

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาการดำเนินการขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุมัติหรืออนุญาตหรือออกเอกสารสิทธิตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 99
ชื่อผู้เขียน	สุทธิพงษ์ รอดรัตนากุล
อาจารย์ที่ปรึกษา	ศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2557

### บทคัดย่อ

การทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทยมีแนวโน้มมากขึ้นและมีความซับซ้อนมากขึ้น มีการทุจริตตั้งแต่ขั้นตอนการวางนโยบายของรัฐบาลและถูกสนองตอบด้วยการทุจริตในขั้นตอนการดำเนินการของหน่วยงานทางปกครองผ่านโครงการใหญ่ที่มีงบประมาณสูง ประกอบกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยใช้โทษทางอาญาไม่เป็นการเพียงพอต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในปัจจุบัน อำนาจการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันจึงต้องมีมากขึ้นตามสภาพความร้ายแรงของปัญหาที่เกิดขึ้น และด้วยความตระหนักถึงผลเสียหายของการทุจริตที่กระทบต่อประโยชน์ของรัฐ ทั้งที่เป็นความเสียหายที่ประเมินค่าได้และประเมินค่าไม่ได้ กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจึงประสงค์ให้มีการกำจัดความเสียหายหรือมีกระบวนการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการทุจริตคอร์รัปชันดังกล่าว การกำจัดผลของการทุจริตให้สิ้นผลไปในทางกฎหมายโดยวิธีการต่อต้านหรือตอบโต้การทุจริตคอร์รัปชันในระดับสากลนั้น ไม่ได้จำกัดวิธีการอยู่ที่ใช้โทษทางอาญาแต่เพียงประการเดียว แต่มีการกำหนดมาตรการที่หลากหลายเพื่อต่อต้านและยับยั้งการทุจริต

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 99 ได้กำหนดมาตรการกำจัดความเสียหายอันเกิดจากการทุจริต หรือสิทธิประโยชน์ที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเนื่องมาจากการทุจริต โดยการให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเกิดจากการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ แต่ปัจจุบันบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวยังกำหนดเงื่อนไขและขั้นตอนการใช้อำนาจไว้ไม่เหมาะสม ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ผู้กระทำการทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ออกคำสั่งทางปกครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย คุณลักษณะของคำสั่งทางปกครองที่จะถูกยกเลิกหรือเพิกถอน หน่วยงานของรัฐที่เข้ามามีบทบาทต่อการดำเนินการ และการดำเนินถึงส่วนได้เสียที่จะเกิดขึ้นจากการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของมาตรการกำจัดความเสียหายหรือสิทธิประโยชน์ที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเนื่องมาจากการทุจริต วิทยานิพนธ์นี้จึงมีจุดประสงค์เพื่อศึกษาหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมสำหรับการกำหนดเงื่อนไขและขั้นตอนในการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเกิดจากการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยอาศัยแนวความคิด ทฤษฎีในการตรวจสอบอำนาจรัฐ แนวความคิด ทฤษฎีในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และแนวความคิด ทฤษฎีในการออกคำสั่งทางปกครอง ตลอดจนหลักกฎหมายในการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา

จากการศึกษาผู้เขียนเห็นว่าแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดเงื่อนไขการใช้อำนาจยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเกิดจากการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ คือ ต้องกำหนดให้การพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสาเหตุการออกคำสั่งทางปกครองกับการใช้อำนาจหน้าที่โดยทุจริตหรือมิชอบด้วยกฎหมายเป็นเงื่อนไขการใช้อำนาจ และคำสั่งทางปกครองที่จะถูกยกเลิกหรือเพิกถอนต้องถูกกำหนดให้ครอบคลุมทุกประเภทโดยคำนึงถึงการก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะเป็นเงื่อนไขสำคัญ

สำหรับแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดขั้นตอนการดำเนินการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเกิดจากการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ คือ การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจโดยทั่วไปในการออกคำสั่งทางปกครองนั้นเข้ามามีบทบาทในการใช้ดุลพินิจยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในเบื้องต้นก่อนในฐานะที่หน่วยงานดังกล่าวมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองนั้นยิ่งกว่าหน่วยงานอื่น กำหนดให้การทุจริตเป็นปัจจัยที่ต้องยึดถือในการใช้ดุลพินิจยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและสิทธิของบุคคลภายนอกผู้สุจริตประกอบกัน กำหนดให้มีหลักประกันในกระบวนการ โดยให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่พิจารณาความถูกต้องเหมาะสมของการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่กระทำโดยหน่วยงานของรัฐ และกำหนดให้มีช่องทางการนำเสนอเรื่องต่อศาลเพื่อควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและส่วนได้เสียทั้งหมดที่จะเกิดขึ้นจากการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่ต้องคำนึงถึงเสมอในการใช้อำนาจยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเกิดจากทุจริต คือ ความแตกต่างระหว่างหลักการพื้นฐานของความรับผิดชอบบุคคลในทางกฎหมายอันเกิดจากกระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กับหลักการพื้นฐานของกฎหมายที่ใช้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เพราะสิ่งสำคัญที่สุดที่ต้องคำนึงถึงเมื่อจะทำการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองใดๆ คือ ความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิของปัจเจกบุคคล หากการพิสูจน์ความผิดหรือการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษซึ่งเป็นเรื่องความรับผิดชอบบุคคลของผู้กระทำการทุจริต

ผลการศึกษาผู้เขียนได้ข้อสรุปว่าควรทำการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ทั้งในส่วนเงื่อนไขการใช้อำนาจและขั้นตอนการดำเนินการ โดยบทบัญญัติที่แก้ไขใหม่ต้องคำนึงถึงจุดประสงค์ในการกำจัดความเสียหายหรือสิทธิประโยชน์ที่ได้มาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเนื่องมาจากการทุจริต กับหลักการพื้นฐานของกฎหมายที่ใช้ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ประกอบกัน

Thesis Title	Problems of Court Procedures to Cancelling or Revoke the Approval, Permission or Document of Title According to Article 99 of Organic Act on Counter Corruption, B.E. 2542 (1999)
Author	Suttipong Rodratanatoo
Thesis Advisor	Prof.Dr. Phaisith Phipatanakul
Department	Law
Academic Year	2014

### **ABSTRACT**

Corruption in Thailand tends to be more prevalent and complex. It is present in the policy making and when the corrupt policy is practiced, corruption continuously occurs during the public operations especially in a megaproject. In addition, considering an effect of corruption to public interest, both able and unable to assess, there should be a legal scheme to nullify an action or to mitigate loss resulting from corrupt public operations. This legal scheme should include not only criminal penalties but also many other means. Therefore, an organization authorized to fight against corruption should have more power than applying criminal penalties to prevent and encounter corruption.

Article 99 of Organic Act on Counter Corruption, B.E. 2542 (1999) establishes measures to eliminate damages occurred due to any act of corruption and measures to cancel or revoke any permission conferring rights or benefits on. This article gives authority to National Anti-corruption Commission (NACC) to cancel or revoke any illegitimate administrative order which is a result from malfeasance or abuse of power. However, the procedure and the threshold that triggers them are inappropriate. These include the relationship between a state official who commits corruption and a state official who issue an illegitimate administrative order, the nature of administrative order that might be cancelled or revoked, the relevant organizations, and the effect of cancellation and revocation. These affect the effectiveness of the measures stated in Article 99. This thesis, therefore, has an objective to find a possible solution to the problems relating to the procedure of cancellation or revocation of administrative order derived from malfeasance or abuse of power and its threshold. This thesis was studied based on theories and

concepts regarding to the inspection of state power, the prevention and suppression of corruption, the issuance of administrative order, and the cancellation and revocation of administrative order.

To set the threshold on cancellation and revocation of illegitimate administrative order, the study shows that an important key is to prove that such an administrative order was issued in accordance to malfeasance or an abuse of power. For public interests, illegitimate administrative orders that might be cancelled or revoked should cover all types of administrative orders.

For the procedure of cancellation and revocation of an illegitimate administrative order, the study found that it is essential to assign state agencies which are authorized to issue an administrative order to exercise primary discretion on the cancellation or revocation since those agencies have more expertise on administrative order issuance than other organizations. Corrupt activity should be mainly considered when discretion is exercised along with the respect to public interests and bona fide rights. In addition, to ensure justice, NACC should have power to consider the righteousness of the cancellation and revocation done by those state agencies. Furthermore, it is important to establish a channel which corruption cases relating to illegitimate administrative order will be filed to the court.

It is worth noting that, personal liability arisen from a corruption offense and the fundamental principles of laws regarding to the righteousness of administrative acts should be separately considered. In order to cancel or revoke an administrative order, the balance between public interests and individual rights should be taken into account. The prerequisite objectives of the consideration is not to prove guilt or to prosecute the criminals.

The conclusion of this thesis is to suggest an amendment to Article 99 of Organic Act on Counter Corruption, B.E. 2542 (1999) especially the parts relating to procedure of cancellation and revocation, and the threshold that triggers the procedure. The new amendment should emphasize the elimination of damages occurred due to any act of corruption and the fundamental principles of law concerning the lawfulness of administrative acts.