

การตรวจสอบสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. :
ศึกษากรณีการกระทำความผิดอาญาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่
NATIONAL ANTI – CORRUPTION COMMISSION SCRUTINY OF NATIONAL
LEGISLATIVE MEMBERS: COMMITTING CRIMINAL OFFENSES
RELATED TO PERFORMANCE OF DUTIES

นราวิชญ์ เกาะกลาง

Naravis Koklang

นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายอาญา
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : naravisdodo@hotmail.com
Graduate student in the Master of Laws Program in Criminal Law,
Faculty of Law, Thammasat University
Email address : naravisdodo@hotmail.com

Received: June 16, 2022

Revised: July 18, 2022

Accepted: July 25, 2022

บทคัดย่อ

บทความนี้มุ่งศึกษาปัญหาเรื่องการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและมีความเห็นกรณีที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น ประเด็นปัญหาจึงมีว่าการนำหมวดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามกฎหมายอื่น โดยเฉพาะมาตรา 172 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มาตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐเพื่อใช้มาตรการลงโทษทางอาญา แม้การปฏิบัติหน้าที่นั้นจะเป็นการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ และฐานความผิดในหมวดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการบางฐานไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ก็ตาม จะมีความเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด

จากการศึกษาพบว่าหมวดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญามีเจตนารมณ์ที่จะใช้บังคับกับผู้ใช้อำนาจบริหารเป็นหลัก และขอบเขตของคำว่า “เจ้าพนักงาน” ที่เป็นองค์ประกอบของความผิดในส่วนของผู้กระทำ ในหมวดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการไม่ได้หมายความรวมถึงผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ประกอบกับบทบาทหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มุ่งเน้นไปที่การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไปในทางทุจริตเป็นหลัก ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐอาจแบ่งแยกได้เป็น 2 กรณี

ได้แก่ (1) การกระทำทางนิติบัญญัติโดยแท้ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจทางการเมือง โดยหลักแล้วศาลจะไม่เข้าไปตรวจสอบ และควบคุมการกระทำในลักษณะดังกล่าว และ (2) การกระทำอื่น ๆ เมื่อได้พิจารณาเปรียบเทียบระบบการตรวจสอบในประเทศญี่ปุ่น และประเทศสหรัฐอเมริกา จะพบว่าความผิดที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตจะถูกกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ และส่วนใหญ่จะเป็นความผิดที่เกี่ยวข้องกับสินบน รวมทั้งเมื่อได้พิจารณาในประเทศสิงคโปร์ และเขตการปกครองพิเศษฮ่องกง ซึ่งได้มีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตขึ้นมาโดยเฉพาะเช่นเดียวกับในประเทศไทย ฐานความผิดที่จะนำมาปรับใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐจะมีเพียงแต่เฉพาะเรื่องสินบนเท่านั้น

บทความฉบับนี้จึงเสนอให้ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินำหมวดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญามาปรับใช้กับการตรวจสอบสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐกรณีทุจริตต่อหน้าที่ ฐานความผิดที่จะนำมาปรับใช้ควรจะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทุจริตโดยแท้จริงและสอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ รวมทั้งขอบเขตและลักษณะการกระทำของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐควรจะไปตรวจสอบได้ โดยจะต้องไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยแท้ แต่ควรใช้มาตรการควบคุมและตรวจสอบโดยกระบวนการทางจริยธรรมแทน

คำสำคัญ

การกระทำทางนิติบัญญัติ, ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ, ประมวลจริยธรรม

ABSTRACT

This article examines problems with National Anti-Corruption Commission (NACC) scrutiny of performance of duty by National Legislative Assembly of Thailand (NLA) members. The Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2560 (2017) and Act Supplementing the Constitution Relating to the Prevention and Suppression of Corruption B.E. 2561 (2018) assigned the National Anti-Corruption Commission (NACC) duties and powers to inquire and prepare opinions in cases of NLA members committing offences of malfeasance in public office under the Thailand Criminal Code (TCC) and other laws. Problems remain with implementing chapter offences for public office malfeasance and other laws, especially Section 172 of the Organic Act on Counter Corruption, B.E. 2542 (1999; Organic Act) to examine NLA member performance for evaluating criminal punishment measures, even if performance of duties in using legislative powers and some malfeasance offenses in public office is inconsistent with performance of duties of NLA members, whether appropriate or not.

Results were that chapter offenses of malfeasance in public office under the Thailand Criminal Code (TCC) were intended to apply mainly to those exercising executive power and the term officer is defined as pertaining to wrongdoers in the category of malfeasance offenses in public office, but does not include exercise of legislative power. In addition, NACC roles, duties and powers are mainly focused on investigating corruption in the use of state authority. In addition, exercising powers and duties of an NLA member may be divided into two examples: 1) actual legislative action as an exercise

of political power which, in principle, the court will not investigate or control; and 2) other actions. An international comparative legal investigation of Japan and the United States of America (US) indicates that offenses related to corruption are specifically defined, mostly as bribery-related. Singapore and the Hong Kong Special Administrative Region have established organizations specifically responsible for investigating corruption, as in Thailand. Applicable offenses would only include NLA member bribery.

These findings suggest that when the NACC applies offenses by NLA members against the official position and duties under the TCC to examination as malpractice, to be applicable, these targeted offenses must be genuinely related to corruption, consistent with performance of legislative duties. In addition, the scope and characteristics of actions by NLA members that the NACC should examine must not involve actual exercise of legislative power, but should pertain to ethical control and review measures.

Keywords

Legislative acts, Offences of malfeasance in public office, Code of ethics.

1. บทนำ

ที่ผ่านมาประเทศไทยมีการทุจริตคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบมากมายไม่ว่าจะเป็นในแวดวงการเมืองหรือในระบบราชการ ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นมาเป็นครั้งแรก โดยมีเจตนารมณ์ให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุจริตต่อหน้าที่ถูกกำหนดไว้ในมาตรา 234 (1) ความว่า “ได้สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุจริตต่อหน้าที่ เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญ หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” และเมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ก็ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจดังกล่าวไว้ในมาตรา 28 (1) ความว่า “ได้สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุจริตต่อหน้าที่” และคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ให้ความหมายรวมถึง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ และนิยามคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ให้ความหมายรวมถึง กระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น

เมื่อได้พิจารณาข้อความในบทบัญญัติดังกล่าวประกอบกันแล้วพบว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตรวจสอบกรณีที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐมีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ในองค์ประกอบการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาตั้งแต่มาตรา 147 ถึง มาตรา 166 มาตราใดมาตราหนึ่งได้ หรือมาตรา 172 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ซึ่งเป็นการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามกฎหมายอื่นที่ใช้กับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ โดยการบัญญัติความผิดของมาตราดังกล่าวมีความคล้ายคลึงกับการบัญญัติความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 เพื่อให้ัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาและพิพากษาลงโทษได้ ประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาจึงมีว่ากรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถนำบทบัญญัติในหมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการทั้งหมด ตั้งแต่มาตรา 147 ถึง มาตรา 166 ซึ่งอยู่ในลักษณะความผิดเกี่ยวกับการปกครองตามประมวลกฎหมายอาญามาปรับใช้กับพฤติการณ์การกระทำของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติหรือไม่ เพียงใด และฐานความผิดใดในหมวดดังกล่าวที่จะนำมาปรับใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ ตลอดจนการใช้และการตีความมาตรา 172 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในส่วนองค์ประกอบของการกระทำปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่มีได้มีการกำหนดให้ชัดเจนว่าให้หมายความถึงหน้าที่ประเภทใดซึ่งอาจขัดกับหลักความชัดเจนแน่นอนในกฎหมายอาญา รวมถึงขอบเขตหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่สามารถเข้าไปตรวจสอบลักษณะการใช้อำนาจของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนการตรวจสอบรูปแบบการใช้อำนาจนิติบัญญัติขององค์กรนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นองค์กรกลุ่มเพื่อใช้มาตรการทางอาญามีได้เพียงใด ซึ่งประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้นที่ผู้เขียนได้ยกขึ้นมาศึกษา ผู้เขียนเห็นว่าอาจใช้มาตรการหรือกลไกอื่นในการควบคุมและตรวจสอบพฤติกรรมการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ ที่อาจจะมีความเหมาะสมกว่า เช่น กลไกการควบคุมและตรวจสอบโดยข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ เป็นต้น โดยในบทความฉบับนี้ผู้เขียนจะแบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ส่วน ในส่วนแรกจะเป็นการศึกษา

ถึงแนวคิดทั่วไปของการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ในส่วนที่สอง ผู้เขียนจะได้ศึกษาเปรียบเทียบเพื่อพิจารณาว่าประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสิงคโปร์ เขตการปกครองพิเศษฮ่องกง มีการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐอย่างไร และในที่สุดท้ายจะได้นำเสนอผลการศึกษาดังกล่าวและข้อเสนอแนะของการใช้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะเข้าไปตรวจสอบการกระทำความผิดอาญาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ

2. แนวคิดทั่วไปของการควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ

ลักษณะภารกิจและการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติมีความสำคัญต่อประเทศเป็นอย่างมากในหลายมิติ ไม่ว่าจะเป็นมิติทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งอาจมีการกระทำที่มีลักษณะในเชิงทุจริต และก่อให้เกิดความรับผิดทางอาญา จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งกระบวนการที่เข้าไปควบคุมนั้นจะต้องสอดคล้องกับลักษณะการใช้อำนาจของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐด้วย โดยมาตรการควบคุมและตรวจสอบสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐในการกระทำความผิดอาญาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในบทความฉบับนี้จะศึกษาอยู่ทั้งหมด 2 กรณี ได้แก่ มาตรการตรวจสอบทางอาญา และมาตรการตรวจสอบทางจริยธรรม ตลอดจนได้ศึกษาถึงลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ ซึ่งจะได้อธิบายในส่วนถัดไป

2.1 มาตรการตรวจสอบทางอาญาการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ

กฎหมายไทยที่กำหนดหลักเกณฑ์ความรับผิดทางอาญาของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาจะมีอยู่ 2 ฉบับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา ภาค 2 ความผิดลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งที่ราชการ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการไต่สวนและมีความเห็นว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐมีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น

2.1.1 ความรับผิดที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา¹

ประมวลกฎหมายอาญา ความผิดลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งที่ราชการ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยความผิดของเจ้าพนักงาน ซึ่งคำว่า “เจ้าพนักงาน” ตามประมวลกฎหมายอาญาจะต้องมีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องในทางบริหาร โดยหลักจึงไม่รวมผู้ที่ใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ เว้นแต่บางฐานความผิดที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อบ้านเมืองได้ จึงต้องมีการควบคุมการกระทำของบุคคลเหล่านั้นไว้ดังเช่นในมาตรา 149 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งเป็นฐานความผิดเกี่ยวกับเจ้าพนักงานเรียก รับ หรือยอมจะรับสินบน ซึ่งใช้บังคับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐด้วย

¹ ญาดา กาศยปนนันท์, ‘การกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบความเคลื่อนไหวทางการเงินของบุคคลที่มีสถานภาพทางการเมืองเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทย’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์ดุสิตบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2554) 39-40.

แต่อย่างไรก็ตาม การที่รัฐจะใช้มาตรการลงโทษทางอาญาตามมาตรา 149 แห่งประมวลกฎหมายอาญากับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ จะต้องเริ่มตั้งแต่กระบวนการฟ้องร้องดำเนินคดีโดยจะต้องมีพยานหลักฐานที่สามารถพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้ได้ว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐผู้ถูกกล่าวหาานั้น เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ซึ่งมีโอกาสน้อยมากที่จะลงโทษสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐในการกระทำความผิดฐานนี้ เนื่องจากข้อเท็จจริงที่เกิดการกระทำทางทุจริตมักเกิดจากการกระทำของบุคคลสองฝ่าย ได้แก่ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐกับเอกชน ซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างก็ได้รับผลประโยชน์จากการกระทำความผิด และหากมีผู้อื่นเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยก็จะกลายเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายการกระทำความผิดเพราะได้รับการจัดสรรแบ่งปันผลประโยชน์จากผู้กระทำความผิดหลัก เพื่อไม่ให้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดรั่วไหลออกไปสู่บุคคลภายนอก จึงเป็นเรื่องที่ยากที่จะมีพยานรู้เห็นและยอมเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิด และกว่าที่การทุจริตจะส่งผลเสียหายแก่ประชาชนหรือรัฐอย่างชัดเจน พยานหลักฐานก็อาจจะถูกทำลายไปแล้ว ประกอบกับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐส่วนใหญ่เป็นผู้มีอิทธิพลที่สามารถแทรกแซงกระบวนการสืบสวนและสอบสวนของเจ้าหน้าที่ได้ ก็ยิ่งทำให้กระบวนการฟ้องร้องดำเนินคดีและลงโทษสมาชิกสภานิติบัญญัติตามประมวลกฎหมายอาญาเป็นไปด้วยความยากลำบาก จึงต้องมีการจัดตั้งองค์กรที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางในการตรวจสอบเรื่องดังกล่าวอันได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

2.1.2 การกำหนดความผิดอาญาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย

พัฒนาการความเป็นมาของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทยมีที่มา เนื่องจากระบบการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐในประเทศไทยในระบบแบบปกติที่ต้องมีการร้องทุกข์ หรือกล่าวโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและประมวลกฎหมายอาญามักจะไม่ได้ได้รับความร่วมมือในการสืบสวนและสอบสวนจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพราะบุคคลเหล่านั้นล้วนแล้วแต่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด ส่งผลให้การได้มาซึ่งพยานหลักฐานเป็นไปอย่างยากลำบาก ประกอบกับถ้าผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีอิทธิพลสูงในแวดวงการเมือง ข้าราชการหรือนักธุรกิจ กระบวนการตรวจสอบก็ยิ่งมีความยากลำบากมากยิ่งขึ้น จากข้อบกพร่องดังกล่าวทำให้เกิดการสร้างระบบการตรวจสอบการทุจริตในระบบพิเศษที่มีมาตรการตรวจสอบแตกต่างไปจากเดิม และมีองค์กรที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่โดยเฉพาะ กล่าวคือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีบทบาทหน้าที่และอำนาจมุ่งเน้นไปที่การตรวจสอบข้อกล่าวหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐไปในทางทุจริตแสวงหาผลประโยชน์สำหรับตนเองและผู้อื่นเป็นหลัก²

ปัจจุบันหน้าที่และอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 (1) ความว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจได้สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง” และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 (1) กำหนดไว้ว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจได้สวน

² สุรพล นิตติไกรพจน์ และคณะ, ‘คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ’ (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ 2546) 12-23.

และมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง” ทั้งนี้ หน้าที่และอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องพิจารณาในส่วนพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ โดยใน มาตรา 4 กำหนดบทนิยามคำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่ง หรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ที่ตน มิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับ ตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น ดังนั้น การพิจารณาคดีความผิดอาญาในส่วนพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเด็น ดังนี้

2.1.2.1 ความหมายของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง³

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สามารถเป็นผู้กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา หรือต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นและต้อง ถูกดำเนินการตามกระบวนการที่บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง ได้รับการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในมาตรา 4 ซึ่งได้กำหนดบทนิยามของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ให้หมายความรวมถึงสมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งรัฐ

2.1.2.2 คดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวล กฎหมายอาญา⁴

ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งกระทำโดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งส่งผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้กระทำความผิดต้องถูกดำเนินการตามกระบวนการที่ได้รับการบัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ ความผิดอาญาในลักษณะ 2 ความผิด เกี่ยวกับการปกครอง หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตั้งแต่มาตรา 147 ถึงมาตรา 166 โดยความผิดลักษณะ ดังกล่าวสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ ความผิดที่มีลักษณะเป็นการกระทำโดยทุจริตเพื่อแสวงหาประโยชน์ ความผิดในลักษณะดังกล่าวได้รับการบัญญัติไว้ตั้งแต่มาตรา 147 ถึงมาตรา 156 และความผิดที่มีลักษณะเป็นการกระทำ ให้เกิดความเสียหายโดยผู้กระทำไม่ต้องมีมูลเหตุชุกใจโดยทุจริต ความผิดในลักษณะดังกล่าวได้รับการบัญญัติไว้ตั้งแต่ มาตรา 158 ถึงมาตรา 166 นอกจากฐานความผิดดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมีมาตรา 157 ที่บัญญัติไว้ถึง 2 ฐานความผิด คือ ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ และความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือ ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต

³ เฟิงอ้าง 163-164.

⁴ เฟิงอ้าง 164-167.

โดยผู้ที่จะกระทำความผิดในลักษณะดังกล่าวได้ จะต้องเป็นเจ้าของพนักงานเท่านั้น ซึ่งเมื่อพิจารณาจากเนื้อความในหมวดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการทั้งหมด จะเริ่มต้นด้วยคำว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน...” ซึ่งเจ้าพนักงานต้องเป็นผู้มีตำแหน่งหน้าที่ในทางราชการไม่ว่าจะเป็นฝ่ายบริหาร หรือตุลาการ⁵ แต่ผู้ใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติไม่ถือว่าเป็นเจ้าพนักงาน เพราะไม่มีการแต่งตั้ง และไม่มีหน้าที่ใด ๆ ในทางบริหาร ซึ่งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐจะกระทำการในทางนิติบัญญัติโดยมีหน้าที่และอำนาจในการแนะนำและยินยอมในการตรากฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐจะไม่ถือว่าเป็นเจ้าพนักงาน แต่ตำแหน่งดังกล่าวก็เป็นตำแหน่งที่มีอิทธิพล จึงต้องมีการควบคุมการกระทำของบุคคลเหล่านั้นไว้ในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาบางประการ เฉพาะเป็นกรณี ๆ ไป ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้ในตำแหน่งฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น กรณีมาตรา 149 แห่งประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น⁶ ประกอบกับหมวดการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นบทบัญญัติที่มีคุณธรรมทางกฎหมายเกี่ยวกับความเด็ดขาดและความบริสุทธิ์สะอาดแห่งอำนาจรัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นบทบัญญัติในการควบคุมเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง

สำหรับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาซึ่งกระทำโดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งส่งผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้กระทำความผิดต้องถูกดำเนินการตามกระบวนการที่ได้รับการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต คือ ความผิดอาญาในลักษณะ 3 ความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตั้งแต่มาตรา 200 ถึงมาตรา 205

2.1.2.3 คดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น⁷

นอกจากความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา อาจมีกฎหมายเฉพาะกำหนดโทษทางอาญากับเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อีกได้ จึงต้องมีการพิจารณาว่ามีกฎหมายฉบับใดบ้างที่กำหนดการกระทำอันมีลักษณะเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ที่ซึ่ง “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา” เป็นผู้กระทำความผิดได้ ในการกำหนดผู้กระทำความผิด กฎหมายเฉพาะอาจจะไม่ได้ใช้คำว่า “เจ้าพนักงาน” แต่อาจใช้คำว่า “เจ้าพนักงานของรัฐ” เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้ให้ความหมายของคำว่า “เจ้าพนักงานของรัฐ” หมายความว่ารวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และโดยที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หมายความว่ารวมถึง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาด้วย ดังนั้น ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ และหากเป็นความผิดที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดไว้ เช่น ความผิดตามมาตรา 172 ที่กำหนดว่า “เจ้าพนักงานของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษ” ก็จะต้องถูกดำเนินการตามกระบวนการที่ได้รับการบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

โดยฐานความผิดในมาตราดังกล่าวโดยเฉพาะในองค์ประกอบปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เขียนเห็นว่าอาจจะขัดกับหลักความชัดเจนแน่นอนในกฎหมายอาญา ซึ่งมีหลักการว่าการบัญญัติความผิดอาญาต้องบัญญัติให้ชัดเจน

⁵ ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, *ประมวลกฎหมายฉบับอ้างอิง* (พิมพ์ครั้งที่ 38, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2560) 40.

⁶ จิตติ ดิงศภัทย์, *กฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 1* (พิมพ์ครั้งที่ 8, สำนักพิมพ์จรัสวิชาการพิมพ์ 2548) 61-62.

⁷ สุรพล นิตไกรพจน์ และคณะ (เชิงอรรถ 2) 167-168.

แน่นอนและจะต้องหลีกเลี่ยงการใช้ถ้อยคำที่กำกวมไม่แน่นอน เพราะว่าการลงโทษอาญาเป็นมาตรการที่มีความรุนแรงมากที่สุดของรัฐที่ใช้กับประชาชนในรัฐนั้น เพื่อเป็นหลักประกันมิให้ศาลใช้กฎหมายตามอำเภอใจ⁸

2.2 ลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ

รัฐสมัยใหม่มีฐานะเป็นบุคคลอีกคนหนึ่งแยกต่างหากจากปัจเจกบุคคล รวมถึงมีเจตนาของตนแยกต่างหาก และเห็นว่ารัฐเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และบุคคลธรรมดาที่ใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐแทนรัฐในนามของรัฐนี้ เรียกว่าองค์กรของรัฐ⁹ โดยแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย และแสดงออกมาในรูปของการกระทำลักษณะต่าง ๆ ผ่านทางองค์กรของรัฐเป็น 3 ลักษณะ ได้แก่ การกระทำทางนิติบัญญัติ การกระทำทางบริหาร และการกระทำทางตุลาการ¹⁰ ซึ่งการกระทำทางนิติบัญญัติแสดงออกผ่านทางรัฐสภาในฐานะเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยดังกล่าว โดยมีหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติ หน้าที่การตรวจสอบการทำหน้าที่ของรัฐบาล หน้าที่การดำเนินการในฐานะองค์กรตัวแทนปวงชน เพื่อประโยชน์สาธารณะ¹¹ ตลอดจนการใช้อำนาจอธิปไตยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนระดับสูงที่กำหนดการกระทำขององค์กรทางการเมืองระดับสูงในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและฝ่ายบริหาร ซึ่งถือเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองในรูปแบบหนึ่งซึ่งศาลจะไม่เข้าไปตรวจสอบและควบคุมการกระทำลักษณะดังกล่าว แต่ให้อยู่ในอำนาจอธิปไตยขององค์กรทางการเมืองผู้ใช้และผู้ตีความกฎหมายนั้น¹² นอกจากนี้ การใช้อำนาจในรูปแบบของรัฐสภาเป็นการใช้อำนาจในรูปแบบขององค์กรกลุ่มที่ต้องร่วมกันตัดสินใจหรือแสดงเจตนาออกไปภายนอกอย่างเป็นทางการ¹³ และเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยในสถานะของสถาบันการเมืองหนึ่ง

จากการศึกษาการใช้อำนาจอธิปไตยของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐในประเทศไทย ผู้เขียนพบว่าอาจแยกประเภทการใช้ อำนาจของกลุ่มบุคคลดังกล่าวตามลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ออกได้เป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ หน้าที่และอำนาจของการกระทำทางนิติบัญญัติโดยแท้ ซึ่งจะมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจรัฐในการตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับภายในรัฐและเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา เช่น การเสนอและพิจารณาร่างกฎหมาย การอนุมัติพระราชกำหนด เป็นต้น การควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินขององค์กรฝ่ายบริหาร เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การตั้งคณะกรรมการการ เป็นต้น ตลอดจนการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนระดับสูงที่กำหนดการกระทำขององค์กรทางการเมืองระดับสูงในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและฝ่ายบริหาร สำหรับหน้าที่และอำนาจอื่น ๆ จะเป็นกรณีที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยใช้

⁸ คณิต ภู นคร, *กฎหมายอาญาภาคทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 6, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2560) 93-96.

⁹ ชาญชัย แสงศักดิ์, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 28, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2562) 50.

¹⁰ สมยศ เชื้อไทย, *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 9, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2556) 215.

¹¹ พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, *แนวความคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจอธิปไตย* (พิมพ์ครั้งที่ 1, ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์ 2558) 108-109.

¹² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี* (พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักพิมพ์นิติธรรม 2538) 176-177.

¹³ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม, สำนักพิมพ์อำนาจกฎหมาย 2564) 169.

อำนาจที่นอกเหนือจากการกระทำทางนิติบัญญัติโดยแท้ เช่น การใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554 การใช้อำนาจในฐานะของคณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) การใช้อำนาจของคณะกรรมการจริยธรรมของแต่ละสภาตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. 2554 ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการมาจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ การตั้งคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการบริหารจัดการเงินบริจาคในการแก้ไขปัญหาวิกฤติการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด-19 ของสมาชิกวุฒิสภากายใต้คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา¹⁴ เป็นต้น

โดยปัจจุบันคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติชี้มูลความผิดอาญาต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นสำหรับการกระทำของผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในกรณีต่าง ๆ เพื่อดำเนินการฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามที่ผู้เขียนได้สืบค้นมาในปัจจุบันจะมีอยู่ทั้งหมด 8 กรณี โดยผู้เขียนได้แยกประเภทการปฏิบัติหน้าที่ของการชี้มูลความผิดออกเป็น 2 ลักษณะ กล่าวคือ กรณีทุจริตการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ และกรณีทุจริตการปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ โดยกรณีนายสมศักดิ์ เกียรติสุรนนท์ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎรเห็นให้มีการสลับสับเปลี่ยนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม¹⁵ กรณีนายนิศร ทองธิราช เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้บัตรประจำตัวอิเล็กทรอนิกส์ของสมาชิกรัฐสภารายอื่นแสดงตนและลงคะแนนแทนกัน¹⁶ กรณีนายฉลอง เทตวิระพงศ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคภูมิใจไทยกระทำการเสียบบัตรแทนกันระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563¹⁷ กรณีนายภูมิศิษฐ์ คงมี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคภูมิใจไทยกระทำการเสียบบัตรแทนกันระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563¹⁸ กรณีนางนาที่ รัชกิจประการ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคภูมิใจไทยกระทำการเสียบบัตรแทนกันระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563¹⁹ กรณีนางสาวธณิกานต์ พรพงษาโรจน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคพลังประชารัฐได้ใช้ผู้อื่นหรือยินยอมให้ผู้อื่นใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติ ในการพิจารณาและลงมติร่างพระราชบัญญัติเหรียญราชรุจิ รัชกาลที่ 10 พ.ศ.²⁰ ซึ่ง 6 กรณีที่ได้กล่าวมานี้ ผู้เขียนเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยแท้ในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ และถือเป็นกรณีทุจริตการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ แต่สำหรับอีก 2 กรณี ได้แก่ กรณีนายประสิทธิ์ วุฒินันชัย เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเขต 5 จังหวัดเชียงใหม่ พรรคเพื่อไทยทุจริตโครงการก่อสร้างสนามกีฬาอเนกประสงค์ฟุตบอล

¹⁴ คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา, บันทึกการประชุม ครั้งที่ 9/2563 (22 เมษายน 2563) 15.

¹⁵ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. 2561 76 < https://www.nacc.go.th/files/article/attachments/main_old_article_20181221120718.pdf > สืบค้นเมื่อ 24 กันยายน 2564.

¹⁶ เฟิ่งอ้อ 79.

¹⁷ เวิร์คพอยท์, 'เปิดเบื้องหลัง ป.ป.ช.ชี้มูลความผิด 4 ส.ส.ฝ่ายรัฐบาล คดี 'เสียบบัตรแทนกัน' (workpointTODAY, 20 มิถุนายน 2564) < <https://workpointtoday.com/politic-9/> > สืบค้นเมื่อ 23 สิงหาคม 2564.

¹⁸ เฟิ่งอ้อ

¹⁹ เฟิ่งอ้อ

²⁰ เฟิ่งอ้อ

โกลหนุ สตรีทชอคเกอร์ (สนามหญ้าเทียม) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในพื้นที่อำเภอฝางและอำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงใหม่²¹ และกรณีนายอนุรักษ์ ตั้งปณิธานนท์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทยเรียกรับเงิน 5 ล้านบาท จากหัวหน้าหน่วยงานรัฐเพื่อแลกเปลี่ยนความเห็นชอบในการจัดสรรงบประมาณในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564²² โดยทั้งสองกรณีหลังนั้น ผู้เขียนเห็นว่าไม่ถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่ใช้อำนาจในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ แต่เป็นกรณีทุจริตการปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่นั้นไม่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการใช้อำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนระดับสูงที่กำหนดการกระทำขององค์กรทางการเมืองระดับสูงในส่วนที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐสภาและฝ่ายบริหาร เป็นต้น ซึ่งจะได้วิเคราะห์ประเด็นปัญหาต่อไปในหัวข้อที่ 3

ทั้งนี้ จากการที่ผู้เขียนได้สืบค้นข้อมูลคดีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติชี้มูลความผิดอาญา กับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐกรณีทุจริตการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติซึ่งเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยแท้ 6 กรณีดังกล่าวข้างต้น พบว่าคดีดังกล่าวส่วนใหญ่ยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงยังไม่ปรากฏแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่พิจารณาและพิพากษาลงโทษทางอาญากับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐในกรณีดังกล่าว

2.3 มาตรการตรวจสอบทางจริยธรรมของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ

มาตรการควบคุมและตรวจสอบสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐนอกจากการใช้มาตรการทางอาญาไม่ว่าเป็นความรับผิดชอบทางอาญาของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการไต่สวนและมีความเห็นว่ามีมติชี้มูลความผิดอาญาหรือการทุจริตต่อหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น ยังมีมาตรการตรวจสอบทางจริยธรรมของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ เพื่อเป็นเครื่องมือควบคุมและตรวจสอบการตัดสินใจและการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะที่เป็นบุคคลสาธารณะ โดยมาตรการตรวจสอบทางจริยธรรมของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐในประเทศไทย สามารถแบ่งได้ 2 กรณี ได้แก่ กรณีของสมาชิกวุฒิสภาได้มีการตราข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 สำหรับกรณีของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้มีการตราข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563

ทั้งนี้สาระสำคัญของข้อบังคับว่าด้วยจริยธรรมดังกล่าว จะมีอยู่ทั้งหมด 3 ส่วน คือ ข้อที่ต้องปฏิบัติและข้อห้ามปฏิบัติ องค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมและตรวจสอบซึ่งจะมีคณะกรรมการจริยธรรมของแต่ละสภาทำหน้าที่ในการส่งเสริม

²¹ บริษัท มติชน จำกัด (มหาชน), 'ป.ป.ช. ชี้มูล "ประสิทธิ์ ส.ส.เชียงใหม่" กรณีฮ้างงานสร้างสนามฟุตบอล โกลหนุ สตรีทชอคเกอร์ งบ 30 ล้าน' (MATICHON ONLINE การเมือง, 16 กรกฎาคม 2564) < https://www.matichon.co.th/politics/news_2832737 > สืบค้นเมื่อ 6 กันยายน 2564.

²² องค์กรกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย, 'ป.ป.ช.ชี้มูล "อนุรักษ์" เรียกรับเงิน 5 ล้านบาท กรมน้ำบาดาล' (Thai PBS NEWS, 1 ตุลาคม 2564) < <https://news.thaipbs.or.th/content/308289> > สืบค้นเมื่อ 24 ตุลาคม 2564.

และควบคุมความประพฤติของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐให้เป็นไปตามจริยธรรม และบทลงโทษสำหรับการฝ่าฝืน ซึ่งคณะกรรมการมีอำนาจที่จะลงโทษโดยการตักเตือน ดำเนินให้ขอโทษต่อที่ประชุมสภาตามที่คณะกรรมการกำหนด หรือประณามให้เป็นที่น่ารังเกียจ และหากเป็นกรณีมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงก็ให้คณะกรรมการ จริยธรรมของแต่ละสภาเสนอความเห็นต่อสภาของแต่ละสภาเพื่อพิจารณา และถ้าที่ประชุมสภามีมติว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับดังกล่าวเกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ให้ประธานของแต่ละสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป ซึ่งเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนและมีความเห็นว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ก็ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องต่อศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย²³ ซึ่งหากศาลฎีกาวินิจฉัยว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ศาลฎีกาสามารถเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นและจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้ และในกรณีที่ผู้ใดถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งไม่ว่าในกรณีใด ผู้นั้นไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นตลอดไป และไม่มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ²⁴

3. การควบคุมและตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐในต่างประเทศ

ในหัวข้อนี้ผู้เขียนมุ่งศึกษาการควบคุมและตรวจสอบการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐในต่างประเทศ จำนวน ๔ ประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสิงคโปร์ และเขตการปกครองพิเศษฮ่องกง ดังต่อไปนี้

3.1 ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่ประสบความสำเร็จในการต่อต้านการทุจริต เนื่องด้วยเหตุผล อยู่ 3 ประการ ได้แก่ ประการแรก ระบบกฎหมายและมาตรการของประเทศญี่ปุ่นมีความเข้มแข็ง ประการที่สอง องค์การศาล องค์การอัยการ และหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่มีความเป็นอิสระ และปราศจากการแทรกแซงของนักการเมือง และประการสุดท้าย ภาคประชาชนและสื่อมวลชนมีความเข้มแข็ง และได้รับการสนับสนุนจากภาครัฐให้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชัน²⁵ ซึ่งในลำดับถัดไปจะได้ศึกษาถึงกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานทุจริต และการควบคุมและตรวจสอบสมาชิกนิติบัญญัติโดยประมวลจริยธรรม

โดยประเทศญี่ปุ่นได้มีการกำหนดมาตรการป้องกันในเรื่องดังกล่าวไว้ในประมวลกฎหมายอาญา หมวดความผิดว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการทุจริต โดยกำหนดไว้ในมาตรา 193 ถึง มาตรา 198 ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ให้เป็นหลักประกันแก่ความเที่ยงธรรมในระบบบริหารงานของรัฐ หรือสร้างหลักประกันให้สาธารณชนในความเชื่อถือ

²³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 87

²⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 235 วรรคสี่

²⁵ แสง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, 'การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003' (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 2551) 226-227.

ไว้วางใจได้²⁶ ทั้งนี้ หมวดความผิดดังกล่าวให้ใช้บังคับกับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐด้วย โดยสามารถแบ่งฐานความผิดออกได้เป็น 3 กลุ่มความผิด ได้แก่ กลุ่มความผิดเกี่ยวกับการบิดเบือนหรือการใช้อำนาจโดยมิชอบ กลุ่มความผิดเกี่ยวกับการกระทำต่อผู้ต้องหาในคดีอาญา และกลุ่มความผิดเกี่ยวกับการให้หรือรับสินบน

สำหรับบทบทหน้าที่องค์กรของรัฐในประเทศญี่ปุ่นต่อการตรวจสอบการทุจริต หน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่แยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด แต่อาศัยการประสานงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกัน ซึ่งพนักงานอัยการสามารถสืบสวนคดีและฟ้องร้องได้ โดยการสืบสวนสามารถทำได้ด้วยตนเองหรือปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับเจ้าพนักงานตำรวจ โดยไม่มีความจำเป็นต้องจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาเพื่อปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน²⁷ ดังนั้น กรณีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา การสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงจะอยู่ในหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจและพนักงานอัยการ ในลักษณะเช่นเดียวกับคดีอาญาในเรื่องอื่น ๆ โดยไม่ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานเฉพาะขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ดูแลเรื่องการสอบสวนในคดีทุจริตคอร์รัปชันโดยเฉพาะเจาะจง²⁸

รวมทั้งประเทศญี่ปุ่นยังมีประมวลจริยธรรมสำหรับพนักงานระดับชาติของรัฐ ซึ่งมีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างกว้างขวาง และรวมถึงสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐด้วย โดยรายละเอียดเนื้อหาของประมวลจริยธรรมดังกล่าวเป็นการกำหนดแนวปฏิบัติมาตรฐานด้านความประพฤติทางจริยธรรม และกำหนดบทลงโทษตั้งแต่ตักเตือนจนถึงไล่ออก²⁹

3.2 ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในช่วงศตวรรษที่ 19 ประเทศสหรัฐอเมริกาได้เร่งพัฒนาอุตสาหกรรมเป็นอย่างมาก ซึ่งผลจากการเร่งพัฒนาด้านอุตสาหกรรมก็ได้ก่อให้เกิดผลเสียที่สำคัญประการหนึ่ง กล่าวคือ ปัญหาด้านการทุจริต ซึ่งการทุจริตในช่วงระยะเวลาดังกล่าวมีอยู่อย่างแพร่หลายในทุกหลายระดับตั้งแต่ระดับสหพันธรัฐ มลรัฐ เมือง และชุมชน ซึ่งการทุจริตโดยส่วนมากจะเป็นเรื่องของการให้และการรับสินบนของเจ้าหน้าที่ของรัฐและการโกงการเลือกตั้ง ดังนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกาจึงต้องมีการตรากฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันที่เกิดขึ้น³⁰ ซึ่งในลำดับถัดไปจะได้ศึกษาถึงกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับความผิดฐานทุจริต และการควบคุมและตรวจสอบสมาชิกนิติบัญญัติโดยประมวลจริยธรรม

บทบัญญัติแห่งกฎหมายของความผิดที่เกี่ยวข้องกับการกระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา (United States Code) ซึ่งใช้บังคับกับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐด้วย โดยสามารถแบ่งออกได้เป็น 6 กลุ่มความผิด ได้แก่ กลุ่มความผิดฐานรับสินบนและการรับสินบนที่ผิดกฎหมาย กลุ่มการขัดกันแห่งผลประโยชน์ กลุ่มความผิดอาญาภายหลังพ้นจากตำแหน่ง กลุ่มการกระทำที่มีผลต่อประโยชน์ด้านการเงิน กลุ่มการรับเงินตอบแทนอื่น

²⁶ อุดม รัฐอมฤต และคณะ, 'โครงการศึกษาความเหมาะสมในการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157' (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงาน ป.ป.ช. 2555) 86.

²⁷ สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์ และคณะ, 'โครงการการพัฒนาความร่วมมือและยกระดับการป้องกันการทุจริตในประเทศไทย: ศึกษาประสบการณ์ประเทศญี่ปุ่นและเกาหลีใต้' (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติและสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 2561) 91-92.

²⁸ อุดม รัฐอมฤต และคณะ (เชิงอรรถ 26) 90.

²⁹ นิยม รัฐอมฤต และคณะ, *จรรยาบรรณสำหรับสมาชิกวุฒิสภา การศึกษาเปรียบเทียบ* (พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักพิมพ์ ส เจริญ การพิมพ์ 2552) 73.

³⁰ อุดม รัฐอมฤต และคณะ (เชิงอรรถ 26) 112-113.

ที่ผิดกฎหมายของพนักงานของรัฐบาลกลาง และกลุ่มความรับผิดชอบตามกฎหมายว่าด้วยกันป้องกันและปราบปรามองค์กรผู้มีอิทธิพล

ทั้งนี้ องค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริต และดำเนินการสอบสวนคดี คือ สำนักงานสืบสวนสอบสวนของรัฐบาลกลาง (FBI) โดยสำนักงานสืบสวนสอบสวนของรัฐบาลกลาง (FBI) มีหน้าที่และอำนาจดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แสวงหาประโยชน์จากการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ รวมทั้งยังมีหน้าที่และอำนาจดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงด้วย เช่น พนักงานอัยการ ผู้พิพากษา กรรมการกฤษฎีกา เทศมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้ว่าการรัฐ เจ้าหน้าที่ในคณะรัฐมนตรี และบุคคลอื่น ๆ เป็นต้น โดยเริ่มต้นการดำเนินคดีจากการสืบสวนสอบสวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด หลังจากนั้นจึงส่งสำนวนการสอบสวนให้กับพนักงานอัยการ เพื่อพิจารณาว่าจะสั่งฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้าเห็นว่าสมควรที่จะฟ้องผู้ต้องหาถึงศาล คดีนั้นก็จะเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาล³¹

นอกจากนั้น ประเทศสหรัฐอเมริกา มีจรรยาบรรณหลัก ๆ อยู่จำนวน 2 ชุด ที่ใช้บังคับแก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ได้แก่ ประมวลจริยธรรมสำหรับงานบริการของรัฐบาล และข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา (Standing Rules of the Senate) และข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร (The Code of official Conduct of the House of Representatives : House Rule XLIII)³² ซึ่งหากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐฝ่าฝืนข้อบังคับดังกล่าวก็จะมีมาตรการลงโทษต่าง ๆ เช่น ลดเงินเดือน ตัดเงินเดือน ไม่ให้มีสิทธิออกเสียงในการประชุมคณะกรรมการธิการ หรือการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น³³

3.3 ประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบเรื่องการทุจริตขึ้นมาเป็นพิเศษ คือ องค์กร Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB) เช่นเดียวกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในประเทศไทย

องค์กรหลักที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตในประเทศสิงคโปร์ คือ Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB) โดยเป็นหน่วยงานอิสระ และได้มีการออกกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามของประเทศสิงคโปร์ คือ The Prevention of Corruption Act ซึ่งเป็นกฎหมายที่เพิ่มอำนาจให้กับองค์กร CPIB ในการป้องกันและปราบปรามทุจริตทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ทั้งนี้ ภารกิจหลักขององค์กร Corruption Practice Investigation Bureau (CPIB) ได้แก่ การรับเรื่องร้องเรียนและสืบสวนคำร้องเกี่ยวกับการทุจริตทั้งภาครัฐและภาคเอกชน การสืบสวนสอบสวนความประพฤติ

³¹ เฟิ่งอ้อ 123.

³² นิยม รัฐอมฤต และคณะ (เชิงอรธ 29) 121-122.

³³ คริชฐา ดาราธร, 'ปัญหาการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ศึกษาเฉพาะกรณีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะ' (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2548) 70-71.

มิชอบของเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมีการทุจริตคอร์รัปชันแอบแฝงอยู่ ตลอดจนการป้องกันการทุจริตโดยตรวจสอบการปฏิบัติ และกระบวนการขั้นตอนในการบริการสาธารณะของภาครัฐเพื่อลดโอกาสการทุจริต³⁴

ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศสิงคโปร์ถูกกำหนดไว้ใน The Prevention of Corruption Act มีทั้งสิ้นจำนวน 37 มาตรา โดยเมื่อได้พิจารณาจากกฎหมายฉบับดังกล่าวแล้ว เจ้าหน้าที่ที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของบทบัญญัติดังกล่าวถูกกำหนดไว้ในหมวดที่ 1 เรื่องการตีความ มาตรา 2 ซึ่งมีสาระสำคัญว่า เจ้าหน้าที่หมายถึง บุคคลใด ๆ ที่ถูกจ้างโดยผู้อื่น หรือทำการให้ผู้อื่น และรวมถึงผู้จัดการทรัพย์สินที่มีอำนาจตามกฎหมาย ผู้บริหาร และผู้จัดการมรดก รวมทั้งบุคคลที่ทำงานให้ภายใต้รัฐบาล หรือภายใต้บริษัทหรือองค์กรใด ๆ ของรัฐ³⁵ ดังนั้น เมื่อได้พิจารณาจากนิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” ตามกฎหมาย The Prevention of Corruption Act ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศสิงคโปร์ ไม่ได้มีความมุ่งหมายให้ใช้บังคับกับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ แต่อย่างไรก็ตาม ในหมวดที่ 3 ที่เป็นหมวดเกี่ยวกับการกระทำความผิดและบทลงโทษซึ่งกำหนดไว้ในมาตรา 5 ถึงมาตรา 14 ได้มีการกำหนดฐานความผิดสำหรับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐไว้ในมาตรา 11 โดยเฉพาะ ซึ่งเป็นฐานความผิดการติดสินบนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ

3.4 เขตการปกครองพิเศษฮ่องกง

เขตการปกครองพิเศษฮ่องกงเป็นเมืองหนึ่งที่มีการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพเช่นเดียวกับประเทศสิงคโปร์ โดยมีองค์กรที่ปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเขตการปกครองพิเศษฮ่องกง คือ คณะกรรมการอิสระต่อต้านการทุจริต (Independent Commission Against Corruption) หรือที่เรียกว่าองค์กร ICAC

โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในเขตการปกครองพิเศษฮ่องกงในปัจจุบัน คือ Independent Commission Against Corruption (ICAC) องค์กร ICAC ได้ก่อตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในทุกระดับไม่ว่าจะในระดับของภาครัฐ (Public Sector) และภาคเอกชน (Private Sector) โดยการดำเนินการขององค์กร ICAC จะยึดหลักกลยุทธ์ในการต่อต้านการทุจริตอยู่ทั้งหมด 3 ประการ หรือที่เรียกว่า Three – pronged Attack ซึ่งประกอบด้วย 3 หน่วยงาน ได้แก่ หน่วยปราบปราม (The Operations Department) หน่วยป้องกัน (The Corruption Prevention Department) และหน่วยชุมชนสัมพันธ์ (The Community Relation)³⁶

ทั้งนี้ องค์กร Independent Commission Against Corruption (ICAC) มีกฎหมายที่ใช้ดำเนินงานอยู่ทั้งหมด 3 ฉบับ ได้แก่³⁷ (1) The Independent Commission Against Corruption Ordinance กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งหน้าที่ขององค์กร ICAC รวมทั้งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กร ICAC ในการปฏิบัติการตามหน้าที่ (2)

³⁴ วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ, ‘โครงการศึกษาวิจัยเรื่องการเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช.’ (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 2550) 91-93.

³⁵ สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์ และฉลองรัฐ เจริญศรี, ‘วิเคราะห์ อำนาจการสอบสวน และประสิทธิภาพการทำงานตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริต : ไทยกับสิงคโปร์’ (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง 2558) 21.

³⁶ วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ (เชิงอรรถ 34) 83-84.

³⁷ อุตม รัฐอมฤต และคณะ (เชิงอรรถ 26) 86.

The Prevention of Bribery Ordinance กล่าวคือ เป็นกฎหมายหลักในด้านการปราบปรามการทุจริตของเขตการปกครองพิเศษฮ่องกง ซึ่งมีการกำหนดความผิดฐานต่าง ๆ ในเรื่องการทุจริต ตลอดจนกระบวนการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานมหาชน หรือลูกจ้างของภาคเอกชน โดยกฎหมายฉบับนี้จะมีอยู่ทั้งหมด 35 มาตรา และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะตกอยู่ภายใต้การตรวจสอบของกฎหมายฉบับนี้ให้หมายความรวมถึงสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐด้วย แต่ในส่วนสาระสำคัญในฐานความผิดที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตในเรื่องการป้องกันการให้สินบนจะถูกกำหนดไว้ในหมวดที่ 2 ว่าด้วยความผิดตั้งแต่มาตรา 3 ถึงมาตรา 10 และ (3) The Elections (Corrupt and illegal Conduct) Ordinance กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่กำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการทุจริตในการเลือกตั้งและการกระทำที่เป็นการขัดต่อกฎหมายเลือกตั้งไว้โดยเฉพาะซึ่งในกฎหมายฉบับดังกล่าวจะกำหนดถึงการกระทำอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง

4. ขอบเขตและความเหมาะสมของการใช้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่จะเข้าไปตรวจสอบการกระทำผิดอาญาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ

ผลการศึกษาพบว่า หมวดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาที่นำมาบังคับใช้ในองค์ประกอบส่วนพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จะต้องเป็นฐานความผิดประเภทเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตั้งแต่มาตรา 147 ถึงมาตรา 156 เนื่องจากวิวัฒนาการและความเป็นมาของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทยจัดตั้งขึ้นมาเพื่อป้องกันและปราบปรามนักการเมืองที่เบียดบังเอาผลประโยชน์ของประเทศชาติไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องในเชิงการทุจริตต่อหน้าที่ ประกอบกับหมวดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญามีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่จะใช้บังคับและควบคุมการกระทำของผู้ใช้อำนาจในทางบริหารเป็นหลัก ไม่ได้มีวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ที่จะใช้บังคับและควบคุมการกระทำของผู้ใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติแต่ประการใด นอกจากนี้ เมื่อได้พิจารณาฐานความผิดทางอาญาที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งใช้บังคับกับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐในต่างประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสิงคโปร์ และเขตการปกครองพิเศษฮ่องกง ล้วนแล้วแต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการทุจริตทั้งสิ้นโดยเฉพาะเรื่องการให้หรือการรับสินบน มิได้มีลักษณะเป็นความผิดปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหาย ซึ่งฐานความผิดหมวดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา ในส่วนฐานความผิดประเภทเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตที่จะนำมาใช้บังคับกับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐในกระบวนการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จะต้องสอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติด้วย ตลอดจนฐานความผิดในหมวดความผิดดังกล่าว ผู้ที่จะกระทำความผิดในฐานนี้ได้จะต้องมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานซึ่งคำว่า “เจ้าพนักงาน” ไม่ได้หมายความรวมถึงสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ นอกจากนี้ลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ในหมวดความผิดดังกล่าวก็ยังมีแตกต่างกับลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจในทางการเมือง ดังนั้น ฐานความผิดที่ผู้เขียนเห็นว่าควรนำมาปรับใช้กับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ ได้แก่ ฐานความผิดเจ้าพนักงานเรียก รับ หรือยอมจะรับสินบน มาตรา 149 เพียงฐานความผิดเดียวเพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับที่ได้รับการบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาตามหลักการตีความตามความสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบของกฎหมาย

4.1 ขอบเขตการใช้มาตรา 172 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

กรณีการใช้และการตีความมาตรา 172 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งถือว่าเป็นกรณีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่กำหนดโทษทางอาญากับเจ้าพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อีก นอกจากความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา และใช้บังคับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐด้วย โดยลักษณะการบัญญัติความผิดมีความคล้ายคลึงกับการบัญญัติความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มาตรา 157 ซึ่งมีปัญหาในเรื่องหลักความชัดเจนแน่นอนในกฎหมายอาญาในส่วนขอบเขตการกระทำปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ซึ่งคำว่าหน้าที่นี้กฎหมายมิได้กำหนดให้ชัดเจนลงไปว่าเป็นหน้าที่ของการกระทำทางปกครอง การกระทำทางรัฐบาล การกระทำทางนิติบัญญัติ หรือการกระทำทางตุลาการ จึงเป็นการขัดกับหลักความชัดเจนแน่นอนในกฎหมายอาญาและไม่เป็นไปตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ให้หลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎรตามหลักที่ว่า “ไม่มีความผิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย” (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) ดังนั้น การกระทำของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐที่จะอยู่ในบังคับของบทบัญญัติดังกล่าวในส่วนการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ควรมีลักษณะเป็นการกระทำทางปกครอง (*administrative act*) หรือการกระทำอื่น ๆ ที่ไม่ใช่การกระทำที่มีลักษณะเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยแท้

4.2 ลักษณะการกระทำของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ

ลักษณะการกระทำที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสามารถเข้าไปควบคุมและตรวจสอบได้จะต้องไม่ใช่ลักษณะการกระทำทางนิติบัญญัติโดยแท้ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจรัฐในการตรากฎหมายขึ้นมาใช้บังคับภายในรัฐของตนซึ่งเกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การให้คำแนะนำหรือการให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ โดยถือเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองรูปแบบหนึ่งซึ่งโดยหลักแล้วศาลจะไม่เข้าไปตรวจสอบการใช้อำนาจในลักษณะนี้แต่จะให้อยู่ในอำนาจเด็ดขาดขององค์กรทางการเมืองผู้ใช้และตีความกฎหมายหรือตรวจสอบการกระทำลักษณะนั่นเอง ดังนั้น กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐเกี่ยวกับใช้บัตรประจำตัวอิเล็กทรอนิกส์ของสมาชิกรัฐสภารายอื่นแสดงตนและลงคะแนนแทนกันในการพิจารณาลงมติร่างกฎหมาย หรือรู้เห็นให้มีการสลับสับเปลี่ยนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมโดยไม่มีสมาชิกรัฐสภารับรอง กรณีต่าง ๆ เหล่านี้ บทความนี้เห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ควรเข้าไปตรวจสอบและควบคุมการกระทำลักษณะดังกล่าวของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐเพื่อดำเนินการมาตรการทางอาญา แต่ควรใช้มาตรการอื่นที่มีความเหมาะสมกับลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐแทน ซึ่งมาตรการอื่นนี้หมายถึงกลไกการควบคุมและตรวจสอบจริยธรรมของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐตามข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของแต่ละสภา ได้แก่ ข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการ พ.ศ. 2563

สำหรับกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดการปฏิบัติหน้าที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐเกี่ยวกับทุจริตโครงการก่อสร้างต่าง ๆ ของภาครัฐ หรือกรณีเรียกรับเงินจากหัวหน้าหน่วยงานรัฐเพื่อแลกเปลี่ยนความเห็นชอบในการจัดสรรงบประมาณในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ผู้เขียนมีความเห็นว่ากรณีต่าง ๆ เหล่านี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถเข้าไปควบคุมและตรวจสอบลักษณะการกระทำดังกล่าวได้ เนื่องจากไม่ได้มีลักษณะ

การกระทำในทางนิติบัญญัติโดยแท้ที่เป็นการใช้อำนาจในเชิงกระบวนการนิติบัญญัติ หรือการควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินขององค์กรผู้ใช้อำนาจบริหาร แต่เป็นการใช้หน้าที่และอำนาจอื่น ๆ นอกเหนือจากหน้าที่และอำนาจในทางนิติบัญญัติ

แต่อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่มีการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยแท้และก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่รัฐสภาหรือประเทศชาติ เพื่อไม่ให้เป็นการยกเว้นความผิดทางอาญาอย่างเด็ดขาด ผู้เขียนเห็นว่ากรณีเหล่านี้สมควรกำหนดลักษณะการกระทำที่จะเป็นความผิดของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐเป็นบทเฉพาะเรื่องให้มีความชัดเจนไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

4.3 รูปแบบการใช้อำนาจขององค์กรนิติบัญญัติ

เมื่อได้พิจารณาประกอบกับรูปแบบการใช้อำนาจนิติบัญญัติขององค์กรนิติบัญญัติในลักษณะที่เป็นองค์กรกลุ่มโดยวิเคราะห์จากแนวการมีมติซึ่งมูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา อยู่ 2 กรณี ได้แก่ กรณีแรกสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐใช้บัตรประจำตัวอิเล็กทรอนิกส์ของสมาชิกรัฐสภารายอื่น แสดงตนและลงคะแนนแทนกันในการพิจารณาร่างกฎหมายในที่ประชุมสภาซึ่งลักษณะการกระทำดังกล่าวข้างต้นอยู่ในกระบวนการนิติบัญญัติของขั้นตอนการพิจารณาลงมติให้เป็นกฎหมาย และเป็นการใช้อำนาจในรูปแบบขององค์กรกลุ่มที่มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐหลายคนร่วมกันตัดสินใจและแสดงเจตนาาร่วมกัน และยังต้องผ่านกระบวนการและขั้นตอนในการแสดงออก หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งเจตนาของรัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี จึงเป็นการไม่สมควรที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้าไปตรวจสอบและควบคุมรูปแบบการใช้อำนาจขององค์กรนิติบัญญัติในฐานะที่เป็นองค์กรกลุ่ม และกรณีที่สอง สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐเรียกรับเงินจากหัวหน้าหน่วยงานรัฐเพื่อแลกเปลี่ยนความเห็นชอบในการจัดสรรงบประมาณในร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ลักษณะพฤติการณ์ดังกล่าวเป็นการกระทำในนามส่วนตัว ไม่ได้กระทำในนามของคณะกรรมการในฐานองค์กรกลุ่มที่ปฏิบัติหน้าที่งานนิติบัญญัติแต่อย่างใด กรณีที่สองนี้ บทความนี้จึงเห็นพ้องด้วยกับการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีดังกล่าว

บทสรุป

จากผลการวิเคราะห์ในเรื่องการควบคุมและตรวจสอบสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการกระทำความผิดอาญาที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ กรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะนำหมวดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญามาปรับใช้กับการไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐทุจริตต่อหน้าที่ ฐานความผิดในหมวดดังกล่าวที่จะนำมาปรับใช้จะต้องเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเรื่องทุจริตโดยแท้จริงและสอดคล้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ได้แก่ ฐานความผิดเจ้าพนักงานเรียกรับ หรือยอมจะรับสินบน มาตรา 149

สำหรับกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะนำฐานความผิดในหมวดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือตามกฎหมายอื่นซึ่งก็คือ มาตรา 172 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาปรับใช้กับการไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐทุจริตต่อหน้าที่นั้น ขอบเขตและลักษณะการกระทำของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.

ควรจะไปตรวจสอบได้จะต้องไม่ใช่การปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยแท้ ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณา ร่างกฎหมายในกระบวนการนิติบัญญัติ เช่น การเสียบัตรเพื่อออกเสียงลงคะแนนในการพิจารณาร่างกฎหมายในวาระต่าง ๆ กระบวนการเกี่ยวกับการเสนอญัตติ การสลับสับเปลี่ยนร่างกฎหมาย เป็นต้น การควบคุมและตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหาร เช่น การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการสามัญประจำสภา คณะกรรมการวิสามัญ ขั้นตอนใด ขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการตั้งกระทู้ถาม ขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งในกระบวนการการเปิดอภิปรายทั่วไป เป็นต้น หรือการให้ คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ โดยกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ควรเข้าไปควบคุม และตรวจสอบการกระทำของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐในกรณีที่เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยแท้ เพื่อดำเนินการใช้ มาตรการทางอาญา บทความนี้เสนอให้ใช้มาตรการควบคุมและตรวจสอบโดยกระบวนการทางจริยธรรมผ่านทางข้อบังคับ ว่าด้วยประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภาและกรรมการ พ.ศ. 2563 และข้อบังคับว่าด้วยประมวลจริยธรรมของ สภาผู้แทนราษฎรและกรรมการ พ.ศ. 2563 ซึ่งหากเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ศาลฎีกา สามารถให้ผู้ต้องคำพิพากษาพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันหยุดปฏิบัติหน้าที่ และให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น และจะเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนดเวลาไม่เกินสิบปีด้วยหรือไม่ก็ได้ ตามมาตรา 235 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีที่มีการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยแท้ และก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่รัฐสภาหรือประเทศชาติ เพื่อไม่ให้เป็นการยกเว้นความผิดทางอาญาอย่างเด็ดขาด ผู้เขียนเห็นว่ากรณีเหล่านี้สมควรกำหนดลักษณะการกระทำที่จะเป็นความผิดของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐเป็นบทเฉพาะ เรื่องให้มีความชัดเจนไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

ตลอดจนการแสดงเจตนาการใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยองค์กรนิติบัญญัติไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบการประชุมรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการในฐานะที่เป็นองค์กรกลุ่ม และมีกระบวนการขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งในการ แสดงเจตนาขององค์กรกลุ่มเกิดความบกพร่องหรือไม่ชอบ เช่น มีการใช้บัตรประจำตัวอิเล็กทรอนิกส์ของสมาชิกรัฐสภารายอื่น แสดงตนและลงคะแนนแทนกันในการพิจารณาร่างกฎหมาย เป็นต้น กรณีเหล่านี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สมควรเข้าไป ตรวจสอบรูปแบบการใช้อำนาจขององค์กรดังกล่าวโดยนำมาตรการทางอาญาไปปรับใช้ แต่ควรให้เป็นไปตามกระบวนการ ควบคุมและตรวจสอบทางการเมืองที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

บรรณานุกรม

หนังสือ

- คณิต ณ นคร, *กฎหมายอาญาภาคทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 6, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2560).
- จิตติ ดิงศภัทย์, *กฎหมายอาญา ภาค 2 ตอน 1* (พิมพ์ครั้งที่ 8, สำนักพิมพ์จรัสการพิมพ์ 2548).
- ชาญชัย แสวงศักดิ์, *คำอธิบายกฎหมายปกครอง* (พิมพ์ครั้งที่ 28, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2562).
- ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ, *ประมวลกฎหมายฉบับอ้างอิง* (พิมพ์ครั้งที่ 38, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2560).
- นิยม รัฐอมฤต และคณะ, *จรรยาบรรณสำหรับสมาชิกวุฒิสภา การศึกษาเปรียบเทียบ* (พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักพิมพ์ ส เจริญการพิมพ์ 2552).
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *กฎหมายมหาชน เล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี* (พิมพ์ครั้งที่ 1, สำนักพิมพ์นิติธรรม 2538)
- พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย, *แนวความคิดและหลักการว่าด้วยการละเมิดอำนาจรัฐสภา* (พิมพ์ครั้งที่ 1, ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์ 2558).
- วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน* (พิมพ์ครั้งที่ 3 แก้ไขเพิ่มเติม, สำนักพิมพ์อ่านกฎหมาย 2564).
- สมยศ เชื้อไทย, *หลักกฎหมายมหาชนเบื้องต้น* (พิมพ์ครั้งที่ 9, สำนักพิมพ์วิญญูชน 2556).

รายงานผลการวิจัย

- วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ, 'โครงการศึกษาวิจัยเรื่องการเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช.' (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 2550).
- สมชาย ธรรมสุทธิวัฒน์ และฉลองรัฐ เจริญศรี, 'วิเคราะห์ อำนาจการสอบสวน และประสิทธิภาพการทำงานตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริต : ไทยกับสิงคโปร์' (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง 2558).
- , และคณะ, 'โครงการการพัฒนาความร่วมมือและยกระดับการป้องกันการทุจริตในประเทศไทย: ศึกษาประสบการณ์ประเทศญี่ปุ่นและเกาหลีใต้' (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติและสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย 2561).
- สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, 'คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ' (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ 2546).
- แสวง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, 'การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตนตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003' (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ 2551).
- อุดม รัฐอมฤต และคณะ, 'โครงการศึกษาความเหมาะสมในการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157' (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อสำนักงาน ป.ป.ช. 2555).

วิทยานิพนธ์

ศิรัชญา ดาราธร, ‘ปัญหาการบังคับใช้ประมวลจริยธรรมของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ศึกษาเฉพาะกรณีการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนกับผลประโยชน์สาธารณะ’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์ มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2548).

ญาดา กาศยปนนันท์, ‘การกำหนดมาตรการทางกฎหมายในการตรวจสอบความเคลื่อนไหวทางการเงินของบุคคลที่มีสถานภาพทางการเมืองเพื่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของไทย’ (วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร์ ดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2554).

รายงาน คู่มือ หรือเอกสารที่ออกโดยหน่วยงานต่าง ๆ

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช 2561 76 < https://www.nacc.go.th/files/article/attachments/main_old_article_20181221120718.pdf>

รายงานการประชุม

คณะกรรมการวิสามัญกิจการวุฒิสภา, บันทึกการประชุม ครั้งที่ 9/2563 (22 เมษายน 2563).

เอกสารอื่น ๆ

บริษัท มติชน จำกัด (มหาชน), ‘ป.ป.ช. ชี้มูล “ประสิทธิ์ ส.ส.เชียงใหม่” กรณีฮ้างงานสร้างสนามฟุตบอลโกลหนู สตริท ซอคเกอร์ งบ 30 ล้านบาท’ (MATICHON ONLINE การเมือง, 16 กรกฎาคม 2564) https://www.matichon.co.th/politics/news_2832737 สืบค้นเมื่อ 6 กันยายน 2564.

เวิร์คพอยท์, ‘เปิดเบื้องหลัง ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด 4 ส.ส.ฝ่ายรัฐบาล คดี ‘เสียบบัตรแทนกัน’ (workpointTODAY, 20 มิถุนายน 2564) < <https://workpointtoday.com/politic-9/>> สืบค้นเมื่อ 23 สิงหาคม 2564.

องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย, ‘ป.ป.ช. ชี้มูล "อนุรักษ" เรียกปรับเงิน 5 ล้านบาท กรมน้ำบาดาล’ (Thai PBS NEWS, 1 ตุลาคม 2564) < <https://news.thaipbs.or.th/content/308289>> สืบค้นเมื่อ 24 ตุลาคม 2564.