที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งตามข้อ 1) ให้ส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีกับผู้นั้นต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไป และให้แจ้งไปยัง ประธาน ก.ต. หรือ ประธาน ก.ศป. แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการตุลาการ หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง แล้วแต่กรณีต่อไป อันเป็นการดำเนินการทางวินัยอีกทางหนึ่ง

4.1.2 หลักความเป็นอิสระและความคุ้มกันของตุลาการกับการถูกตรวจสอบ

เนื่องจากรัฐเสรีนิยมประชาธิปไตยได้มีการแบ่งแยกองค์กรที่ใช้อำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ฝ่ายได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ซึ่งทั้ง 3 ฝ่ายดังกล่าวเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ คือ อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ ซึ่งทั้ง 3 อำนาจต่างเป็นอิสระต่อกันแต่ยังคงถ่วงดุลและตรวจสอบซึ่งกันและกันไม่มีอำนาจใดเหนือกว่าอีกอำนาจหนึ่ง

อำนาจตุลากการนั้น ถูกใช้ผ่านทางฝ่ายตุลาการอันได้แก่ ศาลซึ่งมีตุลาการอันเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ โดยลักษณะของอำนาจตุลาการ คือ อำนาจในการพิจารณาพิพากษาบรรดาอรรถคดี ไม่ว่าจะเป็นอรรถคดีระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในสถานะที่เหนือกว่าเอกชนก็ตาม ล้วนแล้วแต่อยู่ภายใต้การพิจารณาพิพากษาของศาลในกรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ หรือการรับรองสิทธิต่างๆ ดังนั้น เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ปัจเจกชนว่าจะได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างถูกต้องและยุติธรรม ในประเทศไทยนั้นการใช้อำนาจตุลาการถูกใช้ผ่านทางศาล สำหรับในประเทศไทยใช้ระบบศาลคู่ โดยมีศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง ศาลทหาร และศาลยุติธรรม

เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ โดยแต่ละศาลมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นของตัวเองแยกออกจากกัน

จากลักษณะสำคัญของอำนาจตุลาการทำให้ฝ่ายตุลาการต้องมีลักษณะองค์กรที่เป็นกลาง จึงเป็นเหตุให้ตุลาการมีความจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจตุลาการพิจารณาพิพากษาคดี (Judicial Independence) อีกทั้ง ยังได้รับความคุ้มกันทางตุลาการ (Judicial Immunity) ในทางที่จะป้องกันมิให้ตุลาการต้องถูกฟ้องคดีไม่ว่าในทางแพ่งหรือทางอาญาอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเพื่อเป็นหลักประกันในการทำหน้าที่ของตุลาการให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ไปในทางตุลาการได้โดยปราศจากการแทรกแซงการใช้อำนาจไม่ว่าจากบุคคลหรือองค์กรใด

ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนว่าตุลาการจะมีความเป็นอิสระและมีความเป็นกลางในการใช้อำนาจตุลาการอันเป็นสิ่งสำคัญสำหรับองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการ และการใช้อำนาจดังกล่าวจะเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้นจึงมีการรับรองถึงหลักความเป็นอิสระและความคุ้มกันของตุลาการไว้ในการประชุมของสหประชาชาติระหว่างประเทศสมาชิกเกี่ยวกับความเป็นอิสระของตุลาการที่เมืองมิลาน ประเทศอิตาลี ระหว่างวันที่ 26 สิงหาคม ถึงวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2528 และการประชุมดังกล่าวได้กำหนดมาตรฐานกลางสำหรับความเป็นอิสระของตุลาการไว้เพื่อเป็นแนวทางให้ประเทศสมาชิกถือปฏิบัติเพื่อให้หลักนี้มีมาตรฐานเดียวกันทั่วทั้งโลก ซึ่งข้อกำหนดที่สำคัญเกี่ยวข้องอันมีใจความดังนี้

ข้อ 1) ความเป็นอิสระของตุลาการจะต้องได้รับความคุ้มครองจากรัฐและมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายของประเทศ ซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐบาล ผู้ปกครองประเทศและสถาบันอื่นๆที่จะ เคารพและปฏิบัติตามในเรื่องความเป็นอิสระของตุลาการ

ข้อ 2) ผู้พิพากษาจะตัดสินคดีต่างๆด้วยความเที่ยงธรรม บนรากฐานของข้อเท็จจริงซึ่งสอดคล้องกับข้อกฎหมาย โดยปราศจากข้อจำกัดใดๆ การใช้อิทธิพลหรืออำนาจบังคับที่ไม่ถูกต้อง การแนะนำชักจูง การบีบคั้นใดๆ การข่มขู่หรือการเข้าแทรกแซงต่างๆ โดยทางตรงหรือทางอ้อมจากสิ่งใดๆ หรือด้วยเหตุผลใดๆก็ตาม

ข้อ 4) จะไม่มีการกระทำใดๆที่ไม่เหมาะสมหรือปราศจากเหตุผล หรือการเข้าแทรกแซงใดๆในกระบวนการยุติธรรม หรือการตัดสินคดีที่อยู่ในอำนาจของศาล ซึ่งรวมถึงการแก้ไขคำพิพากษาของศาลแต่หลักเกณฑ์นี้จะต้องไม่กระทบต่อกระบวนการทบทวนคำพิพากษาของศาล หรือต่อการที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่จะบรรเทาโทษหรือลดโทษตามที่ศาลกำหนด

ข้อ 17) ในกรณีที่ตุลาการถูกกล่าวหาว่าได้ตัดสินคดีหรือปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งตุลาการโดยไม่มีอำนาจนั้น จะต้องได้รับการพิจารณาที่รวดเร็วและเป็นธรรม โดยดำเนินกระบวน

พิจารณาที่เหมาะสม และตุลาการมีสิทธิได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรม การตรวจสอบเรื่องราวต่างๆ แต่ละขั้นตอนจะเก็บเป็นความลับ ถ้าไม่มีการร้องขอให้เปิดเผยจากตุลาการผู้นั้น

ข้อ 18) ตุลาการที่ถูกกล่าวหาและถูกพิจารณาให้พักราชการหรือไล่ออกนั้น มีเหตุผลเพียงประการเดียวคือ ไร้ความสามารถ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่เท่านั้น

สำหรับในประเทศไทยก็ได้เห็นถึงความสำคัญของหลักความเป็นอิสระของตุลาการ จึงได้มีการบัญญัติรับรองของความมีอยู่ของหลักดังกล่าวไว้มานานแล้วดังที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญของไทยหลายๆฉบับ จนถึงฉบับปัจจุบันซึ่งบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 197 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

"การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลซึ่งต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมาย

การโยกย้ายผู้พิพากษาและตุลาการ โดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้พิพากษาและตุลาการนั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นการโยกย้ายตามวาระตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น เป็นกรณีที่อยู่ในระหว่างถูกดำเนินการทางวินัยหรือตกเป็นจำเลยในคดีอาญา เป็นกรณีที่กระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดี หรือมีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอื่นอันไม่อาจก้าวล่วงได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ผู้พิพากษาและตุลาการจะเป็นข้าราชการการเมืองหรือดำรงตำแหน่งทางการเมืองมิได้"

มาตรา 220 วรรค 2 บัญญัติไว้ว่า "การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ..." และ

มาตรา 224 วรรค 3 บัญญัติไว้ว่า "การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือน และการลงโทษผู้พิพากษาในศาลปกครองต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามที่กฎหมายบัญญัติ"

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าประเทศไทยได้รับรองหลักความเป็นอิสระของตุลาการไว้ เพื่อเป็นหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการ ทั้งนี้ก็เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนว่าพวกเขาจะได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นธรรม

อย่างไรก็ตาม หลักความเป็นอิสระดังกล่าวก็มิได้หมายความว่าตุลาการจะมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจตุลาการอย่างไร้ขอบเขต แต่การใช้อำนาจก็ต้องอยู่ภายใต้ข้อบัญญัติของ

กฎหมายและต้องใช้โดยสุจริต ดังนั้นการใช้อำนาจตุลาการก็ยังคงอยู่ภายใต้การตรวจสอบ ซึ่งถ้าเป็นการตรวจสอบในส่วนของคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล ก็จะอยู่ในรูปแบบของการยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาต่อศาลที่มีลำดับสูงกว่า ซึ่งศาลที่มีลำดับที่สูงกว่าก็จะตรวจสอบทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายว่าถูกต้องหรือไม่

การตรวจสอบอีกส่วนหนึ่ง คือ การตรวจสอบตัวบุคคลซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการ หมายถึง ตัวตุลาการอันเป็นการตรวจสอบในเรื่องความประพฤติ เนื่องจากอำนาจตุลาการต้องใช้โดยเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งเป็นบุคคล จึงต้องมีการตรวจสอบว่าการใช้อำนาจนั้นชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปโดยสุจริตถูกต้องหรือไม่ ซึ่งการตรวจสอบตุลาการนั้นการตรวจสอบต้องกระทำด้วยความระมัดระวัง มิฉะนั้นก็จะอาจเป็นการเข้าไปแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาและตุลาการได้ ดังนั้นจึงต้องพิจารณาถึงขอบเขตของหลักความเป็นอิสระและความคุ้มกันของตุลาการว่ามีขอบเขตเพียงใด

หากเป็นการใช้อำนาจตุลาการไปโดยสุจริตไม่มีมูลเหตุจูงใจอย่างอื่น แม้การออกคำสั่งหรือ คำพิพากษานั้นไม่ถูกต้องในข้อกฎหมาย แต่กรณีนี้ไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบตุลาการคนดังกล่าวได้ เนื่องจากถือว่ายังคงอยู่ในขอบเขตของหลักความเป็นอิสระและความคุ้มกันของตุลาการ ดังนั้น ถ้าเป็นการใช้อำนาจตุลาการภายใต้ขอบเขตของกฎหมายและได้ใช้ไปโดยสุจริต แม้จะมีข้อผิดพลาดจากการที่ได้ใช้อำนาจดังกล่าวไป ข้อที่ผิดพลาดนั้นเป็นเพียงข้อผิดพลาดที่ตามธรรมดาย่อมสามารถเกิดขึ้นได้จากการปฏิบัติหน้าที่หรือที่เรียกกันว่าความผิดพลาดของมนุษย์ (Human errors) อาจกล่าวได้ว่า ตราบใดที่ตุลาการยังปฏิบัติหน้าที่อยู่ในกรอบที่กฎหมายบัญญัติไม่ทุจริตหรือฝ่าฝืนกฎหมาย องค์กรใดก็เข้าไปตรวจสอบการกระทำของผู้พิพากษาหรือตุลาการผู้นั้นไม่ได้ ซึ่งการตรวจสอบจากการกระทำดังกล่าวจึงต้องเป็นการตรวจสอบทบทวนโดยกระบวนการอุทธรณ์หรือฎีกาตามปกติ ดังที่ปรากฏในคำพิพากษาของศาลสูงของประเทศสหรัฐอเมริกาในคดี คดี Stump v. Sparkman และ คดี Bradley v. Fisher ที่ศาลสูงสุดของประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีคำพิพากษาไว้เป็นบรรทัดฐานว่า ผู้พิพากษาย่อมได้รับความคุ้มกันมิให้ต้องถูกฟ้องร้องไม่ว่าทางแพ่งหรือทางอาญาอันเนื่องมาจากการที่ตนได้ปฏิบัติหน้าที่ แต่ความคุ้มกันเช่นนี้ย่อมหมดไปถ้าปรากฏว่าเป็นการใช้อำนาจนั้นเป็นการกระทำที่ปราศจากอำนาจของตนอย่างชัดแจ้งหรือเป็นการใช้อำนาจที่เกิดจากการกระทำที่ไม่ชอบ

แต่ถ้าการใช้อำนาจดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจที่เห็นได้แจ้งชัดว่าตุลาการผู้นั้นได้ใช้ไปโดยปราศจากอำนาจอย่างชัดแจ้งว่าไม่มีอำนาจที่จะทำได้ หรือเป็นการใช้อำนาจที่เกิดจากพฤติการณ์ที่ไม่ชอบอันนำไปสู่การใช้อำนาจดังกล่าว กรณีเช่นนี้หลักความเป็นอิสระและความคุ้มกันของตุลาการย่อมหมดไป และตุลาการผู้นั้นย่อมเข้าสู่ระบบการตรวจสอบโดยปกติอันนำไปสู่ความรับผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือความรับผิดทางวินัยและทางอาญา ซึ่งการตรวจสอบที่มี

ประสิทธิภาพที่สุด คือ การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก ทั้งนี้จะขึ้นอยู่ว่าแต่ละประเทศจะมีการออกแบบการตรวจสอบโดยองค์กรใด อย่างเช่นในประเทศสหรัฐอเมริกา จะมีระบบการถอดถอนผู้พิพากษาออกจากตำแหน่งซึ่งเป็นการถ่วงดุลตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาคองเกรส (Congress of United States) ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา หมวดที่ 2 มาตรา 4 บัญญัติว่า

"การถอดถอนประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และข้าราชการพลเรือนของสหรัฐอเมริกา ออกจากตำแหน่งทำได้โดยถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งในความผิดของการขายชาติ (Treason) การรับสินบน (Bribery) หรือความผิดทางอาญาที่ร้ายแรงอย่างอื่น (High Crimes and Misdemeanors)" บทบัญญัติดังกล่าวรวมถึงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลสหพันธรัฐด้วย ซึ่งการถอดถอนนั้นจะนำไปสู่ความรับผิดในทางการเมืองหรือต่อตำแหน่งหน้าที่นั้นเอง

ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย มีคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต ทุจริต (Independent Commission Against Corruption) ที่มีอำนาจในการตรวจสอบการทุจริตในภาครัฐรวมถึงการตรวจสอบตุลาการในกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตด้วย ดังบัญญัติไว้ใน The ICAC Act 1988 ข้อที่ 2A บัญญัติว่า "คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริตมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน เปิดเผย และป้องกันการทุจริตที่เกี่ยวข้องหรือมีผลกระทบต่อองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ" ซึ่งตามข้อที่ 3 ของ The ICAC Act 1988 กำหนดนิยามของคำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไว้ว่าให้รวมถึงตุลาการด้วย ทั้งนี้ การตรวจสอบของคณะกรรมาธิการทุจริต จะนำไปสู่ความรับผิดนาทางวินัยหรือทางอาญา

ในประเทศสวีเดน ภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของประเทศสวีเดน ค.ศ.1989 (Instrument of Government) และพระราชบัญญัติว่าด้วยคู่มือการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ค.ศ.1986 (The Act with Instruction for the Parliamentary Ombudsman 1986) ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบให้เจ้าหน้าที่รัฐปฏิบัติหน้าที่ให้ชอบตามกฎหมายและเป็นไปด้วยความเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องตามที่รัฐธรรมนูญของประเทศสวีเดนที่ได้บัญญัติไว้ว่า "ให้ศาลและฝ่ายปกครองให้ถือหลักความเป็นกลางและไม่แบ่งแยก เพื่อป้องกันการใช้ดุลยพินิจโดยมีเหตุจูงใจอันไม่ชอบด้วยกฎหมาย" รวมถึงมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของศาลให้เป็นไปตามกฎหมาย และตรวจสอบการดำเนินกระบวนพิจารณาของศาลให้เป็นไปโดยไม่ชักช้า รวมทั้ง มีสิทธิเข้าฟังกระบวนพิจารณาของศาลและสามารถเข้าตรวจสอบศาลในกรณีที่คำพิพากษาที่มีความบกพร่องหรือตัดสินผิดพลาดได้ การเข้าไปแทรกแซงดังกล่าวอาจเป็นผลให้ผู้ต้องโทษตามคำพิพากษาที่ไม่ถูกต้องได้รับการปล่อยตัวหรือกระทั่งได้รับการชดเชยค่าสินไหมทดแทน ตลอดจนเสนอเรื่องต่อศาลฎีกาหรือศาลปกครองสูงสุดแล้วแต่กรณีใน ในการที่ผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือตุลาการศาลปกครองสูงสุดกระทำความผิด

เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อพิจารณาลงโทษตามความเหมาะสม ไม่ว่าการถอดถอนจากตำแหน่ง พักการปฏิบัติหน้าที่ หรือส่งไปตรวจสอบทางการแพทย์ และยังมีสิทธิยื่นฟ้องเป็นคดีอาญาต่อพนักงานอัยการได้อีกด้วย

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการตรวจสอบตุลาการโดยองค์กรภายนอกย่อมเป็นสิ่งที่ทำได้ ถ้าได้กระทำไปโดยองค์กรหรือหน่วยงานที่เป็นอิสระที่มีกระบวนการตรวจสอบที่เหมาะสมและเป็นธรรม หาได้กระทบต่อหลักความเป็นอิสระของตุลาการแต่อย่างใด อีกทั้ง การตรวจสอบดังกล่าวก็มิได้ก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบถึงเนื้อหาของคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลแต่อย่างใดซึ่งเรื่องดังกล่าวย่อมไม่สามารถทำได้โดยองค์กรอื่น เนื่องจากการออกคำสั่งหรือการทำคำพิพากษาเป็นการใช้อำนาจตุลาการ การตรวจสอบในเนื้อหาของคำสั่งหรือคำพิพากษาย่อมทำได้โดยองค์กรที่เป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการเท่านั้น แต่การตรวจสอบที่กล่าวมานั้นเป็นการตรวจสอบถึงตัวบุคคลผู้ใช้อำนาจตุลาการหรือการตรวจสอบความประพฤติว่าได้ใช้อำนาจไปโดยถูกต้องและสุจริตหรือไม่ หรือมีความเหมาะสมที่จะเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการหรือไม่ ถ้าการตรวจสอบได้กระทำไปโดยองค์กรหรือหน่วยงานที่เป็นอิสระที่มีกระบวนการตรวจสอบที่เหมาะสมและเป็นธรรม โดยเคารพต่อหลักความเป็นอิสระของตุลาการ และเหตุแห่งการตรวจสอบนั้น ย่อมถูกจำกัดไว้อย่างชัดแจ้งโดยกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติรัฐนั่นเอง

สำหรับในประเทศไทยนั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ตั้งขึ้นมาโดยเจตนารมณ์ที่จะให้คณะกรรมาการ ป.ป.ช.เป็นองค์กรอิสระที่มีความเป็นกลางและเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับและรอบด้านโดยกลไกที่มีประสิทธิภาพ[152] โดยไม่ถูกจำกัดว่าผู้รับการตรวจสอบนั้นจะอยู่ในองค์กรใด ดังนั้นจากเจตนารมณ์ดังกล่าวคณะกรรมการ ป.ป.ช.จึงมีบทบาทที่สำคัญในการตรวจสอบการทุจริตและการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมาย ซึ่งจะมีอำนาจตรวจสอบกรณีตามกรณีศึกษาเพียงใดนั้น จะได้พิจารณาในหัวข้อถัดไป

จากอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ดังกล่าว และหลักความเป็นอิสระของตุลาการจึงนำไปสู่ปัญหาข้อกฎหมายที่เป็นกรณีศึกษาอยู่ 2 ประการ คือ

1. การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรภายนอกจะเข้าไปตรวจสอบตุลาการนั้นจะถือว่าเป็นการแทรกแซงฝ่ายตุลาการซึ่งขัดกับหลักความเป็นอิสระของตุลาการซึ่งเป็นหลักการสากลและบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่ และ

---

[152] สุรพล นิติไกรพจน์, เรื่องเดิม, หน้า 51-52.

2. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการตรวจสอบตุลาการในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตหรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบหรือไม่ และมีขอบเขตเพียงใด

ซึ่งปัญหาข้อกฎหมายทั้ง 2 ประการข้างต้นนั้นเป็นข้อกฎหมายและหลักการที่ต่างบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 จากปัญหาดังกล่าวได้มีความเห็นของนักกฎหมายได้ให้ความเห็นออกเป็น 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นว่ากรณีการจ่ายสำนวนหรือเปลี่ยนองค์คณะดังกล่าวล้วนแล้วแต่เป็นการใช้อำนาจตุลาการที่ตุลาการมีดุลยพินิจตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายที่เกี่ยวข้องให้อำนาจไว้ให้ฝ่ายตุลาการไว้โดยเฉพาะ โดยไม่อาจมีการก้าวล่วงหรือแทรกแซงจากหน่วยงานหรือบุคคลใดได้ แต่นักกฎหมายอีกฝ่ายก็ให้ความเห็นไปในทางตรงกันข้ามว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจที่จะตรวจสอบตุลาการในพฤติกรรมดังกล่าวได้เพราะมีกฎหมายให้อำนาจไว้[153] ซึ่งปัญหาข้อกฎหมายทั้ง 2 ประการดังกล่าวผู้ศึกษาวิจัยมีความเห็นสอดคล้องกับนักกฎหมายฝ่ายที่สอง ที่เห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตรวจสอบตุลาการในกรณีดังกล่าวได้ โดยได้ทำการศึกษาวิเคราะห์และอธิบายเหตุผลถึงปัญหาในเชิงข้อกฎหมายอย่างละเอียด เพื่อยกขึ้นมาสนับสนุนความเห็นของผู้ศึกษาวิจัยในหัวข้อต่อไป

4.2 ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบตุลาการ: ศึกษากรณีตุลาการถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ

ประเด็นปัญหาที่น่าพิจารณาในกรณีที่ตุลาการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบก็คือในกรณีที่มีการกล่าวหาตุลาการว่าใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบในการจ่ายสำนวนคดีหรือเรียกคืน สำนวนคดีซึ่งผู้ศึกษาวิจัยขอยกขึ้นประกอบกับกรณีศึกษา เนื่องจากในส่วนการจ่ายสำนวนคดีหรือการเรียกคืนสำนวนคดีนั้นเป็นอำนาจของฝ่ายตุลาการ โดยเฉพาะ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของตุลาการผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติให้มีหน้าที่ในการจ่ายสำนวนคดีหรือเรียกคืนสำนวนคดี และถือว่าการใช้อำนาจดังกล่าวตามกฎหมายเป็นเรื่องการบริหารงานภายในของฝ่ายตุลาการไม่ว่าในส่วนของศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองซึ่งมีกฎหมายบัญญัติถึงหลักเกณฑ์ในการจ่ายสำนวนคดีและการเรียกคืนสำนวนคดีไว้โดยเฉพาะ แต่ในกระบวนการดังกล่าวอาจมีการที่ตุลา

---

[153] ธานินทร์ กรัยวิเชียร, การปรับปรุงศาลยุติธรรม, (กรุงเทพมหานคร: เนติบัณฑิตยสภา, 2553), หน้า 100.

การที่มีอำนาจหน้าที่ในการจ่ายสำนวนคดีกระทำการทุจริตต่อหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบในการจ่ายสำนวนคดีหรือเมื่อมีการจ่ายสำนวนคดีไปแล้วกลับมีการเรียกคืนสำนวนคดีและทำการจ่ายสำนวนคดีใหม่ไปให้องค์คณะที่ตุลาการที่มีอำนาจในการจ่ายสำนวนคดีต้องการ อันอาจนำไปสู่การพิจารณาพิพากษาคดีที่ไม่เป็นกลางหรือเป็นไปตามที่ตุลาการผู้มีอำนาจต้องการได้ ซึ่งในกรณีดังกล่าวก็มีปัญหาตามมาว่าในกรณีที่ตุลาการผู้มีอำนาจในการจ่ายสำนวนคดีหรือเรียกคืนสำนวนคดี ใช้อำนาจไปโดยพฤติการณ์ที่มิชอบหรือไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับการจ่ายสำนวนคดีหรือเรียกคืนสำนวนคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตรวจสอบการกระทำดังกล่าวหรือไม่

เมื่อพิจารณาจากกรณีศึกษาดังกล่าวจึงเป็นกรณีการกล่าวหาตุลาการว่าใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งเมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 แล้ว อันเกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.อันนำไปสู่ 1. การถอดถอนตุลาการท่านนั้นออกจากตำแหน่ง และ/หรือ 2. การดำเนินคดีฐานกระทำความผิดว่าด้วยการทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อหน้าที่ในการยุติธรรม

1. การถอดถอนตุลาการออกจากตำแหน่ง

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 19 อนุมาตรา 1 ประกอบ มาตรา 58 ซึ่งกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนตุลาการไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งใดก็ตาม หากพบว่ามีพฤติการณ์ที่ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบถือว่าอยู่ในเหตุแห่งการถอดถอนดังกล่าว

อำนาจถอดถอนเป็นของวุฒิสภาแต่อำนาจในการไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงจนนำไปสู่การลงมติของวุฒิสภาเพื่อถอดถอนตุลาการออกจากตำแหน่งนั้นเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวคือ เมื่อมีเหตุแห่งการถอดถอนและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา หรือประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนเข้าชื่อเพื่อยื่นคำร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอน

เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องดังกล่าวแล้ว และเห็นว่าคำร้องถูกต้องตามกฎหมาย ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อไต่สวนหาข้อเท็จจริงต่อไป เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวมีมูล บุคคลดังกล่าวก็จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้จนกว่าวุฒิสภาจะทำการลงมติ และคณะกรรมการ ป.ป.ช.ก็จะส่งรายงานการไต่สวนพร้อมทั้งเอกสารต่างๆไปยัง ประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภาลงมติต่อไป

จะเห็นได้ว่ากรณีการถอดถอนตุลาการออกจากตำแหน่งนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อส่งเรื่องไปยังวุฒิสภาเพื่อลงมติอีกทอดหนึ่ง ดังนั้น กรณีนี้จึงเป็นอีกกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเข้าไปเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้พิพากษาและตุลาการ ตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 บัญญัติให้อำนาจไว้

อย่างไรก็ตามมีปัญหาที่น่าพิจารณาด้วยว่าในระหว่างการไต่สวนเพื่อถอดถอนนั้น ถ้าตุลาการที่ถูกกล่าวหานั้นพ้นจากตำแหน่งไปในระหว่างการไต่สวน กระบวนการถอดถอนจะต้องยุติลงหรือไม่ ปัญหาในข้อนี้ผู้ศึกษาวิจัยมีความเห็นว่าเมื่อพิจารณาจากบทลงโทษกรณีที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน ผู้นั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งนับตั้งแต่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และผลที่ตามมาอีกประการคือ ให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดๆ ในทางการเมืองหรือหน่วยงานของรัฐ หรือในการรับราชการเป็นเวลา 5 ปี ทั้งนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 274 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา 65

จากบทบัญญัติดังกล่าว ผู้ศึกษาวิจัยจึงมีความเห็นว่าแม้ว่าผู้ที่ดำรงตำแหน่งต่างๆที่อยู่ภายใต้การถูกถอดถอนจากตำแหน่ง จะได้พ้นจากตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาไปแล้วก่อนที่กระบวนการถอดถอนจะถึงที่สุดก็ตาม แต่ผลของการถูกถอดถอนอีกประการที่สำคัญ ก็คือ การตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งในทางการเมือง หรือหน่วยงานของรัฐ หรือในการรับราชการ ดังนั้นแม้ว่าผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากตำแหน่งไปแล้วก่อนที่กระบวนการถอดถอนจะสิ้นสุดก็ตาม แต่เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า กระบวนการถอดถอนที่ได้ดำเนินการไปแล้วก็ยังคงต้องดำเนินการต่อไป เพื่อนำไปสู่การลงมติของวุฒิสภา หากตีความว่าถ้าผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งไปก่อนที่กระบวนการถอดถอนสิ้นสุดลงก็ให้กระบวนการถอดถอนยุติลงไปด้วยนั้น ผู้ศึกษาวิจัยมีความเห็นว่าจะไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวที่มุ่งลงโทษผู้ที่ถูกวุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และจะเป็นการหลีกเลี่ยงผลบังคับของกฎหมาย เพราะว่าอาจจะมีการหลีกเลี่ยงโดยการลาออกจากตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาก่อนที่กระบวนการถอดถอนจะสิ้นสุด แล้วผู้นั้นอาจไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น หรือในหน่วยราชการอื่น หรือรับราชการในตำแหน่งอื่นต่อไป ซึ่งคงมิใช่เจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าว ดังนั้น ถ้ายังอยู่ในระหว่างไต่สวนหาข้อเท็จจริงคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงมีอำนาจไต่สวนได้ต่อไป

2. การดำเนินคดีต่อตุลาการฐานกระทำความผิดว่าด้วยการทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อหน้าที่ในการยุติธรรม

เมื่อพิจารณาจากกรณีศึกษานั้น ประเด็นสำคัญ คือ เป็นการกล่าวหาว่าตุลาการซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจ่ายสำนวนคดีหรือเรียกคืนสำนวนคดี ได้ทำการจ่ายสำนวนคดีหรือมีการเรียกคืนสำนวนคดีโดยพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าเป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ อันเป็นการจ่ายสำนวนไปให้ องค์คณะที่ตนต้องการ เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาเป็นไปตามที่ตนเองต้องการได้ ซึ่งเป็นการกล่าวหาดังกล่าวถือว่าเป็นการกล่าวหาว่าตุลาการได้กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อหน้าที่ในการยุติธรรมนั่นเอง

ทั้งนี้ การกล่าวหาดังกล่าวนั้น เพื่อที่ต้องการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงและดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องที่เกี่ยวกับกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ ดังนั้นจึงต้องวิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่ในกรณีดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและดำเนินการตามกฎหมายในกรณีดังกล่าว โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา 19 อนุมาตรา 4 ซึ่งบัญญัติว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้...

(4) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง... กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม” และมาตรา 84 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 19 การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐดังต่อไปนี้ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้กล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกิน 5 ปี...

(2) ผู้พิพากษาและตุลาการ”

จากบทบัญญัติทั้ง 2 มาตราดังกล่าวเป็นบทกฎหมายหลักที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทำการทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบต่อหน้าที่ โดยมาตรา 19 อนุมาตรา 4 ถือว่าเป็นบทบัญญัติหลัก เนื่องจากมาตรา 84 นั้นบัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 19” ดังนั้นจึงต้องวิเคราะห์ถึงบทบัญญัติในมาตรา 19 อนุมาตรา 4 ก่อนว่า คำว่า “เจ้าหน้าที่รัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง” รวมถึงตำแหน่งตุลาการด้วยหรือไม่ และการกระทำตามที่ยกมาประกอบกับกรณีศึกษาดังกล่าวเป็นกรณีที่ถือว่าเข้าหลักเกณฑ์ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือไม่ ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

1) เจ้าหน้าที่รัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงรวมถึงตำแหน่งตุลาการด้วยหรือไม่

คำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ตามมาตรา 4 ได้ให้ความหมายของคำว่า "เจ้าหน้าที่ของรัฐ" คือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้หมายความรวมถึง กรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคล ซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

ตามนิยามดังกล่าวนั้นจึงถือได้ว่าตุลาการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ.2542 มาตรา 30 ยังกำหนดให้ตุลาการศาลปกครองได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งเป็นประจำจากงบประมาณแผ่นดินตามที่กฎหมายบัญญัติ ส่วนผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมนั้น ก็ถือว่าเป็นข้าราชการตุลาการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ดังนั้นผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมและตุลาการศาลปกครองจึงถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทหนึ่ง

ปัญหาต่อมา คือ ตุลาการแม้จะถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่จะถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือไม่ ซึ่งในที่นี้ขอวิเคราะห์และอธิบายได้ดังนี้

คำว่าผู้บริหารระดับสูงนั้นตามมาตรา 4 ได้ให้ความหมายของคำว่า "ผู้บริหารระดับสูง" คือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง กรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ กรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการระดับต้นหรือเทียบเท่าของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หน่วยงานที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจปกครอง และให้หมายความรวมถึงบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลควบคุมหน่วยงานดังกล่าว และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ตามนิยามดังกล่าวจึงมีปัญหาว่า ผู้พิพากษาและตุลาการนั้นอยู่ในนิยามของคำว่าผู้บริหารระดับสูงหรือไม่ เพราะนิยามดังกล่าวก็ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับตำแหน่งดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน จึงต้องอาศัยของการตีความตามตัวบทกฎหมายมาสนับสนุนได้อยู่ 5 ประการ ดังนี้

(1) ตามมาตรา 58 ได้กำหนดตำแหน่งต่างๆที่อาจถูกถอดถอนจากตำแหน่งโดยวุฒิสภาได้ ซึ่งใน อนุมาตรา 18 คือ ผู้พิพากษาและตุลาการ และในอนุมาตรา 19 อันเป็นอนุมาตราที่ปิดท้าย คือ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง จะเห็นว่ามีคำว่า "ผู้พิพากษาและตุลาการ" อยู่พร้อมกับคำปิดท้ายมาตราก็คือ "หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง" ทั้งใน2 มาตราดังกล่าว ทั้งนี้ ตามหลัก ejusdem

generis ที่มีความหมายว่า "ชนิด หรือประเภทเดียวกัน" ย่อมแสดงให้เห็นว่าตำแหน่งที่กล่าวมาทั้งหมดของมาตรา 58 ถูกพิจารณาอยู่ในตำแหน่งระดับสูงทั้งสิ้น ทั้งนี้ตามการพิจารณาจากบริบทแวดล้อมทั้งหมดซึ่งปิดท้ายด้วยคำว่า "หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง" นั่นเอง ดังนั้นจากการตีความดังกล่าว ผู้พิพากษาและตุลาการ จึงถือว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งก็ตรงกับคำนิยามของคำว่าผู้บริหารระดับสูงในมาตรา 4

(2) คณะกรรมการ ป.ป.ช. เกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศไทยโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยเป็นองค์กรอิสระ ซึ่งตามเจตนารมณ์และความมุ่งหมายนั้นต้องการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นองค์กรอิสระซึ่งมีกลไกการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ให้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมือง และการฉ้อราษฎร์บังหลวงในภาครัฐ ซึ่งมิได้จำกัดว่าบุคคลเหล่านั้นจะอยู่ในองค์กรใดของรัฐ กล่าวโดยสรุปก็คืออำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้ถูกจำกัดโดยตัวองค์กรที่จะถูกตรวจสอบ แต่ถูกกำหนดโดยการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือนักการเมือง ว่ามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ถ้ามีการกล่าวหาดังกล่าวหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีพฤติการณ์ดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจตรวจสอบได้ ซึ่งเจตนารมณ์ดังกล่าว ก็ได้ปรากฏในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 19 อนุมาตรา 3 กำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม" ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวนั้นไม่สนใจว่าจะมีตำแหน่งอะไร

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ยังคงให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระ และยังคงดำรงเจตนารมณ์และความมุ่งหมายให้มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบดังกล่าวไว้ดังเดิม แต่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 นั้นต้องการลดภาระหน้าที่ความผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงจากที่ให้มีอำนาจตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทุกระดับตามที่กล่าวมา ทำให้คดีที่ตกค้างอยู่ในคณะกรรมการ ป.ป.ช.จำนวนมาก ดังนั้นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 จึงต้องการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ตรวจสอบเฉพาะเจ้าหน้าที่ระดับสูง หรือเป็นเรื่องสำคัญที่กระทบต่อส่วนรวม และให้องค์กรอื่นที่จะจัดตั้งขึ้นต่อไปตรวจสอบเจ้าหน้าที่ในระดับที่ต่ำลงไป ดังนั้นในรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช2550 มาตรา 250 อนุมาตรา 3 จึงเพิ่มเติมข้อความลงไปว่า " ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ**ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง**... กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม" และเป็นที่มาของการแก้ไขพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 ฉบับที่ 2 พ.ศ.2554 มาตรา 19 อนุมาตรา 4 บัญญัติว่า[154] ว่า "คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง... กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม" อันเป็นการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ.2550 แม้จะมีการเพิ่มข้อความเข้ามาแต่เจตนารมณ์ที่จะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทุกองค์กรก็หาได้เปลี่ยนแปลงไปไม่ ทั้งนี้ ผู้พิพากษาและตุลาการก็ถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และตำแหน่งดังกล่าวถือว่าเป็นตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายตุลาการ ดังนั้น จากการตีความตามเจตนารมณ์ดังกล่าว ผู้พิพากษาและตุลาการจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง ตามความในมาตรา 19 อนุมาตรา 4

(3) ในเรื่องการถอดถอนนั้น ผู้พิพากษาและตุลาการเป็นตำแหน่งที่อาจถูกถอดถอนได้ในกรณีที่มีการร้องขอต่อวุฒิสภาโดยมีการกล่าวหาว่า ผู้พิพากษาและตุลาการส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งเหตุดังกล่าวเป็นที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 19 อนุมาตรา 4 ซึ่งการถอดถอนนั้นเป็นเรื่องความรับผิดในทางการเมืองหรือความรับผิดในตำแหน่งหน้าที่ แต่ตามมาตรา 19 อนุมาตรา 4นั้น เป็นเรื่องความรับผิดในทางวินัยหรืออาญา

ซึ่งกระบวนการถอดถอนนั้น เมื่อวุฒิสภามีมติให้ถอดถอน กระบวนการในส่วนนี้ก็จะสิ้นสุดลงที่ผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวจะต้องพ้นจากตำแหน่ง แต่เหตุแห่งการถอดถอนจะเห็นได้ว่าอาจเป็นกรณีที่เป็นความรับผิดทางวินัยหรือความรับผิดทางอาญาอยู่ด้วย ซึ่งความรับผิดในส่วนนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงต้องดำเนินการต่อไป ทั้งนี้เพื่อให้ความรับผิดในทางการเมืองหรือความรับผิดในตำแหน่งหน้าที่สอดคล้องไปกับความรับผิดในทางวินัยหรืออาญา มิเช่นนั้นจะกลายเป็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนในส่วนของการถอดถอนได้ แต่กลับไม่มีอำนาจดำเนินการเกี่ยวกับความรับผิดในทางวินัยหรือทางอาญาแต่อย่างใด ซึ่งก็คงไม่ได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการก่อตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นมา ดังนั้นจึงต้องตีความในมาตรา 19 อนุมาตรา 4 ว่า ผู้พิพากษาและตุลาการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง เพื่อให้บทบัญญัติใน 2 ส่วนดังกล่าวสอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

(4) เมื่อพิจารณาจากมาตรา 84 อนุมาตรา 2 ที่ระบุถึงตำแหน่งผู้พิพากษาและตุลาการซึ่งเป็นตำแหน่งที่อาจถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบในกรณีถูกกล่าวหาว่า กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่ง

---

[154] สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, <u>รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 34/2550</u>, (กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2550), หน้า 197-198.

หน้าที่ในการยุติธรรม โดยที่มาตรา 84 เป็นบทบัญญัติที่อยู่ในหมวดที่ 8 ว่าด้วยการตรวจสอบเจ้าหน้าที่รัฐ โดยมาตราดังกล่าวบัญญัติขึ้นเพื่อสอดรับกับมาตรา 19 อนุมาตรา 4 เมื่อมาตรา 84 อนุมาตรา 2 ได้กำหนดถึงตำแหน่งผู้พิพากษาและ ตุลาการ ดังนั้นตำแหน่งตุลาการจึงเป็นตำแหน่งที่อยู่ในความหมายในมาตรา 84 ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถไต่สวนข้อเท็จจริงและดำเนินการตามกฎหมายในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าตุลาการ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(5) ในการควบคุมการกระทำขององค์กรของรัฐต้องชอบด้วยกฎหมายนั้น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ได้บัญญัติหลักการสำคัญนี้ไว้ในบททั่วไป โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 3 กำหนดว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม” ซึ่งในความหมายของคำว่าหลักนิติธรรมในมาตราดังกล่าวนั้นครอบคลุมถึงการกระทำขององค์กรของรัฐทุกองค์กร ผู้ศึกษาวิจัยมีความเห็นว่าเป็นความหมายของหลักนิติธรรมในความหมายทั่วไป ซึ่งมีความหมายรวมถึงการที่รัฐต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย กล่าวให้ชัดก็คือ จะต้องมีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่นั่นเอง ดังนั้น องค์กรตามรัฐธรรมนูญต่างๆ โดยเฉพาะองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จึงมีอำนาจที่ตรวจสอบว่าการกระทำขององค์กรของรัฐทุกองค์กรเป็นตามหลักนิติธรรมหรือไม่ ในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าตุลาการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายตุลาการ กระทำการอันเป็นการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าโดยมิชอบใน จึงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะตรวจสอบข้อกล่าวหาดังกล่าวได้ ทั้งเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าว

จากเหตุผลที่ให้มาทั้ง 5 ประการเห็นได้ว่าผู้พิพากษาและตุลาการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงตามมาตรา 19 อนุมาตรา 4 ประกอบกับมาตรา 84 ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจหน้าที่ในการ ไต่สวนและวินิจฉัยในกรณีมีการกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าตุลาการ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมได้ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกิน 5 ปี

ตามกรณีศึกษาหากปรากฏว่าตุลาการผู้ที่มีอำนาจในการจ่ายสำนวนคดีถูกกล่าวหาในขณะดำรงตำแหน่งตุลาการหรือในขณะที่ถูกกล่าวหานั้นพ้นจากการดำรงตำแหน่งตุลาการไปแล้ว แต่ถ้าการพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่รัฐยังไม่เกิน 5 ปีนับแต่วันที่มีการกล่าวหา กรณีดังกล่าวยังคงอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะทำการพิจารณาเพื่อนำไปสู่การลงโทษทางวินัย หรือลงโทษทางอาญาต่อไป

2) การกระทำตามที่ถูกกล่าวหาเป็นกระทำตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติในมาตรา 19 อนุมาตรา4 ประกอบมาตรา 84 หรือไม่

ความเป็นอิสระของตุลาการเป็นหลักประกันอันสำคัญที่จะทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีของศาลเป็นไปโดยเที่ยงธรรม ซึ่งขั้นตอนการจ่ายสำนวนคดีหรือการเรียกคืนสำนวนคดีไม่ว่าในศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองเป็นกระบวนการบริหารจัดการคดีของศาลอย่างหนึ่งในการดำเนินคดีในชั้นศาลที่อาจมีการกระทบถึงหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลาการได้ ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 249 ได้เคยบัญญัติรับรองไว้ว่าการจ่ายสำนวนคดีให้ผู้พิพากษาและตุลาการ[155]ให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และการเรียกคืนสำนวนคดีจะกระทำมิได้เว้นแต่เป็นกรณีที่จะกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี ทั้งนี้ก็เพื่อให้ผู้พิพากษาและตุลาการที่เป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ มิให้ต้องถูกแทรกแซงจากบุคคลใดหรือองค์กรใดไม่ว่าจากภายนอกหรือภายในก็ตาม

การจ่ายสำนวนคดี การเรียกคืนสำนวนคดีหรือการขอคืนสำนวนคดีของศาลยุติธรรมในชั้นศาลต่างๆนั้นต้องเป็นไปตามที่พระธรรมนูญศาลยุติธรรมกำหนด โดยได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่าการจ่ายสำนวนคดีให้เป็นอำนาจของ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลอุทธรณ์ ประธานศาลอุทธรณ์ภาค อธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้น ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล ผู้พิพากษาหัวหน้าแผนกคดีในแต่ละศาล แล้วแต่กรณี ในการที่จะจ่ายสำนวนให้แก่องค์คณะ โดยให้คำนึงถึงความเชี่ยวชาญและความเหมาะสมขององค์คณะผู้พิพากษาที่จะรับผิดชอบสำนวนคดีนั้น รวมทั้งปริมาณคดีที่องค์คณะผู้พิพากษาแต่ละองค์คณะต้องรับผิดชอบ โดยวิธีการจ่ายสำนวนนั้น ผู้ที่มีอำนาจดังกล่าวต้องกำหนดประเภทสำนวนคดีในศาลของตนเป็น 3 ประเภท คือ สำนวนคดีทั่วไป สำนวนคดีพิเศษ และสำนวนคดีจัดการพิเศษ กับต้องกำหนดลำดับองค์คณะผู้พิพากษาสำหรับสำนวนคดีทั้ง 3 ประเภทดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์อาวุโสหรือหลักเกณฑ์อื่นที่ผู้จ่ายสำนวนกำหนด และให้จ่ายสำนวนตามลำดับเลขหมายสำนวนในสาระบบความเรียงไปตามลำดับองค์คณะผู้พิพากษาที่จัดไว้หรือโดยวิธีอื่นตามที่ผู้จ่ายสำนวนกำหนดซึ่งไม่อาจคาดหมายได้ล่วงหน้าว่าจะจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะใด และเมื่อมีการจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะใดแล้วโดยหลักผู้ที่มีอำนาจจ่ายสำนวนไม่มีอำนาจในการที่จะเรียกสำนวนคดีดังกล่าวคืนได้ รวมถึงผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะก็ไม่มีอำนาจขอคืนสำนวนคดี เว้นแต่เป็นกรณีที่พระธรรมนูญศาลยุติธรรมกำหนดให้ทำได้ ในส่วนของการเรียกคืนสำนวนคดีนั้นพระธรรมนูญศาลยุติธรรมกำหนดให้ ผู้ที่มีอำนาจเรียกคืนสำนวนได้แก่ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลอุทธรณ์ ประธานศาลอุทธรณ์ภาค อธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้น และ

---

[155] ธานิศ เกศวพิทักษ์, เรื่องเดิม, หน้า 162-164.

ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล แล้วแต่กรณีมีอำนาจเรียกคืนสำนวน เฉพาะแต่ในกรณีที่จะกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมในการพิจารณาหรือพิพากษาคดีของศาลนั้น และต้องเป็นกรณีที่ รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลอุทธรณ์ รองประธานศาลอุทธรณ์ภาค รองอธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้น หรือผู้พิพากษาที่มีอาวุโสสูงสุดในศาลจังหวัดหรือในศาลแขวง แล้วแต่กรณี ที่มิได้เป็นองค์คณะในสำนวนดังกล่าวได้เสนอความเห็นให้กระทำได้

ส่วนในศาลปกครองนั้น ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 56 วรรคหนึ่งได้บัญญัติถึงการจ่ายสำนวนในศาลปกครองสูงสุดไว้ว่าให้ประธานศาลปกครองสูงสุดจ่ายสำนวนให้แก่องค์คณะตุลาการศาลปกครองสูงสุด ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเชี่ยวชาญในคดีแต่ละประเภทขององค์คณะแต่ละองค์คณะ และให้คำนึงถึงปริมาณคดีที่ค้างพิจารณาอยู่ในแต่ละองค์คณะซึ่งอาจจะทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีล่าช้าด้วย ส่วนในศาลปกครองชั้นต้นนั้นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีศาลปกครองชั้นต้นเป็นผู้มีอำนาจในการจ่ายสำนวน และการเรียกคืนสำนวนก็ได้บัญญัติไว้ในวรรคสองในมาตราเดียวกัน และระเบียบที่ประชุมใหญ่ในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยองค์คณะ การจ่ายสำนวน การโอนคดี การปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในคดีปกครอง การคัดค้านตุลาการศาลปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานคดีปกครอง และการมอบอำนาจให้ดำเนินคดีปกครอง ข้อ 9 โดยมีสาระสำคัญว่า เมื่อมีการจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะใดแล้วห้ามมิให้มีการเรียกคืนสำนวนคดี เว้นแต่เมื่อมีการคัดค้านตุลาการเจ้าของสำนวนสำหรับกรณีเรียกคืนสำนวน หรือตุลาการศาลปกครองในองค์คณะพิจารณาพิพากษานั้นถูกคัดค้าน หรือ ไม่ครบองค์คณะสำหรับกรณีโอนสำนวน หรือเป็นกรณีที่เมื่อตุลาการเจ้าของสำนวนหรือองค์คณะพิจารณาพิพากษามีคดี ค้างการพิจารณาอยู่เป็นจำนวนมากซึ่งจะทำให้การพิจารณาคดีล่าช้า และ ตุลาการเจ้าของสำนวนหรือองค์คณะพิจารณาพิพากษาขอสละสำนวนคดีที่ตนรับผิดชอบอยู่[156]

เมื่อพิจารณาจากปัญหาที่ยกประกอบกับกรณีศึกษาที่เป็นการกล่าวหาตุลาการที่มีอำนาจในเรื่องการจ่ายสำนวนคดีหรือมีการเรียกคืนสำนวนคดี ใช้อำนาจดังกล่าวโดยมีพฤติการณ์ว่าเป็นการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยไม่ชอบหรือมิได้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้นจึงเป็นการกล่าวหาว่าการเรียกคืนสำนวนคดีและการเปลี่ยนองค์คณะจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่มีเหตุที่จะทำได้ตามตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 หรือตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม

---

[156] ชาญชัย แสวงศักดิ์, <u>คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง</u> , พิมพ์ครั้งที่ 6, (กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2550), หน้า 254-255.

ประกอบกับการจ่ายสำนวนคดี การเรียกคืนสำนวนคดีล้วนแต่เป็นเรื่องของการบริหารงานของศาลมิใช่เรื่องเกี่ยวกับคู่ความในคดีจึงมิใช่การใช้อำนาจตุลาการ โดยแท้เทียบเคียงได้กับคดี ex parte Virginia 1897 จึงไม่ใช่คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีที่มีผลกระทบหรือทำให้คู่ความได้รับความเสียหาย จึงไม่อาจอุทธรณ์หรือฎีกาโดยวิธีกระบวนพิจารณาปกติได้ ทำได้เพียงการคัดค้าน ตุลาการที่เป็นองค์คณะถ้ากรณีเข้าเหตุแห่งการคัดค้านได้ แต่กรณีตามข้อร้องเรียนไม่ใช่เหตุการณ์คัดค้านตุลาการ ดังนั้นการเรียกคืนสำนวนและการเปลี่ยนองค์คณะในกรณีดังกล่าวคู่ความจึงไม่สามารถอุทธรณ์การเรียกคืนสำนวนและการเปลี่ยนองค์คณะดังกล่าวได้เลย ดังนั้นปัญหาดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่กล่าวหาว่า ตุลาการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 19 อนุมาตรา 4 และมาตรา 84 ที่จะทำการไต่สวนข้อเท็จจริงและดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป ทั้งนี้หาได้เป็นการแทรกแซงการใช้อำนาจตุลาการของฝ่ายตุลาการแต่อย่างใดไม่ เนื่องจากการกระทำดังกล่าวถือไม่ได้ว่าอยู่ในขอบเขตของหลักความเป็นอิสระของตุลาการ

เมื่อไต่สวนหาข้อเท็จจริงไปแล้ว ถ้าปรากฏว่าตุลาการที่ถูกกล่าวหามีมูลความผิดทางวินัย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 92ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองแล้วแต่กรณีโดยเร็ว โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย และเมื่อดำเนินการได้ผลประการใดแล้วให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้มีคำสั่งลงโทษทางวินัยหรือวันที่ได้มีคำวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดวินัย

หากปรากฏว่ามีมูลความผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 97 ให้ประธานกรรมการส่งรายงานเอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง ถ้าความเห็นของอัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์ ให้ทั้ง 2 ฝ่ายตั้ง

THE ASSUMPTION UNIVERSITY LIBRARY

คณะทำงานขึ้นมาเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน

เมื่อมีการฟ้องตุลาการซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหา เป็นคดีอาญาต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 98/1 ให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดียึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นควร และให้ศาลดำเนินกระบวนพิจารณาไปโดยใช้ระบบไต่สวนซึ่งแตกต่างกับกระบวนพิจารณาในคดีอาญาทั่วไปที่ศาลจะใช้กระบวนพิจารณาคดีแบบกล่าวหา

เมื่อวิเคราะห์ถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อมีการกล่าวหาว่าตุลาการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบอันเป็นการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม จะเห็นได้ว่าเป็นองค์กรตรวจสอบที่มีเพียงอำนาจสอบสวนข้อเท็จจริงว่าการกระทำดังกล่าวมีมูลจนนำไปสู่การลงโทษทางวินัยหรือลงโทษในทางอาญารวมถึงเข้าข่ายการถูกถอดถอนหรือไม่เท่านั้น กล่าวให้ชัด คือ เป็นองค์กรที่ชี้มูลความผิดของผู้ที่ถูกกล่าวหา แต่การตัดสินว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริงหรือไม่นั้น ยังคงเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการตุลาการ (ก.ต.) หรือคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง (ก.ศป.) แล้วแต่กรณี ในกรณีกระทำความผิดทางวินัย หรือศาลที่มีเขตอำนาจในกรณีที่กระทำความผิดทางอาญา รวมถึงองค์กรที่มีอำนาจในการถอดถอนตุลาการออกจากตำแหน่งในกรณีที่เข้าข่ายต้องรับผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งถือว่าเป็นการถ่วงดุลและตรวจสอบอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกทางหนึ่ง ทั้งนี้ ถ้าเปรียบเทียบกับคดีอาญาทั่วไปก็เปรียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือ พนักงานสอบสวนนั่นเอง ซึ่งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ดังกล่าวมีความสอดคล้องกับกระบวนการขององค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบตุลาการตามที่ผู้ศึกษาวิจัยได้ศึกษาของต่างประเทศ ไม่ว่ากระบวนการไต่สวนเพื่อถอดถอนในประเทศสหรัฐอเมริกาที่คณะกรรมาธิการของสภาผู้แทนราษฎร (The House Judiciary Committee) จะทำหน้าที่สอบสวนความผิดที่มีการกล่าวหา การตรวจสอบทุจริตหรือประพฤติมิชอบโดยคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริตในมลรัฐนิวเซาท์เวลส์ ICAC (NSW) ประเทศออสเตรเลีย หรือการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าของตุลาการโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศสวีเดน

ในกระบวนการไต่สวนเพื่อถอดถอนตุลาการออกจากตำแหน่งในประเทศสหรัฐอเมริกา ขั้นตอนในการสอบสวนหาข้อเท็จจริงเพื่อชี้มูลความผิดนั้น เป็นหน้าที่ของคณะกรรมาธิการยุติธรรมของสภาผู้แทนราษฎร (The House Judiciary Committee) ทำหน้าสืบสวนข้อเท็จจริงตามที่มีการกล่าวหามาว่ามีมูลหรือไม่ หากเห็นว่าการกระทำใดมีมูลความผิดซึ่ง

อาจนำไปสู่การถอดถอนได้ก็จะรายงานให้ สภาผู้แทนราษฎรเพื่อลงมติในข้อกล่าวหานั้น และเมื่อสภาผู้แทนราษฎรลงมติด้วยเสียงข้างมากในข้อกล่าวหาใด ก็จะส่งเรื่องนั้นไปยังวุฒิสภาเพื่อทำการไต่สวนและถอดถอนผู้นั้นต่อไป

สำหรับคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริตแห่งรัฐนิวเซาท์เวลส์ หรือ ICAC (NSW) นั้น เมื่อสอบสวนหาข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้วถ้าเห็นว่า การกระทำของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีความผิดทางอาญาหรือทางวินัยก็ตาม แต่ ICAC (NSW) นั้นไม่มีอำนาจในการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาหรือดำเนินการในทางวินัยแต่อย่างใด กล่าวคือ ICAC (NSW) ทำได้ให้คำแนะนำแก่อัยการสูงสุด (General Attorney) เพื่อให้มีการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญากับบุคคลดังกล่าว หรืออาจส่งเรื่องดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไป ซึ่งอำนาจของ ICAC (NSW) จึงมีอำนาจเพียงชี้มูลความผิดเท่านั้น

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในประเทศสวีเดนเช่นเดียวกัน หากพบว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องด้วยบทบัญญัติแห่งกฎหมายอาญา ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจที่จะยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ผู้นั้นต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้ หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาจะส่งเรื่องไปยังอัยการให้เป็นผู้ฟ้องคดีแทน หากในกรณีที่ผู้กระทำความผิดดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในศาลฎีกาหรือเป็น ผู้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลปกครองสูงสุด ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภายังมีอำนาจในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกา เพื่อให้มีพิจารณาถอดถอนผู้พิพากษาหรือตุลาการท่านนั้นออกจากตำแหน่ง พักราชการ หรือส่งไปตรวจทางการแพทย์ก็ได้ แต่หากเป็นกรณีที่พบว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นความผิดทางวินัย ผู้ตรวจการแผ่นดินก็จะส่งเรื่องไปยังผู้บังคับบัญชา หน่วยงาน หรือคณะกรรมการที่รับผิดชอบในการดำเนินการทางวินัยต่อไป

ดังนั้น ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระเพียงพอ และมีรูปแบบการตรวจสอบตุลาการที่เป็นธรรม มีความเหมาะสม และมีการถ่วงดุลอำนาจโดยองค์กรอื่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นองค์กรหนึ่งที่มีความเหมาะสมที่จะตรวจสอบตุลาการในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่หรือกรณีที่ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจไว้ และการตรวจสอบดังกล่าวหาได้ขัดต่อหลักความเป็นอิสระของตุลาการและหลักความคุ้มกันทางตุลาการแต่อย่างใดไม่ อีกทั้ง จากกรณีศึกษาดังกล่าวนั้นได้แสดงให้เห็นว่าการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังถือได้ว่าเป็นการสนับสนุนหลักความเป็นอิสระของตุลาการอีกทางหนึ่งด้วย เนื่องจากการตรวจสอบดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการสร้างหลักประกันให้กับคู่ความว่าคดีที่ขึ้นสู่ศาล ในการจ่ายสำนวนคดีให้แก่องค์คณะใดหรือการที่ตุลาการในองค์คณะที่เป็นเจ้าของสำนวนจะคืนสำนวนคดีอันเป็นส่วนหนึ่งของการใช้อำนาจตุลาการ จะมีความเหมาะสมและเป็นไปตามกฎหมายโดยที่ไม่มีการใช้อิทธิพลหรืออำนาจ

ใดในการจ่ายสำนวนคดีไปให้องค์คณะที่เป็นพวกของตน อันอาจทำให้สามารถกำหนดทิศทางของคำสั่งหรือ คำพิพากษาได้ ซึ่งทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดีเกิดขึ้น และถือเป็นการแทรกแซงหลักความเป็นอิสระของตุลาการอีกด้วย อีกทั้งยังเป็นการสอดคล้องต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจที่ต้องการให้อำนาจต่างๆนั้นมีการถ่วงดุลและตรวจสอบกัน (Check and Balance) และยังส่งเสริมหลักนิติรัฐที่การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นการใช้อำนาจรัฐต้องชอบด้วยกฎหมาย

บทที่ 5
บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ในกระแสโลกาภิวัฒน์ยุคปัจจุบัน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเป็นเรื่องสำคัญจนแทบไม่มีผู้ใดหรือองค์กรใดรอดพ้นจากการถูกตรวจสอบไปได้ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบจากภายนอกหรือภายในองค์กรนั้นเอง โดยเฉพาะประเทศที่มีการปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยการตรวจสอบอยู่บนพื้นฐานของหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักนิติรัฐว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมาย ความโปร่งใส การมีส่วนร่วมจากองค์กรภายนอก และความรับผิดชอบ ซึ่งการตรวจสอบที่เหมาะสม ย่อมไม่ถือว่าเป็นการแทรกแซง ก้าวก่าย หรือครอบงำบุคคลหรือองค์กรที่ถูกตรวจสอบแต่อย่างใด แต่กลับทำให้ผู้ถูกตรวจสอบมีความระมัดระวังการใช้อำนาจของตนในการปฏิบัติหน้าที่ หากไม่มีการตรวจสอบเสียแล้ว เราจะรู้ได้อย่างไรว่าบุคคลนั้นจะใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่อยู่ในกรอบแห่งกฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้

โดยเฉพาะกระแสการตรวจสอบในยุคปัจจุบัน การตรวจสอบจากองค์กรภายนอกที่ผู้ตรวจสอบกับผู้ถูกตรวจสอบเป็นคนละองค์กรกันนั้นมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นกระบวนการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ และเป็นที่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชน เพราะผู้ตรวจสอบกับผู้ถูกตรวจสอบมาจากคนละองค์กรกัน ซึ่งโดยปกติการตรวจสอบที่สำคัญก็คือการตรวจสอบโดยศาล แต่การตรวจสอบโดยศาลแต่เพียงอย่างเดียวย่อมไม่เพียงพอต่อภารกิจของรัฐที่มีมากมายหรือในกรณีที่จะต้องตรวจสอบตุลาการซึ่งเป็นผู้ที่ใช้อำนาจตุลาการของศาลเอง เนื่องจากศาลเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาพิพากษา อรรถคดี อำนาจหน้าที่ดังกล่าวย่อมมีความสำคัญ เพราะเป็นการพิพากษาความผิด ผลของการใช้อำนาจตุลาการย่อมกระทบต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ตุลาการที่เป็นผู้ใช้อำนาจจึงต้องมีความรู้สูง มีคุณธรรมและจริยธรรม มีความเป็นกลางปราศจากอคติ และต้องใช้อำนาจดังกล่าวตามระเบียบและตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด สิ่งต่างๆเหล่านี้ของตุลาการย่อมสุ่มเสี่ยงต่อการถูกตรวจสอบทั้งสิ้น ดังนั้น จึงต้องมีองค์กรเฉพาะหรือรูปแบบการตรวจสอบที่เป็นวิธีการเฉพาะเกิดขึ้นไม่ว่าองค์กรที่เป็นผู้ตรวจสอบนั้นจะเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจบริหารหรืออำนาจนิติบัญญัติ หรืออำนาจตุลาการก็

ตาม ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศที่จะกำหนดว่าจะเป็นการตรวจสอบโดยองค์กรเฉพาะใดหรือโดยรูปแบบเฉพาะอย่างไร[157]

ในการตรวจสอบฝ่ายตุลาการโดยองค์กรภายนอกนั้น กฎหมายที่ให้อำนาจก็ต้องบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่ากรณีใดที่สามารถเข้าไปตรวจสอบได้และต้องไม่ใช้กรณีที่เข้าไปตรวจสอบเนื้อหาของอำนาจ ตุลาการ เพราะโดยหลักองค์กรอื่นที่ไม่ใช่องค์กรตุลาการย่อมไม่อาจทำได้ แต่การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกนั้นเป็นการตรวจสอบตัวบุคคลหรือที่เรียกกันว่าการตรวจสอบความประพฤติ ซึ่งตุลาการนั้นเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการว่ามีคุณสมบัติเหมาะสมหรือไม่ หรือการใช้อำนาจตุลาการไปนั้นเกิดจากการทุจริตหรือประพฤติมิชอบหรือไม่ ซึ่งการตรวจสอบนั้นจะนำไปสู่ความรับผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือความรับผิดในทางอาญาหรือทางวินัย ทั้งนี้องค์กรที่ใช้อำนาจตรวจสอบจะต้องระมัดระวังในการเข้าไปตรวจสอบ เนื่องจากต้องคำนึงถึงหลักความเป็นอิสระของตุลาการ (Judicial Independence) และหลักความคุ้มกันทางตุลาการ (Judicial Immunity) อันเป็นมาตรฐานสากลและที่บัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายภายในของประเทศของตนอีกด้วย ซึ่งหลักการทั้ง 2 ประการดังกล่าวก็เป็นหลักการสำคัญที่ประกันการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เกิดความเป็นกลางและมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากบุคคลหรือองค์กรอื่น ไม่ว่าจากทั้งภายในหรือภายนอกองค์กรตุลาการ ทั้งนี้ก็เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นธรรมนั่นเอง ดังนั้นการตรวจสอบกับความเป็นอิสระของตุลาการต้องมีความสมดุลกัน

ดังนั้นกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรที่เข้าไปตรวจสอบตุลาการต้องคำนึงถึงหลักประกันดังกล่าวด้วยว่ามีขอบเขตเพียงใด ถ้าเป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตของหลักการดังกล่าวย่อมไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปตรวจสอบได้ มิฉะนั้นอาจเป็นการเข้าไปแทรกแซงฝ่ายตุลาการอันเป็นการขัดต่อหลักการดังกล่าวได้ แต่ถ้าเป็นเรื่องที่อยู่นอกขอบเขตและเป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจเข้าไปตรวจสอบได้องค์กรตรวจสอบดังกล่าวก็ย่อมมีอำนาจที่จะเข้าไปดำเนินการตรวจสอบได้

หากกล่าวถึงกระบวนการตรวจสอบตุลาการสำหรับในประเทศไทยแล้วนั้น มีทั้งการตรวจสอบจากภายในองค์กรตุลาการด้วยกันเองและการตรวจสอบตุลาการโดยองค์กรภายนอก การตรวจสอบภายในองค์กรตุลาการนั้นไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบทางด้านวินัยซึ่งนำไปสู่การลงโทษทางวินัยโดยองค์กรภายในตุลาการเองหรือตรวจสอบในส่วนของคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลโดยวิธีการอุทธรณ์หรือฎีกาเป็นเรื่องที่เรามักคุ้นเคยเป็นอย่างดี แต่ถ้ากล่าวถึงการตรวจสอบตุลาการโดยองค์กรภายนอกซึ่งนำไปสู่การลงโทษ ตุลาการโดยการถูกถอดถอนจากตำแหน่งหรือลงโทษในทางวินัยและทางอาญานั้น อาจเป็นเรื่องที่ไม่คุ้นเคยนักสำหรับสังคมไทย

---

[157] วิษณุ เครืองาม, เรื่องเดิม, หน้า 53.

และเป็นเรื่องที่เสี่ยงต่อการแทรกแซงความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการ เพราะเมื่อเกิดกรณีที่องค์กรภายนอกจะเข้าไปตรวจสอบตุลาการ ฝ่ายผู้ตรวจสอบเองก็กล่าวอ้างว่าตนมีอำนาจตามกฎหมาย ในขณะเดียวกันฝ่ายผู้ถูกตรวจสอบเองมักกล่าวอ้างว่า การตนเองมีความเป็นอิสระตามที่กฎหมายบัญญัติในการใช้อำนาจตุลาการของตน และการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกถือว่าเป็นการแทรกแซงความเป็นอิสระซึ่งบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 197 มาตรา 220 และมาตรา 224 จึงเกิดเป็นปัญหาที่ถกเถียงกันในข้อกฎหมายว่าการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกจะเป็นการแทรกแซงความเป็นอิสระของฝ่ายตุลาการหรือไม่ และเพียงใด แต่เรื่องดังกล่าวก็หาได้เป็นเรื่องที่แปลกในประเทศที่มีระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยไม่ ซึ่งในประเทศไทยก็มีองค์กรที่กฎหมายให้อำนาจในการเข้าไปตรวจสอบตุลาการอยู่ ผู้ศึกษาวิจัยได้มุ่งศึกษาถึงหนึ่งในองค์กรเฉพาะที่มีอำนาจในการตรวจสอบตุลาการตามกฎหมายของประเทศไทย ได้แก่ คณะกรรมการ ป.ป.ช.

เมื่อได้พิจารณากระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจในด้านต่างๆที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตลอดจนหลักประกันในเรื่องความอิสระ ความเป็นกลาง และอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบที่มีอยู่กว้างขวาง จึงเป็นองค์กรที่มีความเหมาะสมที่จะตรวจสอบตุลาการในกรณีที่เกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบได้ โดยผู้ศึกษาวิจัยมุ่งศึกษาถึงอำนาจตามกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ใน 2 กรณี คือ

1. การไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา เพื่อดำเนินการ ถอดถอนตุลาการตามที่กฎหมายกำหนด ในกรณีที่เห็นว่าผู้พิพากษาและตุลาการผู้ใดส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจดำเนินการถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 อนุมาตรา 1 ประกอบมาตรา 58

2. การไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยในเรื่องที่มีการกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าตุลาการผู้ใดกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อนำไปสู่กระบวนการลงโทษทางวินัยหรือกระบวนการลงโทษในทางอาญา ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 อนุมาตรา 4 ประกอบมาตรา 84

ดังกรณีที่ผู้ศึกษาวิจัยยกขึ้นมาประกอบเป็นกรณีศึกษาที่เป็นการกล่าวหาตุลาการว่าใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นปัญหาที่น่าสนใจว่าในกรณีที่

ตุลาการผู้ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายในการจ่ายสำนวนคดีหรือเรียกคืนสำนวนคดีว่ามีการใช้อำนาจโดยมิชอบหรือไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายทำการจ่ายสำนวนคดีหรือมีการจ่ายสำนวนคดีให้กับองค์คณะหนึ่งไปแล้ว แต่ทำการเรียกคืนสำนวนคดี และจ่ายสำนวนคดีใหม่ให้แก่องค์คณะที่ตนเองต้องการ ทั้งนี้โดยวัตถุประสงค์เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปตามที่ตุลาการที่มีอำนาจจ่ายสำนวนคดีต้องการ การกระทำดังกล่าวเป็น การกระทำที่เป็นการแทรกแซงความเป็นอิสระของตุลาการและเข้าข่ายกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือไม่ ดังนั้นการกระทำดังกล่าวเป็นการกล่าวหาว่าเป็นการกระทำที่เกินขอบเขตแห่งการใช้อำนาจตุลาการที่ชอบด้วยกฎหมายอันเกิดจากการประพฤติโดยมิชอบและเป็นการกระทำที่มิใช่การใช้อำนาจตุลาการโดยแท้ซึ่งคู่ความมิอาจใช้กระบวนการอุทธรณ์หรือฎีกาคำสั่งจ่ายสำนวนคดีหรือเปลี่ยนองค์คณะดังกล่าวได้ ด้วยเหตุผลดังที่ผู้ศึกษาวิจัยได้สรุปมากรณีศึกษาดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่ไม่อยู่ในขอบเขตของหลักความเป็นอิสระของตุลาการและหลักความคุ้มกันทาง ตุลาการแต่อย่างใด แต่เป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อนำไปสู่การชี้มูลความผิด และดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป ทั้งไม่ใช่เป็นการเข้าแทรกแซงฝ่ายตุลาการ แต่ยังถือว่าการตรวจสอบดังกล่าวถือว่าเป็นการดำรงไว้ซึ่งความเป็นกลาง และความเป็นอิสระของตุลาการ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นธรรมนั่นเอง

แม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจในการไต่สวนตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว แต่สำหรับตุลาการแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จำต้องพิจารณาข้อกล่าวหาที่กล่าวหาบุคคลในตำแหน่งดังกล่าวอย่างรอบคอบ เพราะอำนาจหน้าที่ของตุลาการได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญทุกฉบับว่าเป็นการใช้อำนาจโดยอิสระ ดังนั้นเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทำหน้าที่ของตุลาการคณะกรรมการ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องพิจารณาในเบื้องต้นก่อนว่าคำร้องเรียนนั้นอยู่ในอำนาจตนหรือไม่ ถ้าไม่ก็ปฏิเสธที่จะรับคำร้องนั้นไว้พิจารณา หรือถ้ารับไว้พิจารณาแล้วปรากฏว่าเมื่อมีการไต่สวนข้อเท็จจริงไปมีพยานหลักฐานชี้ให้เห็นว่าไม่ใช่กรณีที่อยู่ในอำนาจของตน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ต้องมีคำสั่งให้ยุติการสอบสวนไป

กล่าวโดยสรุป ตุลาการย่อมถูกตรวจสอบได้เสมอ จะด้วยกระบวนการขั้นตอนใดนั้นย่อมเป็นไปโดยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หนึ่งในองค์กรที่สามารถตรวจสอบตุลาการได้นั้นคือคณะกรรมการ ป.ป.ช.ซึ่งเป็นการตรวจสอบตุลาการโดยองค์กรภายนอกที่มีประสิทธิภาพ และมีความน่าเชื่อถือ ไม่เพียงแต่ตุลาการเท่านั้นที่ตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบแต่ยังรวมไปถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐในฝ่ายอื่นๆ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตรวจสอบในกรณีที่มีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ ทั้งนี้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นมา หากองค์กรใดหรือบุคคลใดไม่สามารถถูกตรวจสอบได้ ย่อม

กลายเป็นองค์กรอิสระที่อยู่เหนือรัฐหรือแยกออกจากรัฐไป อีกทั้ง จะไม่สอดคล้องต่อหลักนิติรัฐอีกด้วย

5.2 ข้อเสนอแนะ

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกระบวนการการตรวจสอบตุลาการจากกรณีศึกษาแล้วนั้น ผู้ศึกษาวิจัยขอเสนอข้อเสนอแนะและแนวทางต่างๆ อันอาจจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 รวมทั้งแนวทางในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการตามกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเพื่อปรับปรุงแก้ไขแนวทางในการตรวจสอบตุลาการให้เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ในกรณีที่มีการกล่าวหาตุลาการว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่หรือประพฤติมิชอบในตำแหน่งหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าตุลาการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 19 อนุมาตรา 4 ประกอบมาตรา 84 อนุมาตรา 2 เมื่อพิจารณาจาก 2 มาตราดังกล่าวจะพบว่ามาตรา 19 อนุมาตรา 4 นั้นอยู่ในหมวดที่ 2 ว่าด้วยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมาตรานี้จะบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม โดยที่มาตรานี้จะบัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ด้านนี้ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้เป็นหลักการทั่วไป แต่รายละเอียดของการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนั้นได้บัญญัติไว้ในหมวด 8 ว่าด้วยการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยที่มาตรา 84 นั้นอยู่ในหมวด 8 และได้บัญญัติถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อาจถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบในกรณีดังกล่าวได้ ซึ่งร่วมถึงผู้พิพากษาและตุลาการที่บัญญัติไว้ในอนุมาตรา 2 ด้วย

แต่มาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติไว้ว่าภายใต้มาตรา 19 ดังนั้น แสดงว่าตำแหน่งผู้พิพากษาและตุลาการนั้น จะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงด้วย มิเช่นนั้นก็จะเป็นการขัดต่อมาตรา 19 อันเป็นหลักการทั่วไปนั้นเอง แต่เมื่อพิจารณาในมาตรา 4 นิยามของคำว่า "ผู้บริหารระดับสูง" ซึ่งให้หมายความรวมถึง "ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง" ไว้ด้วย กลับไม่พบโดย

ชัดแจ้งถึงตำแหน่งผู้พิพากษาและตุลาการ ทั้งที่ควรจะบัญญัติไว้ชัดเจน มิฉะนั้นอาจจะมีการถกเถียงในปัญหาข้อกฎหมายได้ว่าการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้าไปตรวจสอบผู้พิพากษาและตุลาการในกรณีดังกล่าวนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช.มีอำนาจหรือไม่ หรือจะเป็นการแทรกแซงความเป็นอิสระของผู้พิพากษาและตุลการหรือไม่ ดังนั้นในมาตรา 4 นิยามของคำว่า "ผู้บริหารระดับสูง" หรือ "ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง" ผู้ศึกษาวิจัยจึงขอเสนอให้มีการเพิ่มเติมข้อความให้รวมถึง **"ผู้พิพากษาและตุลาการที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี"** เพิ่มเติมไว้ในนิยามของคำว่า "ผู้บริหารระดับสูง" หรือ "ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง" ไว้ด้วย เพื่อให้มีความชัดเจนเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบผู้พิพากษาและตุลาการให้มากยิ่งขึ้น

2. แม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจในการไต่สวนกรณีที่มีการกล่าวหาผู้พิพากษาและตุลาการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรภายนอกซึ่งการใช้อำนาจตรวจสอบ ผู้พิพากษาและตุลาการดังกล่าว อาจไม่ได้รับการยอมรับจากผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมหรือตุลาการใน ศาลปกครองจนนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายตุลาการกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังที่ปรากฏอยู่ ดังนั้นเพื่อลดปัญหาการไม่ยอมรับอำนาจของอีกฝ่ายและเพื่อลดความขัดแย้งของทั้งสององค์กรที่อาจเกิดขึ้นอีกในอนาคต ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาวิจัยจึงขอเสนอแนวทาง ในการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจตรวจสอบเพื่อให้การตรวจสอบได้รับความร่วมมือจากทุกฝ่าย และเพื่อให้การตรวจสอบมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นสำหรับกรณีดังกล่าวว่า เมื่อมีการร้องเรียนกล่าวหาข้าราชการตุลาการไม่ว่าจะเป็นผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมหรือตุลาการในศาลปกครองต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตาม พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ต้องการทราบข้อมูลเบื้องต้นเพื่อประกอบการพิจารณา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะนำไปสู่การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับข้อร้องเรียนดังกล่าวไว้เพื่อไต่สวนหาข้อเท็จจริงตามอำนาจหน้าที่ของตนตามกฎหมายต่อไปหรือไม่ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ส่งเรื่องร้องเรียนกล่าวหาดังกล่าวไปยังสำนักงานศาลยุติธรรมหรือสำนักงานศาลปกครองแล้วแต่กรณี

เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนของ พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมหรือระเบียบคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองแล้วแต่กรณี และเมื่อสำนักงานศาลยุติธรรมหรือสำนักงานศาลปกครองดำเนินการแล้วเสร็จ จะส่งสรุปผลการดำเนินการแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ทราบ เพื่อดำเนินการขั้นต่อไป ทั้งนี้ ในระหว่างการดำเนินการ สำนักงานศาลยุติธรรมหรือสำนักงานศาลปกครอง จะต้องแจ้งความคืบหน้าให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ทราบเป็นระยะ เพื่อให้การอำนวยความยุติธรรมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

พิจารณามีมติประการใดแล้ว ให้แจ้งสำนักงานศาลยุติธรรมหรือสำนักงานศาลปกครองแล้วแต่กรณีด้วย

ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าจากพยานหลักฐานเบื้องต้นข้อกล่าวหาดังกล่าวข้อกล่าวหาดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจของตน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องมีมติไม่รับข้อร้องเรียนดังกล่าว แต่หากพิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวเป็นเรื่องที่เกินขอบเขตของความเป็นอิสระของตุลาการตามที่รัฐธรรมรับรองไว้อันเป็นการเข้าข่ายกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติรับข้อร้องเรียนดังกล่าวไว้ไต่สวนหาข้อเท็จจริงอันนำไปสู่การชี้มูลความผิดในทางวินัยหรือทางอาญาตามอำนาจหน้าที่ของตนต่อไป ในการนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา 45 ที่จะตั้งอนุกรรมการขึ้นมาเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงได้ ดังนั้นแนวปฏิบัติในกรณีดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรตั้งอนุกรรมการขึ้นมาไต่สวนข้อเท็จจริงโดยอนุกรรมการดังกล่าวให้ประกอบไปด้วย อนุกรรมการจากฝ่ายศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองแล้วแต่กรณี และจากฝ่ายคณะกรรมการ ป.ป.ช. จำนวนเท่าๆกัน

3. เมื่อได้ศึกษาถึงระบบการตรวจสอบผู้พิพากษาและตุลาการในประเทศไทยแล้ว จะพบว่าสำหรับศาลยุติธรรมและศาลปกครอง อำนาจในการตรวจสอบความประพฤติไม่ว่าการแต่งตั้งและการควบคุมจริยธรรมของผู้พิพากษาและตุลาการล้วนแต่เป็นอำนาจของ ก.ต. สำหรับกรณีผู้พิพากษาศาลยุติธรรม และ ก.ศป. สำหรับกรณีตุลาการศาลปกครอง แต่ไม่ว่าการตรวจสอบของ ก.ต. ก็ดี หรือ ก.ศป. ก็ดี ล้วนแล้วแต่เป็นการตรวจสอบภายในองค์กรตุลาการทั้งสิ้น อีกทั้ง ยังมีปัญหาน่าคิดว่าหาก ก.ต. และ ก.ศป. กระทำการไม่ถูกต้อง จะมีหน่วยงานภายนอกที่เป็นอิสระหน่วยงานใดบ้างหรือไม่ที่จะเข้ามาตรวจสอบการทำงานของ ก.ต. และ ก.ศป. และเมื่อพิจารณาถึงการตรวจสอบผู้พิพากษาและตุลาการโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. แม้จะเป็นการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก แต่ก็มีอำนาจตรวจสอบเฉพาะกรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้พิพากษาและตุลาการร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มิได้เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อตรวจสอบตุลาการโดยเฉพาะ จึงนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งในการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับฝ่ายตุลาการ จึงทำให้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกิดความยากลำบากและไม่อาจสัมฤทธิผลได้เท่าที่ควรจะเป็น อาจเป็นเพราะเนื่องจากไม่ได้รับความร่วมมือจากฝ่ายตุลาการแต่อย่างใด

ดังนั้น เพื่อให้การตรวจสอบตุลาการโดยองค์กรภายนอกเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและได้รับการยอมรับจากทุกฝ่าย ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การตรวจสอบตุลาการที่เป็นระบบและมีความ

ชัดเจนแน่นอนมากขึ้นในอนาคต ผู้ศึกษาวิจัยใคร่ขอให้ขอเสนอแนะเกี่ยวกับองค์กรสอบสวนที่จะมาทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการในส่วนของศาลยุติธรรมละศาลปกครองโดยเฉพาะ ดังต่อไปนี้[158]

1) องค์กรที่จะเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของตุลาการนี้ ควรจัดตั้งขึ้นในรูปแบบขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งอยู่ในรูปของคณะกรรมการเพื่อให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลซึ่งกันและกันในระหว่างคณะกรรมการ ซึ่งคุณสมบัติของกรรมการต้องมีลักษณะเป็นกลางซึ่งต้องเป็นบุคคลภายนอกที่มิใช่ ผู้พิพากษา ตุลาการ ทนายความ หรือพนักงานอัยการ อีกทั้งต้องมิใช่บุคคลที่ตำแหน่งอยู่ในฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในฝ่ายบริหาร

2) สำหรับการสรรหาบุคคลที่จะมาทำหน้าที่กรรมการนั้น ควรจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อทำหน้าที่สรรหาโดยเฉพาะ เทียบเคียงกับองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่นๆ ของประเทศไทย เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช.

3) คณะกรรมการตรวจสอบดังกล่าวควรมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาและตุลาการเมื่อถูกกล่าวหาว่ามีความผิดทางวินัย หรือความผิดทางอาญา เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่คณะกรรมการดังกล่าวไม่มีอำนาจตรวจสอบศาลในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี เพราะ ถือเป็นเรื่องดุลยพินิจของศาลโดยแท้ ทั้งนี้เพื่อมิให้กระทบกระเทือนต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล และเพื่อสงวนไว้ซึ่งความเป็นอิสระของศาล เว้นแต่ว่าการใช้อำนาจดังกล่าวจะเป็นการใช้อำนาจที่เกิดจากการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

4) เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบดังกล่าวไต่สวนหาข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้ว หากจะมีความเห็นและคำวินิจฉัยประการใดแล้วจะดำเนินการอย่างใดต่อไปนั้น ผู้ศึกษาวิจัยข้อเสนอแนะว่าเพื่อเคารพต่อความเป็นอิสระของตุลาการที่รัฐธรรมนูญรับรองและเพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจของคณะกรรมการตรวจสอบ อีกทั้งจะเป็นการสอดคล้องและเป็นไปตามหลักสากลจากที่ทำการศึกษามา ฉะนั้น ในเรื่องการพิจารณาบทลงโทษ ซึ่งจะดำเนินการต่อไปอย่างไรก็ควรเป็นเรื่องภายในของศาลหรือเป็นไปตามกระบวนพิจารณาความรับผิดตามปกติในเรื่องนั้นๆ ดังนั้นหากคณะกรรมการตรวจสอบเห็นว่าข้อร้องเรียนไม่มีมูลก็ให้ยุติเรื่องไป แต่หากพบว่ามีมูลความผิดทางวินัย แล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดวินัย ให้คณะกรรมการตรวจสอบส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธาน ก.ต. ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ประธาน ก.ศป.ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง แล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง แล้วแต่กรณี

---

[158] ธานินทร์ กรัยวิเชียร, เรื่องเดิม, หน้า 111-117.

โดยเร็ว โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการตรวจสอบเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย หลังจากที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณาวินิจฉัยของ ก.ต. หรือ ก.ศป. แล้ว หากคณะกรรมการตรวจสอบเห็นพ้องด้วยก็ให้กรณีถึงที่สุด แต่หากไม่เห็นพ้องด้วย ให้คณะกรรมการตรวจสอบส่งความเห็นและคำวินิจฉัยของตนไปยังประธานศาลฎีกาหรือประธานศาลปกครองสูงสุด แล้วแต่กรณี เพื่อให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง ซึ่งต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องร้องเรียน มาทำหน้าที่พิจารณาตรวจสอบเรื่องที่ที่คณะกรรมการตรวจสอบเสนอมาและวินิจฉัยหาข้อสรุปต่อไป โดยที่ความเห็นของคณะกรรมการที่ประธานศาลฎีกาหรือประธานศาลปกครองแต่งตั้งให้ถือเป็นที่สุด ซึ่งอำนาจในเรื่องนี้เป็นการแก้ไขช้อบกพร่องอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 95 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจิต พ.ศ. 2542 นั้น ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดทางวินัยสำหรับผู้พิพากษาและตุลาการ ต้องส่งเรื่องให้ ก.ต หรือ ก.ศป. พิจารณาและวินิจฉัย แล้วแต่กรณี หาก ก.ต. หรือ ก.ศป. ไม่เห็นพ้องด้วยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำได้เพียงเสนอความเห็นของตนต่อ ประธาน ก.ต. หรือประธาน ก.ศป.เท่านั้น ดังนั้น ข้อเสนอแนะดังกล่าวให้เป็นไปในทางเพิ่มอำนาจและสภาพบังคับให้กับคณะกรรมการตรวจสอบนั่นเอง

ในกรณีพบว่ามีมูลความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการตรวจสอบส่งรายงาน เอกสารและความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีโดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการตรวจสอบ เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้องและให้ศาลดำเนินกระบวนพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวน เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานและเอกสาร พร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการตรวจสอบแล้ว เห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการตรวจสอบ ส่งให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการตรวจสอบทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการตรวจสอบ และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นโดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการตรวจสอบ มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน ซึ่งอำนาจในเรื่องนี้จะคล้ายคลึงกับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 97 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

บรรณานุกรม

หนังสือ

คณะกรรมการนักนิติศาสตร์สากล.หลักการสากลว่าด้วยความเป็นอิสระและความรับผิดชอบต่อสังคม ของผู้พิพากษา ทนายความ และอัยการ: แนวทางสำหรับนักปฏิบัติลำดับที่ 1. กรุงเทพมหานคร: International Commission of jurists, 2550.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2550.

ธานินทร์ กรัยวิเชียร. การปรับปรุงศาลยุติธรรม. กรุงเทพมหานคร: เนติบัณฑิตยสภา, 2553.

ธานิศ เกศวพิทักษ์. หัวใจของพระธรรมนูญศาลยุติธรรมและพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวง. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร: พลสยาม พริ้นติ้ง, 2552.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. กฎหมายปกครอง. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2553.

นิยม รัฐอมฤตและคณะ.กระบวนการไต่สวนและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูง: ในอำนาจหน้าที่ ป.ป.ช.. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอ.พี. กราฟิกดีไซด์และการพิมพ์, 2549.

โภคิน พลกุล และ ชาญชัย แสวงศักดิ์.หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น. พิมพ์ครั้งที่ 6 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2551.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ.กฎหมายมหาชน เล่ม 2: การแบ่งแยกกฎหมายมหาชน-เอกชน และพัฒนาการกฎหมายมหาชนในประเทศไทย. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง. กรุงเทพมหานคร: สำนักกองทุนส่งเสริมการวิจัย, 2538.

บรรเจิด สิงคะเนติ.หลักพื้นฐานของสิทธิ เสรีภาพ และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540.พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543.

บรรเจิด สิงคะเนติ.การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, 2545.

มานิตย์ จุมปา. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.2550). พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.

มานิตย์ จุมปา และพรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย. รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา: คำอธิบายเรียงมาตราพร้อมคำพิพากษาศาลฎีกา.กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน,2552.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์.ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540.

วิชา มหาคุณ. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550: เรื่องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.). นนทบุรี: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง, 2552.

วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ, 2523.

วิษณุ เครืองาม.สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 :เรื่องการตรวจสอบองค์กรในกระบวนการยุติธรรม. นนทบุรี: วิทยาลัยการเมืองการปกครอง, 2552.

กลุ่มงานกฎหมาย 3 สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา: ไทย สวีเดน นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย อังกฤษ. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2550.

สุรพล นิติไกรพจน์. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2547.

Olowofoyeku,AbimbolaA..Suing Judges: A Study of Judicial Immunity. Oxford: Clarendon Press, 1993.

Kerameus, K.D. in Shetreet,S. and Deschenes, J. (eds.). Judicial Independence: The Contemporary Debate. Dordrecht: MartinusNihoff, 1985.

PritchardJohn.INTRODUCTION TO THE NEW SOUTH WALESINDEPENDENT COMMISSION AGAINST CORRUPTION.Sydney: n.p., 2004.

RelfLinda C.The Ombudsman Good Governance and the international human right system. Netherland: Martinus Nijhoff Publisher, 2004.

บทความ

กานดา สิริฤทธิภักดี. ระบบอิมพีชเมนต์ในประเทศสหรัฐอเมริกา. นิติสยามปริทัศน์'41. (มิถุนายน 2541): 148-169.

ฉันชาย โรจนสโรช. ความคุ้มกันของผู้พิพากษาในประเทศสหรัฐอเมริกา. วารสารนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ.(พฤศจิกายน2553): 127-129.

ศักดา โมกขมรรคกุล. ความเป็นอิสระของผู้พิพากษา. บทบัณฑิตย์ 52 (กันยายน 2539) 4-6.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์."ศาลปกครอง" กับ "หลักการแบ่งแยกอำนาจ". วารสารกฎหมายปกครอง 3. (สิงหาคม 2537): 42-54.

วิทยานิพนธ์

ณัฐพงศ์ กุลเมธี. "เหตุห้ามและเหตุคัดค้านผู้พิพากษาในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญา." วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

บัญญัติ เลิศมณีรัตน์. "อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันมีมูลความผิดทางวินัย." วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2544.

สิริยา พรหมรายศ. "ปัญหาว่าด้วยสถานะ และอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย." วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

รายงานการประชุมทางวิชาการ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ., รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี 2543 คณะกรรมการ ป.ป.ช., 28, กรุงเทพมหานคร: ศรีเมืองการพิมพ์, 2544.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.,รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี 2544 คณะกรรมการ ป.ป.ช., 29, กรุงเทพมหานคร: ศรีเมืองการพิมพ์, 2545.

รายงานการวิจัย

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ.รายงานผลการวิจัยการคอรัปชั่นในระบบราชการไทย. สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2541.

พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว.ออมบุดส์ แมน : การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งผู้ตรวจราชการแผ่นดินในไทย. คณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร: ม.ป.ท., 2533.

สิ่งพิมพ์รัฐบาลและเอกสารอื่นๆ ของทางราชการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. "รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ, ครั้งที่ 34/2550." วันที่ 26 มิถุนายน 2550.

อินเตอร์เน็ต (Internet)

NickGrenier. คำกล่าวที่แถลงถึงความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีคณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต (NSW) ใน http://en.wikipedia.org/wiki/Independent_Commission_Against_Corruption _New_South_Wale. (last visited 29 November 2011).

สราวุธ เบญจกุล. อะไรคือ... "ตุลาการภิวัฒน์".ใน http://www.bangkokbiznews.com/2007/special/total_article/pdf/w_tulakan.html. (last visited 16 June 2011).

ประสงค์ วิสุทธิ์. เส้นแบ่งอำนาจศาลปกครองกับ ป.ป.ช.. ใน http://www.matichon.co.th/news_detail.php?newsid=1298793547&grpid=no&catid=02. (last visited 16 June 2011).

วิชัย วิวิตเสวี. ไต่สวนผู้พิพากษา : คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก้าวล่วงอำนาจตุลการจริงหรือ. ใน http://www.nacc.go.th/more_news.php?cid=28.(last visited 14 August 2011).

คณะกรรมาธิการต่อต้านการทุจริต มลรัฐนิวเซาท์เวลส์. รู้จักกับคณธกรรมาธิการICAC แนวทางสำหรับประชาชนนิวเซาท์เวลส์.ในhttp://www.icac.nsw.gov.au/. (last visited 21 November 2011).

ICAC(NSW). Overview-ICACA(NSW).athttp://www.icac.nsw.gov.au/about-the-icac/overview. (last visited 20 November 2011).

Michael Wynne, YeldhamScandle. At http://www.bmartin.cc/dissent/documents/health/yeldham.html. (last visited 1December 2011).

The Parliamentary Ombudsman. General Information. At http://www.jo.se/Page.aspx?MenuId=12&ObjectClass=DynamX_Documents&Language=en, (last visited 10 December 2011).

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ ชื่อสกุล	:	นายชวิน ฉันธนารัตน์
วัน เดือน ปีเกิด	:	6 ตุลาคม 2527
สถานที่เกิด	:	กรุงเทพมหานคร
วุฒิการศึกษา	:	มัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนสวนกุหลาบวิทยาลัย นนทบุรี ปีการศึกษา 2545 นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรนิยมดีมาก) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ ปีการศึกษา 2550 เนติบัณฑิตไทย รุ่น 61 สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ปีการศึกษา 2552 ประกาศนียบัตรวิชาว่าความ รุ่น 31 สำนักอบรมวิชาว่าความแห่งสภาทนายความ
ตำแหน่งหน้าที่การงานปัจจุบัน	:	ปี 2552 ถึงปัจจุบัน อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยอัสสัมชัญ

THE ASSUMPTION UNIVERSITY LIBRARY