

บทที่ 3

การกระทำทางปกครองขององค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ตามมาตรา 4(2) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 : ศึกษากรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พุทธศักราช 2540 ได้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อเป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เป็นระบบ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปโดยสุจริตและชอบธรรม ตลอดจนเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ส่งเสริมเสถียรภาพในทางการเมือง และ เพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานต่างๆ ของรัฐ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยมีจุดมุ่งหมายที่สำคัญในการควบคุมการใช้อำนาจของนักการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูง¹ อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญ ได้บัญญัติขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นนั้นมีการใช้อำนาจได้ในหลายๆ ลักษณะ ในบางกรณีเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญบัญญัติเอาไว้โดยตรงแต่ในบางกรณีมีการใช้อำนาจในลักษณะอื่นๆ เช่น การใช้อำนาจในทางปกครองด้วย ซึ่งการใช้อำนาจทางปกครองขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ส่งผลให้มีการกระทำทางปกครองเกิดขึ้น ทั้งนี้ อาจมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน รวมไปถึงข้าราชการภายในหน่วยราชการ หรือหน่วยงานของรัฐที่เป็นหน่วยราชการขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเหล่านั้นได้ เนื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการการเลือกตั้ง และ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีการใช้อำนาจได้ในหลายๆ ลักษณะตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในเรื่องการใช้อำนาจในทางปกครอง ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในบทนี้จะทำการศึกษาถึงลักษณะการใช้อำนาจในทางปกครอง โดยศึกษาจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นหลัก ทั้งนี้ จะทำการศึกษาในส่วนของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) และ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) โดยพอสังเขปเนื่องจากมีลักษณะของการใช้อำนาจทางปกครองเป็นกรณีเช่นเดียวกับของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ซึ่งได้กล่าวถึงเป็นหลัก ดังต่อไปนี้

¹ วลัยมาส แก้วสรชัย, ศึกษาร่างรัฐธรรมนูญกับการร่างรัฐธรรมนูญตามแนวรัฐธรรมนูญนิคม. ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2542

3.1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

เดิมที่ประเทศไทยได้มีแนวความคิดในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของประเทศ โดยมีหน่วยงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤตินิยมชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ทำหน้าที่ตรวจสอบและดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาปรากฏว่า ป.ป.ป. ไม่สามารถที่จะตรวจสอบและดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าใดนัก ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากการขาดความเป็นอิสระในการปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากที่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 การปฏิบัติงานของ ป.ป.ป. ได้มีการบัญญัติรับรองอำนาจหน้าที่เอาไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยมีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ โดยเปลี่ยนชื่อเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โดยมีหน่วยงานธุรการอิสระ อัน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำหน้าที่ดูแลงานทางด้านธุรการให้แก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และในกฎหมายอื่น ๆ ได้บัญญัติในเรื่องขององค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การใช้อำนาจทางปกครองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยศาลปกครอง ดังต่อไปนี้

3.1.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (กรรมการ ป.ป.ช.) ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีก 8 คน รวมทั้งสิ้น 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยมีกระบวนการสรรหาและคัดเลือกกรรมการ คุณสมบัติของกรรมการ ป.ป.ช. วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ ป.ป.ช. และลักษณะทั่วไปของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

(1) กระบวนการสรรหาและคัดเลือกกรรมการ

รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. จำนวน 15 คน ประกอบด้วยประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน และผู้แทนพรรคการเมือง

ทุกพรรคที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 5 คน เป็นกรรมการ ซึ่งคณะกรรมการสรรหาดังกล่าวมีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 8 คน เสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อภายใน 30 วันนับแต่วันที่มิเหตุให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง โดยมติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

จากนั้นให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อให้ทำการลงมติเลือกบุคคลตามบัญชีที่คณะกรรมการสรรหาเสนอมาโดยวิธีลงคะแนนลับผู้ได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ให้เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ ป.ป.ช. และให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้เสนอและลงนามสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(2) คุณสมบัติของกรรมการ ป.ป.ช.

ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องเป็นบุคคลที่มีความซื่อสัตย์เป็นที่ประจักษ์ และมีคุณสมบัติเป็นบุคคลสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีบริบูรณ์ เคยเป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือรับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่ารองอัยการสูงสุด อธิบดีหรือเทียบเท่า หรือดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าศาสตราจารย์และ ไม่มีคุณสมบัติต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 256 เช่น เป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี เป็นคนติดยาเสพติด เป็นต้น

(3) วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ ป.ป.ช.

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่ง 9 ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ซึ่งหากพ้นจากตำแหน่งก็จะต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่ การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นไปตามวาระ และพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(3.1) ตาย

(3.2) มีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์

(3.3) ลาออก

(3.4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 256

(3.5) เป็นข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งมีเงินเดือนประจำ เป็นพนักงาน

หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์กรที่ดำเนินการธุรกิจโดยมุ่งผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกันหรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด หรือประกอบวิชาชีพอิสระ

(3.6) วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง

(3.7) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก

(4) คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการดำเนินการไต่สวนและวินิจฉัยคดีต่างๆ ตามที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่เมื่อมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วเพื่อให้การทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและทำให้การทำงานในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตบรรลุปเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงได้กำหนดให้มีสำนักงาน ป.ป.ช. ขึ้นมา เพื่อเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระ มีฐานะเป็นกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้บังคับบัญชาลูกจ้างและข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. การแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ช. มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณและการดำเนินงานอื่น โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

ก) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ข) ศึกษาและรวบรวมข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ค) ศึกษาและสนับสนุนการศึกษาวิจัยและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับการทุจริตในวงราชการและการเมือง

ง) ปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย

จ) เสนองบประมาณรายจ่ายตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อทำการจัดสรรเงินอุดหนุนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ สำนักงาน ป.ป.ช.

จากที่กล่าวมาแล้วข้างต้นพิจารณาได้ว่า การกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยได้มุ่งเน้นความเป็นอิสระและความเป็นกลางในการเข้าสู่ตำแหน่งและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ป.ป.ช. อันจะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจสอบทุจริตผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง และไม่ตกอยู่ภายใต้ความครอบงำขององค์กรใด ๆ

3.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม คือ (1) อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และ (2) อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติกฎหมายอื่น

(1) อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ อาจแบ่งได้เป็น 6 ประการดังนี้

ก. ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเข้าใจเห็นเสนอต่อวุฒิสภากรณีมีการร้องเรียนให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงเช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีหรือบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 303² ว่ามีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่ง

ข. ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเข้าใจส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีมีการกล่าวหาให้ดำเนินคดีอาญากับนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นที่ถูกกล่าวหาว่าร้ายชัดปกติหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตตามกฎหมายอื่น

ค. รับและตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากพบว่าผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ก็ให้เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญทำการวินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญมาตรา 295 ได้ และหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ก็ให้ประธาน

² โปรดดูรายละเอียดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 303 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 58.

กรรมการ ป.ป.ช. รายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง ชั้น และระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งระดับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

นอกจากนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และหากพบว่าผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงคนใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำวินิจฉัยแล้ว ส่งผลให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งและต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งระดับสูงใดๆเป็นเวลาห้าปีในทันทีซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่จำเป็นต้องส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดเหมือนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่อย่างใด

ง. ใต้วงและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในงานยุติธรรม

จ. เสนอมาตรการความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือการวางแผนโครงการของส่วนราชการของรัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งในการยุติธรรม

ฉ. รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่

(2) อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติกฎหมายอื่น

ก. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ตามกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ

ดังต่อไปนี้

ก.1 ในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือในงานยุติธรรม ให้คณะกรรมการ

ป.ป.ช. มีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริง หรือเพื่อพิสูจน์ความผิดและนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

ก.2 มีอำนาจให้ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของส่วนราชการและ รัฐวิสาหกิจมาให้ถ้อยคำหรือเรียกพยานเอกสารหรือปฏิบัติการอันจำเป็นต่อการ ได้สวนข้อเท็จจริง ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ก.3 มีอำนาจขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปใน เเคหะสถาน สถานที่ทำงานหรือที่อื่นๆ เพื่อตรวจสอบค้น ยึด หรือเพื่อดำเนินการใดๆ ในการ ได้สวน ข้อเท็จจริง และขอให้ศาลออกหมายเรียกหรือหมายจับในกรณีที่มีการ ได้สวนข้อเท็จจริง ปรากฏว่ามี มูลความผิด หรือหากมีมติว่ามีมูลความผิด ก็เพื่อนำตัวผู้ถูกกล่าวหาไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนิน การฟ้องร้องคดีต่อศาล

ก.4 มีอำนาจส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการ หรือพักงาน เพื่อรอผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อราชการหรือเป็นอุปสรรคในการ ได้สวนข้อเท็จจริง

ข. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

ตามกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ ในการ ได้สวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวนตามคำร้องของผู้กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ใด กระทำความผิดอาญาหรือมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติที่จะต้องดำเนินการฟ้องร้องคดีอาญาหรือ การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยจะจัดส่งรายงานและเอกสารพร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อมีความเห็นฟ้องคดี ต่อ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

นอกจากนั้นหากอัยการสูงสุดมีความเห็น ไม่สั่งฟ้องอันเนื่องมาจากเรื่องที่ ส่งมายัง ไม่สมบูรณ์ และภายหลังได้มีการตั้งคณะทำงานร่วมกันระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ สำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว ปรากฏว่ายังไม่สามารถหาข้อยุติในการฟ้องคดีได้ ก็ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีได้เองหรือจะแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทนได้

ค. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติว่าด้วย ความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542

ตามกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดไว้ในกรณีที่หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็น ว่ามีพฤติการณ์ในการจัดซื้อจัดจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การ ได้รับ

สัมปทาน หรือการได้รับสิทธิใดๆ จากหน่วยงานของรัฐ มีการกระทำโดยมิชอบให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดังนี้

ค.1 แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

ค.2 มีอำนาจให้ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจมาให้ถ้อยคำ หรือเรียกพยานเอกสารหรือปฏิบัติการอันจำเป็นต่อการรวบรวมพยานหลักฐาน

ค.3 มีอำนาจขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ราชการ หรือที่อื่นๆ เพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรือเพื่อดำเนินการใดๆ ในการรวบรวมข้อเท็จจริง และมีอำนาจขอให้ศาลออกหมายเรียกหรือหมายจับในการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา หรือจับกุมผู้ถูกกล่าวหาเพื่อนำตัวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อศาล

ง. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543

ตามกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ให้การบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้การจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจให้ความเห็นชอบในนิติบุคคลที่รัฐมนตรีจะโอนหุ้นส่วนหรือหุ้น ให้จัดการตามพระราชบัญญัตินี้ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังเป็นองค์กรกลางในการรับรายงานเรื่องการโอนหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีให้กับนิติบุคคล หรือประกาศกำหนดการทำแบบหรือสัญญาจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรีที่จะทำขึ้น

3.1.3 การใช้อำนาจในทางปกครองของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

หากได้พิจารณาจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นแล้ว จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีการใช้อำนาจในทางปกครองในบางประการ โดยอาจพิจารณาได้จาก 3 ส่วน ได้แก่ โครงสร้างองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในทางปกครอง การใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครอง และพิจารณาในด้านกระบวนการ ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

(1) โครงสร้างองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในทางปกครอง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในมาตรา 108 ได้กำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติคนหนึ่ง รับผิดชอบการปฏิบัติงานของสำนักงาน ป.ป.ช. ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างสำนักงาน ป.ป.ช. โดยจะให้มีรอง

เลขาธิการหรือผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการด้วยก็ได้ ในส่วนของกิจการของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้เลขาธิการเป็นผู้แทนของสำนักงาน ป.ป.ช. เพื่อการนี้เลขาธิการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติราชการเฉพาะอย่างแทนก็ได้ ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(2) การใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครอง

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีทั้งในกรณีของการออกกฎอันได้แก่ อำนาจในการออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล ตามมาตรา 107 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และคำสั่งทางปกครอง อันได้แก่ การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการ หรือรองเลขาธิการหรือเทียบเท่าตามมาตรา 112 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในมาตรา 107 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน โดยเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้

(2.1) การแบ่งส่วนราชการภายในของสำนักงาน ป.ป.ช. และขอบเขตหน้าที่ของส่วนราชการดังกล่าว

(2.2) การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน ค่าตอบแทนพิเศษ การออกจากราชการ การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน วินัย การสอบสวนและการลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษสำหรับข้าราชการ และลูกจ้างสำนักงาน

(2.3) การรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทนในตำแหน่งของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช.

(2.4) การกำหนดวันเวลาทำงาน วันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุดราชการประจำปี และการลาหยุดราชการของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช.

(2.5) การกำหนดเครื่องแบบและการแต่งกายของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช.

(2.6) การจ้างและการแต่งตั้งบุคคลเพื่อเป็นผู้เชี่ยวชาญ หรือเป็นผู้ชำนาญการเฉพาะด้านอันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติราชการของสำนักงาน ป.ป.ช. รวมทั้งอัตราค่าตอบแทนการจ้างด้วย

(2.7) การแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อดำเนินกิจการใด ๆ ตามแต่จะมอบหมาย

(2.8) การบริหารจัดการงบประมาณและการพัสดุของสำนักงาน ป.ป.ช.

(2.9) การจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่ข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช.

(2.10) การรักษาทะเบียนประวัติและควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช.

(2.11) การกำหนดวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างสำนักงาน ป.ป.ช. รวมทั้งการกำหนดเครื่องแบบและการแต่งกาย การกำหนดวันเวลาทำงาน วันหยุดราชการตามประเพณี วันหยุดราชการประจำปี การลาหยุดราชการและการจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นของลูกจ้างสำนักงาน ป.ป.ช. ทั้งนี้ ระเบียบหรือประกาศดังกล่าวข้างต้นให้ประธานกรรมการเป็นผู้ลงนามและเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

นอกจากนี้ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 112 ยังกำหนดถึงการบรรจุบุคคลเข้ารับราชการเป็นข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. และการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ให้ผู้มีอำนาจดังต่อไปนี้เป็นผู้ส่งบรรจุและแต่งตั้งได้แก่

(ก) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขานุการ ให้ประธานกรรมการด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และวุฒิสภา เป็นผู้มีอำนาจส่งบรรจุและนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(ข) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรองเลขานุการหรือเทียบเท่า ให้ประธานกรรมการเป็นผู้มีอำนาจส่งบรรจุ และนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

(3) ด้านกระบวนการ

ขอบเขตการใช้อำนาจในทางปกครองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีบัญญัติเอาไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการบริหารงานบุคคล ซึ่งได้กำหนดไว้ในมาตรา 107 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกระเบียบเพื่อกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการปฏิบัติ

งานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เอาไว้ในระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการบริหารงานทั่วไป การแบ่งส่วนราชการ การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น รวมทั้งการกำหนดตำแหน่ง ระดับ เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ของข้าราชการและลูกจ้าง ของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ใน ข้อ 3 ซึ่งกำหนดให้นำบทบัญญัติหรือข้อกำหนดแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศของทางราชการเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การแบ่งส่วนราชการ การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น รวมทั้งการกำหนดตำแหน่ง ระดับ เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ของข้าราชการและลูกจ้างที่เคยใช้บังคับกับสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ มาใช้บังคับกับการการบริหารงานทั่วไป การแบ่งส่วนราชการ การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่น รวมทั้งการกำหนดตำแหน่ง ระดับ เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง ของข้าราชการและลูกจ้าง ของสำนักงาน ป.ป.ช. โดยอนุโลม จนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะออกระเบียบหรือประกาศเป็นอย่างอื่น

อีกทั้งในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ในมาตรา 110 ได้กำหนดในเรื่องของตำแหน่งและการให้ได้รับเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับ โดยอนุโลม ทั้งนี้ คำว่า "ก.พ." ให้หมายถึง คณะกรรมการ ป.ป.ช. และ คำว่า "ส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมและมีหัวหน้าส่วนราชการรับผิดชอบในการปฏิบัติราชการขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี" ให้หมายถึงสำนักงาน ป.ป.ช.

เนื่องด้วยในปัจจุบันคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ได้มีการออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคลมาใช้บังคับ โดยเฉพาะแต่อย่างใด ดังนั้น จึงต้องนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับ โดยอนุโลม ไปพลางก่อน ซึ่งในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 8 กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎ ก.พ. ข้อบังคับ หรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ. เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ เช่น กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ว่าด้วยการสอบสวนพิจารณา มีขั้นตอน ดังนี้

(ก) เหตุที่ต้องมีการสอบสวนพิจารณา (ข้อ 5)

ได้แก่ การสอบสวนพิจารณาข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 102 วรรคสอง³ หรือข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งมีกรณีถูกกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าห่อนความสามารถ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมเกิดขึ้นในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติคนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการตามมาตรา 115⁴

³ มาตรา 102 การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการพลเรือนสามัญ ซึ่งมีกรณีอันมีมูลที่ควรกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัย ให้สอบสวนเพื่อให้ได้ความจริงและยุติธรรมโดยไม่ชักช้า การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ให้ดำเนินการตามวิธีการที่ผู้บังคับบัญชาเห็นสมควร ถ้าเป็นกรณีกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน และในการสอบสวนนี้ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา เมื่อดำเนินการแล้วถ้าฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยก็ให้ดำเนินการตามมาตรา 103 หรือมาตรา 104 แล้วแต่กรณี ถ้ายังฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัย จึงจะยุติเรื่องได้

๑๓๑

๑๓๑

⁴ มาตรา 115 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดมีกรณีถูกกล่าวหา หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าห่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ บกพร่องในหน้าที่ราชการหรือประพฤติคนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ และผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา 52 เห็นว่ากรณีมีมูล ถ้าให้ผู้นั้นรับราชการต่อไป จะเป็นการเสียหายแก่ราชการ ก็ให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนโดยไม่ชักช้า ในการสอบสวนนี้จะต้องแจ้งข้อกล่าวหาและสรุปพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหาเท่าที่มีให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยจะระบุหรือไม่ระบุชื่อพยานก็ได้ และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ด้วย ทั้งนี้ ให้นำมาตรา 102 วรรคสี่ วรรคห้า และวรรคแปด มาตรา 104 วรรคสอง และมาตรา 105 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ในกรณีที่ อ.ก.พ. กระทรวง อ.ก.พ. กรม หรือ อ.ก.พ. จังหวัดมีมติให้ผู้นั้นออกจากราชการ ก็ให้ผู้มีอำนาจดังกล่าวสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 102 ในเรื่องที่จะต้องสอบสวนตามวรรคหนึ่ง และคณะกรรมการสอบสวนตามมาตรา

(ข) การแจ้งข้อกล่าวหา (ข้อ5(1))

เมื่อได้มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว ให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการแจ้งคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อและวันที่รับทราบไว้เป็นหลักฐาน ในกรณีให้มอบสำเนาคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับด้วยในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยอมรับทราบคำหรืออาจแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบได้ให้ส่งสำเนาคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ ในกรณีเช่นนี้เมื่อล่วงพ้นสิบห้าวันนับแต่วันที่ส่งสำเนาคำสั่งดังกล่าวให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนแล้ว

(ค) การคัดค้านคณะกรรมการสอบสวน/ผู้ช่วยเลขานุการ (ข้อ8)

ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน ถ้าผู้นั้นมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (ค.1) รู้เห็นการฉ้อในขณะกระทำการตามเรื่องที่ถูกกล่าวหา
 - (ค.2) มีประโยชน์ได้เสียในเรื่องที่สอบสวน
 - (ค.3) มีสาเหตุโกรธเคืองผู้ถูกกล่าวหา
 - (ค.4) เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดาของผู้กล่าวหา
 - (ค.5) มีเหตุอื่นซึ่งอาจทำให้การสอบสวนเสียความเป็นธรรม
- ทั้งนี้ การคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการสอบสวน ให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนภายในเจ็ดวันนับแต่วันรับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน หรือวันทราบเหตุแห่งการคัดค้าน โดยแสดงข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านไว้ในหนังสือคัดค้านด้วยกว่าจะทำให้การสอบสวนไม่ได้ความจริงและความยุติธรรมอย่าง

102 ได้สอบสวนไว้แล้ว ผู้มีอำนาจตามวรรคหนึ่งจะใช้จำนวนการสอบสวนนั้นพิจารณาดำเนินการ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามวรรคหนึ่งก็ได้

หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการสอบสวนพิจารณา ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

ในกรณีที่เป็นกรณีที่ปรากฏชัดแจ้งตามที่กำหนดในกฎ ก.พ. จะดำเนินการตามวรรคหนึ่งโดยไม่สอบสวนก็ได้

ไร ในการนี้ ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนส่งดำเนินหนังสือคัดค้านและแจ้งวันที่ได้รับหนังสือคัดค้านดังกล่าวให้ประธานกรรมการทราบและรวมไว้ในสำนวนการสอบสวนด้วย

(ง) การสอบสวน (ข้อ 30 และข้อ 31)

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้รวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เสร็จแล้วให้ประชุมพิจารณาลงมติดังนี้

(ง.1) ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดวินัยหรือไม่ ถ้าผิดเป็นความผิดวินัยกรณีใดตามมาตราใด และควรได้รับโทษสถานใด

(ง.2) ผู้ถูกกล่าวหาหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการตามมาตรา 115 หรือไม่ อย่างไร

(ง.3) กรณีมีเหตุอันควรสงสัยอย่างยิ่งว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง แต่การสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัดพอที่จะฟังลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการตามมาตรา 116 หรือไม่ อย่างไร

เมื่อได้ประชุมพิจารณาลงมติตามข้างต้นแล้ว ให้คณะกรรมการสอบสวนทำรายงานการสอบสวนซึ่งมีสาระสำคัญตามแบบ สว. 6 ท้ายกฎ ก.พ. นี้ เสนอต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน กรรมการสอบสวนผู้ใดมีความเห็นแย้ง ให้ทำความเห็นแย้งแนบไว้กับรายงานการสอบสวนโดยถือเป็นส่วนหนึ่งของรายงานการสอบสวนด้วย

รายงานการสอบสวนอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) สรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานว่ามีอย่างใดบ้าง ในกรณีที่ไม่ได้สอบสวนพยาน ให้รายงานเหตุที่ไม่ได้สอบสวนนั้นให้ปรากฏไว้

กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถ้อยคำรับสารภาพ ให้บันทึกเหตุผลในการรับสารภาพ (ถ้ามี) ไว้ด้วย

2) วิจัยเทียบเปรียบเทียบพยานหลักฐานที่สนับสนุนข้อกล่าวหากับพยานหลักฐานที่หักล้างข้อกล่าวหา

3) ความเห็นของคณะกรรมการสอบสวนว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยหรือไม่ อย่างไรถ้าผิดเป็นความผิดวินัยกรณีใดตามมาตราใด และควรได้รับโทษสถานใด หรือหย่อนความในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการตามมาตรา 115 หรือไม่ อย่างไร หรือมีเหตุควรสงสัยอย่างยิ่งว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดวินัยร้ายแรง แต่การสอบสวนไม่ได้ความแน่ชัด

พอที่จะพึงลงโทษปลดออกหรือไล่ออกถ้าให้รับราชการต่อไปจะเป็นการเสียหายแก่ราชการ ตามมาตรา 116 หรือไม่ อย่างไร

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้ทำรายงานการสอบสวนแล้ว ให้เสนอสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งสารบาญต่อผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวน และให้ถือว่าการสอบสวนแล้วเสร็จ

(จ) ผลการสอบสวน (ข้อ 32 และข้อ 33)

เมื่อคณะกรรมการสอบสวนได้เสนอสำนวนการสอบสวนมาแล้ว ให้ผู้สั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนตรวจสอบความถูกต้องของสำนวนการสอบสวน ดังต่อไปนี้

(จ.1) ในกรณีที่คณะกรรมการสอบสวนเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิด หรือไม่มีเหตุที่จะให้ออกจากราชการตามมาตรา 115 สมควรยุติเรื่อง

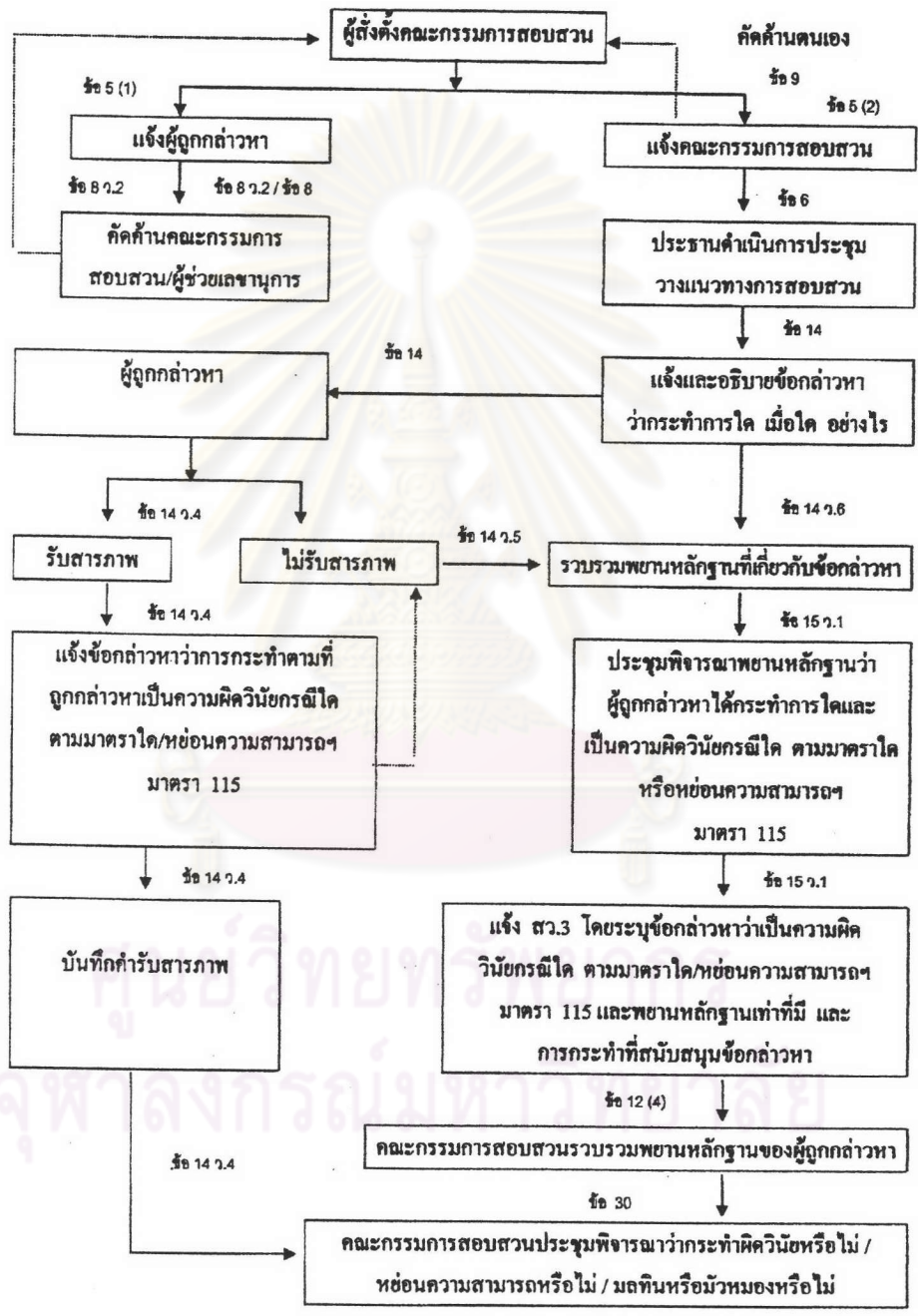
(จ.2) กระทำความผิดที่ยังไม่ถึงขั้นเป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนพิจารณาสั่งการตามที่เห็นสมควรโดยเร็ว

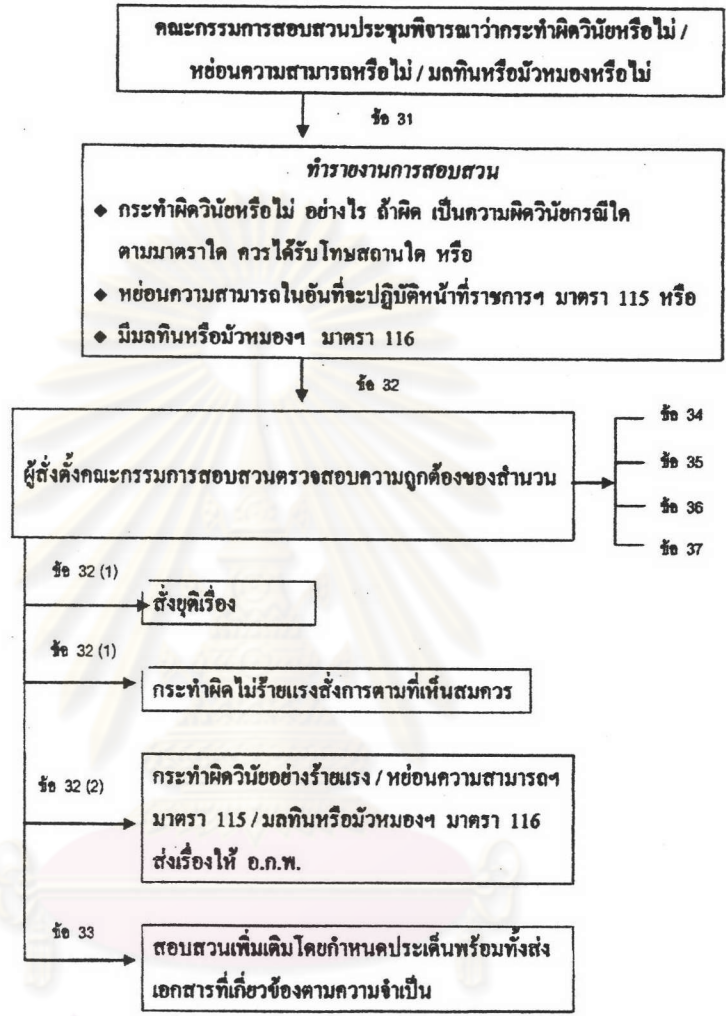
(จ.3) ในกรณีที่ จะกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง หย่อนความสามารถ มลทินหรือมีวามอง ต้องส่งเรื่องให้ อ.ก.พ.

(จ.4) ให้สอบสวนเพิ่มเติมประการใดให้กำหนดประเด็น พร้อมทั้งส่งเอกสารที่เกี่ยวข้องไปให้คณะกรรมการสอบสวนคณะเดิมเพื่อดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กระบวนการสอบสวนพิจารณา





ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ทั้งนี้ กฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 ฯ กำหนดขึ้นเพื่อให้ได้ความจริงและความยุติธรรม การสอบสวนพิจารณาข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง หรือข้าราชการพลเรือนสามัญซึ่งมีกรณีถูกกล่าวหาหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าหย่อนความสามารถในอันที่จะปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือบกพร่องในหน้าที่ราชการ หรือประพฤติตนไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ แต่ในกฎ ก.พ. ดังกล่าว มิได้มีการกำหนดในเรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครอง ดังนั้น หากกรณีที่เป็นข้าราชการถูกสอบสวนตามตามกฎ ก.พ. ดังกล่าว ข้าราชการพลเรือนย่อมที่มีสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครอง ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 มาตรา 23 เนื่องด้วยกฎหมายฉบับนี้เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ ในกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรื่องใดไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ ดังนั้น เมื่อในกฎ ก.พ. มิได้กำหนดในเรื่องสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครอง ข้าราชการพลเรือนย่อมได้รับการรับรองสิทธิตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 เนื่องจากมีมาตรฐานสูงกว่า กฎ ก.พ.

เนื่องจากคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ถือได้ว่าเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีการกระทำในหลายลักษณะซึ่งมีทั้งการกระทำทางรัฐธรรมนูญและการกระทำในทางปกครอง อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าในกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับคณะ ป.ป.ช. เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ได้มีการบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เอาไว้โดยที่การใช้อำนาจตามกฎหมายดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง เช่น การที่ระเบียบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลอาทิการใช้อำนาจในการบรรจุ แต่งตั้ง การดำเนินการทางวินัย การกำหนดอัตราเงินเดือนของข้าราชการในสำนักงาน ป.ป.ช. นอกจากนี้ยังมีกรณีที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เอาไว้โดยที่การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง เช่น ในมาตรา 42 ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งอื่น ๆ นอกจากในมาตรา 39 และ 40 ยื่นบัญชีทรัพย์สิน ซึ่งการใช้อำนาจดังกล่าวมีผลกระทบต่อสิทธิของเจ้าหน้าที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครอง ข้าราชการ หรือ ในกรณีที่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ลงโทษไล่เข้า

ราชการสำนักงาน ป.ป.ช. ออกจากราชการ (มาตรา 107)⁵ เป็นต้น ซึ่งการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ.2539 มาตรา 4 (2) ได้บัญญัติยกเว้นมิให้องค์การตามรัฐธรรมนูญอยู่ภายใต้ขอบเขตของการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ เกิดปัญหาว่าการใช้อำนาจในทางปกครองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะขององค์การตามรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นไม่อยู่ภายใต้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ส่งผลให้หลักเกณฑ์และสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เช่น หลักความไม่มีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ หลักการให้เหตุผลประกอบคำวินิจฉัยสั่งการ หลักการรับฟังผู้ที่ถูกระทบสิทธิ และ สิทธิในการขอตรวจ คูเอกสาร สิทธิในการมีทนายความหรือที่ปรึกษาในการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ เป็นต้น มิได้นำมาบังคับใช้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ซึ่งพิจารณาได้ว่าเป็นกรณีที่ถูกกฎหมายบัญญัติไว้โดยขัดกับหลักพื้นฐานในทางกฎหมายปกครองที่ว่า การใช้อำนาจในทางปกครองของฝ่ายปกครองย่อมต้องชอบด้วยกฎหมาย และสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจในทางปกครองนั้นได้ตลอดเวลา⁶ เนื่องจากกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองโดยควบคุมการใช้อำนาจในชั้นพิจารณาของเจ้าหน้าที่ก่อนออกคำสั่งทางปกครองและภายหลังจากที่มีคำสั่งทางปกครองแล้วแต่ในกรณีนี้ขั้นตอนต่างๆ ซึ่งเป็นการควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก่อนที่จะออกคำสั่งทางปกครองกลับยกเว้นมิให้ใช้บังคับแก่องค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะซึ่งถือได้ว่ามีการใช้อำนาจในทางปกครองด้วยโดยยกเว้นการใช้อำนาจขององค์การตามรัฐธรรมนูญทั้งหมดมิให้อยู่ภายใต้การบังคับใช้ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งในที่สุดบุคคลที่ได้รับผลจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจถูกละเมิดสิทธิเสรีภาพโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรตาม รัฐธรรมนูญได้

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นการกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนย่อมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองได้นั้นแนวความคิดนี้ได้มีการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในมาตรา 28 วรรคสอง โดยบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลได้ ซึ่งเป็นการรับรอง สิทธิเสรีภาพของบุคคลที่ถูก

⁵ มาตรา 107 วรรคสองพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

⁶ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ:โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า 11-12.

ละเมิดสิทธิ ทั้งนี้ในกรณีที่ต้องครตามรัฐธรรมนูญใช้อำนาจในทางปกครองโดยส่งผลกระทบต่อบุคคลใดบุคคลดังกล่าว สามารถที่จะใช้สิทธิเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นโดยองค์กรตุลาการได้⁷

3.1.4 การตรวจสอบการกระทำทางปกครองของคณะกรรมการ ป.ป.ช.โดยศาลปกครอง

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีการใช้อำนาจได้ในหลาย ๆ ลักษณะโดยในกรณีที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครององค์กรดังกล่าวย่อมที่จะถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจได้ ทั้งนี้ ภายใต้การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง และภายใต้เขตอำนาจศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542⁸

⁷ บรรเจิด สิงคะเนติ, ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2544) หน้า

⁸ มาตรา 9 ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

- (1) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจหรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือ โดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือ โดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ
- (2) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
- (3) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร
- (4) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง
- (5) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด
- (6) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

3.2 คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ทำหน้าที่ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งในทุกกระดับให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (มาตรา 144)⁹ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติเกี่ยวกับองค์ประกอบ และ อำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ดังต่อไปนี้

3.2.1 องค์ประกอบ ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีก 4 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ (มาตรา 136)¹⁰

(1) กระบวนการสรรหาและคัดเลือกกรรมการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้ การสรรหากรรมการการเลือกตั้งมาจากการสรรหาใน 2 ทาง

ทางแรกโดยคณะกรรมการสรรหาซึ่งประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน และผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละ 1 คน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ 4 คน ทำหน้าที่พิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 5 คน เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น

ทางที่สอง การสรรหาโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ซึ่งต้องดำเนินการพิจารณาสรรหาผู้มีคุณสมบัติสมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง จำนวน 5 คน เพื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา โดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น

⁹ มาตรา 144 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

¹⁰ มาตรา 136 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

(3) วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของ
คณะกรรมการการเลือกตั้ง

กรรมการการเลือกตั้งมีวาระการดำรงตำแหน่ง 7 ปี นับแต่วันที่ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และจะดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว (มาตรา 140)¹¹ และพ้นจากตำแหน่งได้ในกรณีที่

(3.1) ตาย

(3.2) ลาออก

(3.3) ขาดคุณสมบัติ

(3.4) มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 137 หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 139 และศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยเช่นนั้น (มาตรา 141 และ มาตรา 142)¹⁴

(3.5) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก

(3.6) สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 10 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาให้ส่งคำร้องไปยังศาล รัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยให้กรรมการการเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่ง เพราะเหตุขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 137 หรือกระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา 139 และศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยเช่นนั้น (มาตรา 141 และ มาตรา 142)

(4) คณะกรรมการการเลือกตั้ง และสำนักงาน กกต.

คณะกรรมการ กกต. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญในการควบคุมและดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งทุกระดับให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ทั้งนี้เพื่อให้การทำงานของคณะกรรมการกกต.เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและทำให้การทำงานบรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ จึงได้กำหนดให้มีสำนักงาน กกต. ขึ้นมา เพื่อเป็นหน่วยธุรการของคณะกรรมการ กกต. โดยเป็นส่วนราชการที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ คณะกรรมการ กกต. โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการ กกต.เป็นผู้บังคับบัญชาลูกจ้างและข้าราชการภายในสำนักงาน กกต.. ขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ กกต.(มาตรา25) การแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการ กกต. โดย

¹¹ มาตรา 140 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

¹⁴ มาตรา 141 และ มาตรา 142 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

ความเห็นชอบของคณะกรรมการ กกต.(มาตรา28) สำนักงาน กกต.มีหน้าที่ รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และนายทะเบียนพรรคการเมืองอิสระ(มาตรา26)

3.2.2 อำนาจหน้าที่

(1) อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน (พ.ศ.2540) นั้น ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุม และการดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งในทุกๆระดับ ซึ่งได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรม (มาตรา 144) ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ในการดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงลงประชามติ

การกำหนดให้การดำเนินการจัด หรือจัดให้มีการเลือกตั้ง จะต้องกระทำโดยองค์กรที่มีความอิสระและเป็นกลางหรือคณะกรรมการเลือกตั้ง ถือเป็นมาตรการสำคัญที่รัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบันได้สร้างขึ้น เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะทำให้การเลือกตั้งสามารถดำเนินเป็นไปได้อย่างความสุจริตและเที่ยงธรรม โดยการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการดังกล่าวไว้ในหลายประการด้วยกัน อาทิเช่น การแบ่งเขตเลือกตั้ง การจัดให้มีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิแต่งตั้ง การรับคะแนนใหม่ และการประกาศผลการเลือกตั้งและการออกเสียงประชามติ เป็นต้น ทั้งนี้ วิธีการในรายละเอียดจะเป็นไปตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด (มาตรา 145(5) และมาตรา 327(2)¹⁵

(2) อำนาจหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับการเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่อย่างเต็มที่ ทั้งในการสืบสวนสอบสวน และวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาหรือข้อโต้แย้งเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือการออกเสียงประชามติ ตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกำหนดได้ รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ในการสั่งให้มีการเลือกตั้งใหม่หรือออกเสียงประชามติใหม่ ในหน่วยเลือกตั้งใดหน่วยเลือกตั้งหนึ่ง

¹⁵ มาตรา 145 และ มาตรา 327 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

หรือทุกหน่วยเลือกตั้ง เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า การเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้งนั้น ๆ มิได้เป็นไปโดยสุจริต และเที่ยงธรรม (มาตรา 145(3) และ (4))

ทั้งนี้ หากปรากฏข้อเท็จจริงดังกรณีต่อไปนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหน้าที่ต้องดำเนินการสืบสวนสอบสวน เพื่อหาข้อเท็จจริงและวินิจฉัยสั่งการ โดยพลัน

ก. กรณีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้ง หรือพรรคการเมืองซึ่งมีสมาชิกสมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งหนึ่งคัดค้านว่าการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งนั้นเป็นไปโดยไม่ถูกต้อง หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ข. กรณีปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่า ก่อนได้รับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ใดได้กระทำการใด ๆ โดยไม่สุจริตเพื่อให้ตนเองได้รับเลือกตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งมาโดยไม่สุจริต โดยผลของการที่บุคคลหรือพรรคการเมืองใดได้กระทำการลงไป ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง หรือกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น

ค. กรณีปรากฏหลักฐานอันควรเชื่อว่า การออกเสียงประชามติ มิได้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือผู้มีสิทธิเลือกตั้งคัดค้านว่าการออกเสียงประชามติในหน่วยเลือกตั้ง เป็นไปโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(3) นอกจากที่ได้กล่าวมาข้างต้นคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ควบคุมการเลือกตั้งและการดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้ง หรือ การออกเสียงประชามติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง สามารถดำเนินไปได้โดยสะดวกและมีประสิทธิภาพรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ยังกำหนดให้คณะกรรมการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ต่อไปนี้¹⁶

ก. ออกประกาศกำหนดการทั้งหลาย หรือคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติการทั้งหลาย ซึ่งจำเป็นตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง

ข. เรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง จากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวนสอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด

¹⁶ มาตรา 145(1) (2) (6) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

ค. แต่งตั้งบุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 147

(2) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

ก.อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กกต. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541

ตามกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้คณะกรรมการ กกต.มีอำนาจดังต่อไปนี้

ก.1 แต่งตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด
ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด บุคคล คณะบุคคล หรือผู้แทนองค์การเอกชน เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมาย

ก.2 จัดให้มีการทำทะเบียนรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งจากหลักฐานทะเบียนบ้านตามหลักฐานว่าด้วยการทะเบียนราษฎรแยกเป็นรายจังหวัดไว้เป็นประจำ

ข.อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ กกต. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ.2541

ข.1 จัดสรรเงินสนับสนุนให้แก่พรรคการเมือง

ข.2 กำหนดให้พรรคการเมืองได้รับเงินสนับสนุนในค่าไปรษณียากรและสาธารณูปโภค

3.2.3 การใช้อำนาจในทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ก.ก.ต)

(1) โครงสร้างองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในทางปกครอง

การใช้อำนาจของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง(กกต.) ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจทางปกครองนั้น โดยส่วนใหญ่จะมีการใช้อำนาจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลในฐานะผู้บังคับบัญชาของ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ซึ่งเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) โดยมีประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เป็นผู้บังคับบัญชา (มาตรา 25)¹⁷

(2) การใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครอง

¹⁷ มาตรา 25 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541

ในเรื่องการบริหารงานบุคคลของ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ในการกำกับดูแลสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจที่จะออกระเบียบ หรือ ประกาศ เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล รวมทั้งออกคำสั่งในทางปกครอง ในเรื่องของการคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การสอบสวน และการลงโทษทางวินัย (มาตรา 27)¹⁸ ทั้งนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งได้วางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงาน คณะกรรมการการเลือกตั้ง อัน ได้แก่ “ ระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล พ.ศ.2542 “ (อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 27 แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ.2541) เพื่อใช้บังคับกับพนักงานหรือลูกจ้างภายในสำนักงาน ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานบุคคลมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(3) กระบวนการ

เนื่องจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการ กกต.ในทางปกครอง มีลักษณะของกระบวนการในการใช้อำนาจทางปกครอง เช่น การตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง กระบวนการขั้นตอนในการสอบสวน การสั่งลงโทษ และ ระดับการลงโทษ เป็นลักษณะของกระบวนการดังเช่นที่ได้กล่าวมาในหัวข้อของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่น ในเรื่องของการไม่ให้มีที่ปรึกษาหรือทนายความเข้ามาในการพิจารณาทางวินัย ซึ่งตามระเบียบเกี่ยวกับการสอบสวนไม่ได้มีการกำหนดในส่วนนี้ไว้ ซึ่งการที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาตรา 4 (2) ยกเว้นมิให้ใช้บังคับแก่องค์กรตามรัฐธรรมนูญทำให้สิทธิในส่วนนี้ของผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้รับความคุ้มครอง

3.2.4 การตรวจสอบการกระทำทางปกครองของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(ก.ก.ต.) โดยศาลปกครอง

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้นั้น ในบางกรณีมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจในทางปกครอง ซึ่งการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมไปถึงหน่วยงานของรัฐ ที่เป็นการใช้อำนาจในทางปกครองนั้น เพื่อมิให้มีการบิดเบือนการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งจะส่งผลเสียต่อผู้ที่ได้รับคำสั่ง อย่างไรก็ตามการใช้

¹⁸ มาตรา 27 (3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541.

อำนาจทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมถูกตรวจสอบ โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วย กฎหมายของการกระทำทางปกครองอันได้แก่ศาลปกครอง ทั้งนี้ภายใต้เขตอำนาจศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

3.3 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.)

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) เกิดขึ้นจากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีหน้าที่ดูแลการตรวจเงิน แผ่นดินเพื่อระบบการตรวจเงินแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้บัญญัติในเรื่องขององค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน การใช้อำนาจทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยศาลปกครอง ดังต่อไปนี้

3.3.1 องค์ประกอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดิน ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีความอิสระและเป็นกลาง ภายใต้การจ้ององค์กรที่มีองค์ประกอบและรายละเอียดในสาระสำคัญ ดังนี้¹³

(1) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีก 9 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 6 ปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

¹³รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 312 และมาตรา 333

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การเลือก และการพ้นจากตำแหน่ง ของกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ การกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเลือกบุคคล ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องเป็นไปเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีความซื่อสัตย์สุจริต และเพื่อให้ได้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว

(1) ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

นอกจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว ยังกำหนดให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวร่วมด้วย ทั้งนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องมาจากผู้ซึ่งมีความชำนาญ และประสบการณ์ ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง หรือด้านอื่น

คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การเลือก และการพ้นจากตำแหน่ง ของกรรมการตรวจสอบเงินแผ่นดิน จะเป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้ การกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเลือกบุคคล ซึ่งจะได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องเป็นไปเพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมและมีความซื่อสัตย์สุจริต และเพื่อให้ได้หลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าว

(2) สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยธุรการของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเรียกว่า สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระ เพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การปฏิบัติงาน และการดำเนินการอื่น โดยมีผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน

3.3.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

แม้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จะบัญญัติไว้แต่เพียงการกำหนดให้คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจเงินแผ่นดิน โดยมีได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในรายละเอียดไว้ก็ตาม แต่หากพิจารณาบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าวแล้ว ก็จะพบว่าอำนาจหน้าที่ของสถาบันตรวจเงินแผ่นดิน จะแบ่งสรรไปตามลักษณะการจัดองค์กรตามที่กล่าวมาข้างต้น กล่าวคือ ในระหว่างองค์กรทั้งสาม ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน จะมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ และมีการถ่วงดุลและมีความสัมพันธ์ในระหว่างการใช้อำนาจขององค์กรทั้งสาม ซึ่งจะได้รับการบัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ทั้งนี้อย่างน้อยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จะต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การวางแผนนโยบาย การให้คำปรึกษา และคำแนะนำ การเสนอแนะให้มีการแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) การกำหนดหลักเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับ การตรวจเงินแผ่นดิน

(3) การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาในเรื่องวินัยทางงบประมาณและการคลัง

(4) การกำหนดโทษปรับทางปกครอง

(5) การพิจารณาวินิจฉัยความผิดทางวินัย และงบประมาณและการคลังในฐานะเป็นองค์กรสูงสุด

(6) การพิจารณาเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่ง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

จะเห็นได้ว่า การจัดตั้งระบบตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือสถาบันตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลางไว้เป็นครั้งแรก โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ย่อมเป็นผลให้การตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่สำคัญที่สุดระบบหนึ่ง ในการบริหารงานของรัฐ¹⁴ สามารถดำเนินไปได้

3.3.3 การใช้อำนาจในทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

²⁰ อมร จันทรสมนุญณ์, “คอนสติติวชันแนลลิสม์ (Constitutionalism) : ทางออกของประเทศไทย,” วารสารนิติศาสตร์ 24 (มิถุนายน 2537) ซ 304..

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวในข้างต้นแล้ว คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินก็มีการใช้อำนาจในทางปกครองในบางประการ เช่นเดียวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โดยอาจพิจารณาได้ดังนี้

(4) โครงสร้างองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในทางปกครอง

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน คือ ระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543 ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน โดยในข้อ 4 ของระเบียบดังกล่าว กำหนดให้มีคณะกรรมการข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เรียกโดยย่อว่า “ก.ตง.” ประกอบด้วยกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทุกคน โดยมีประธานกรรมการเป็นประธาน ก.ตง. มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ติความและวินัจฉัยชี้ขาดปัญหาที่เกิดขึ้นในการบังคับใช้ระเบียบนี้

(5) การใช้อำนาจหน้าที่ในทางปกครอง

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งมีทั้งในกรณีของการออกกฎ อันได้แก่ อำนาจในการออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารงานทั่วไป การบริหารงานบุคคล และคำสั่งทางปกครอง อันได้แก่ การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ หรือตำแหน่งกรรมการ ตามตามมาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พ.ศ. 2543 ในข้อ 6 กำหนดให้ ก.ตง. มีอำนาจตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการใด ๆ ตามที่ ก.ตง. มอบหมาย นอกจากนั้นระเบียบนี้ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการบริหารงานบุคคล เช่นเรื่องคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การโอน การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การเลื่อนขึ้นเงินเดือน ค่าตอบแทนพิเศษ การออกจากราชการ ฯลฯ ให้เป็นไปตามระเบียบนี้ โดยให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับราชการพลเรือน

สามัญ กฏ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม¹⁵

เมื่อระเบียบกำหนดไว้เช่นนี้ จึงต้องนำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนสามัญมาใช้บังคับโดยอนุโลมไปพลางก่อน ซึ่งในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 8 กำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) มีอำนาจหน้าที่ในการออกกฎ ก.พ. ข้อบังคับ หรือระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎ ก.พ. ซึ่งกฎ ก.พ. ฉบับที่ 18 (พ.ศ. 2540) ออกตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการสอบสวนพิจารณาเอาไว้ แต่การที่กฎ ก.พ. ดังกล่าว มิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ฯ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ดังเช่น มิได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องสิทธินำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครอง ย่อมเกิดปัญหาขึ้นได้เมื่อองค์การตามรัฐธรรมนูญดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ไม่อยู่ภายใต้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ส่งผลให้หลักเกณฑ์และสิทธิขั้นพื้นฐานต่างๆ ในทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ฯ มิได้นำมาบังคับใช้กับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน จึงอาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยขัดกับหลักพื้นฐานในทางกฎหมายปกครองที่ว่า การใช้อำนาจในทางปกครองของฝ่ายปกครองย่อมต้องชอบด้วยกฎหมายและสามารถตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย

²¹ ข้อ 7 การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ การโอน การย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน ค่าตอบแทนพิเศษ การออกจากราชการ การสั่งพักราชการ การสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อน วินัย การสอบสวนและการลงโทษทางวินัย การร้องทุกข์และการอุทธรณ์ การลงโทษสำหรับข้าราชการ การรักษาทะเบียนประวัติ และควบคุมการเกษียณอายุของข้าราชการสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดิน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในระเบียบนี้ การใดมิได้กำหนดไว้ในระเบียบนี้ให้นำกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับราชการพลเรือนสามัญ กฏ ก.พ. และระเบียบที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ของการใช้อำนาจในทางปกครองนั้นได้ตลอดเวลา¹⁶ ลักษณะเดียวกับการใช้อำนาจในทางปกครองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

3.3.4 การตรวจสอบการกระทำทางปกครองของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยศาลปกครอง

จากที่ได้กล่าวมาแล้วว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีลักษณะเดียวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) คือ เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญซึ่งมีการใช้อำนาจได้ในหลาย ๆ ลักษณะ โดยในกรณีที่เป็นการใช้อำนาจทางปกครององค์กรดังกล่าวย่อมที่จะถูกตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจได้ แต่เนื่องจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นใหม่แต่ยังคงรูปแบบการดำเนินงานตามเดิมซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการตรวจสอบทางการเงินและทางบัญชีหน่วยงานของรัฐจึงไม่ค่อยได้พบว่าคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินใช้อำนาจกระทบสิทธิบุคคลภายนอก แต่การใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่มีผลเป็นการกระทบสิทธิของบุคคลภายนอก เช่น การที่คณะกรรมการวินัยทางงบประมาณการคลังลงโทษปรับทางปกครองแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวย่อมสามารถขอให้ศาลปกครองตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ ทั้งนี้ ภายใต้การควบคุมความชอบด้วยกฎหมายโดยศาลปกครอง และภายใต้เขตอำนาจศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542¹⁷

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²² วรพจน์ วิสชุดพิชญ์, หลักการพื้นฐานของกฎหมายปกครอง, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2538), หน้า11-12.

²³ เรื่องเดียวกัน , หน้า 61