

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

ในทางทฤษฎีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นองค์กรพิเศษภายนอกฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการใช้อำนาจรัฐ โดยมุ่งหมายควบคุมตัวบุคคลซึ่งดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ไม่ได้มุ่งหมายโดยตรงในการควบคุมผลผลิตของการใช้อำนาจทางปกครองที่เรียกว่าการกระทำทางปกครอง ได้แก่ การปฏิบัติการทางปกครอง สัญญาทางปกครอง กฎ และคำสั่งทางปกครอง อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่การทุจริตคอร์รัปชันในประเทศมีแนวโน้มมากขึ้น และมีความซับซ้อนในการกระทำมากขึ้น มีการทุจริตตั้งแต่ในขั้นตอนการวางนโยบายของรัฐบาลและถูกสนองตอบด้วยการทุจริตในขั้นตอนการดำเนินการทางปกครองในโครงการใหญ่ที่มีงบประมาณสูง เช่น โครงการการจัดก่อสร้างระบบควบคุมและบำบัดน้ำเสียในท้องที่ตำบลคลองด่าน จังหวัดสมุทรปราการ โครงการจำนำข้าว และโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนซึ่งมีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินตามโครงการรูดกล้าที่ดินของรัฐเป็นจำนวนมาก เป็นต้น ประกอบกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยใช้โทษทางอาญา หรือด้วยวิธีการควบคุมตัวบุคคลผู้กระทำความผิด ไม่เป็นการเพียงพอต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในปัจจุบัน อำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันจึงต้องมีความเข้มแข็งไปตามสภาพความร้ายแรงของปัญหาที่เกิดขึ้น และด้วยความตระหนักถึงผลเสียหายของการทุจริตที่กระทบต่อประโยชน์ของรัฐ ทั้งความเสียหายที่ประเมินค่าได้และที่ประเมินค่าไม่ได้ โดยเฉพาะความเสียหายที่เกิดต่อที่ดินของรัฐอันเป็นแหล่งทรัพยากรของประเทศ กฎหมายจึงประสงค์ให้มีการกำจัดความเสียหายหรือมีการเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการทุจริตคอร์รัปชันดังกล่าว การขจัดผลของการทุจริตให้สิ้นผลไปในทางกฎหมายโดยวิธีการต่อต้านหรือตอบโต้การทุจริตคอร์รัปชันในระดับสากลนั้นไม่ได้จำกัดวิธีการอยู่ที่การใช้โทษทางอาญาแต่เพียงประการเดียว แต่มีการกำหนดมาตรการที่หลากหลายต่อการยับยั้งการทุจริต โดยเฉพาะมาตรการที่มุ่งตรงต่อกองทัพสินของผู้ทุจริตเพื่อเป็นการตัดทอนกำลังและแรงจูงใจในการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น การตรวจสอบทรัพย์สินของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง การขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินอันเนื่องมาจากความร้ายวร้ายผิดปกติ เป็นต้น มาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตสมัยใหม่มีลักษณะมุ่งตรงไปที่การทำลายผลลัพธ์ของการทุจริตซึ่งมักเป็นทรัพย์สินและสิทธิประโยชน์ต่างๆ เพราะแรงจูงใจที่สำคัญของการทุจริตคอร์รัปชันคือผลประโยชน์

จำนวนมากที่ตนเองและพวกพ้องจะได้รับ การสร้างกระบวนการต่อต้านการทุจริตให้มีวิธีการตอบโต้ตรงไปที่ผลลัพธ์ของการทุจริตจึงเป็นกระบวนการที่ตัดทอนแรงจูงใจของการทุจริตได้เป็นอย่างดี

มาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการปราบปรามการทุจริตซึ่งมุ่งตรงไปที่การทำลายผลลัพธ์ของการทุจริต โดยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเนื่องจากการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นการให้สิทธิประโยชน์แก่บุคคลและเกิดความเสียหายแก่ทางราชการ อำนาจดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นอำนาจเสริม นอกเหนือจากอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยความผิดทางวินัยและทางอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ถือเป็นอำนาจในส่วนของการปราบปรามการทุจริต โดยมีจุดประสงค์เพื่อขจัดความเสียหายอันเกิดจากการทุจริต ซึ่งสอดคล้องกับหลักการในข้อบัญญัติที่ 34 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ที่บัญญัติให้รัฐภาคีต้องดำเนินการต่อผลของการทุจริต โดยกำหนดให้การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัจจัยในกระบวนการพิจารณาตามกฎหมายเพื่อให้สัญญาเป็น โฆษะ หรือยกเลิกสัญญา เพิกถอนการให้สัมปทาน หรือหนังสือสำคัญอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ยังมีปัญหาในทางกฎหมาย แบ่งได้เป็น 3 ประการ ได้แก่ ปัญหาเงื่อนไขการใช้อำนาจ ปัญหาขั้นตอนการดำเนินการและหน่วยงานที่รับผิดชอบ และปัญหาความแตกต่างของหลักการพื้นฐานของไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อชี้มูลความผิดกับการหลักการพื้นฐานของการยกเลิกหรือเพิกถอนของคำสั่งทางปกครอง

ปัญหาเงื่อนไขการใช้อำนาจ เป็นปัญหาที่เกิดจากกฎหมายที่กำหนดข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขการใช้อำนาจไว้ไม่ครอบคลุม ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกชี้มูลความผิดกับผู้ออกคำสั่งทางปกครอง และในส่วนของคุณลักษณะของคำสั่งทางปกครองที่จะถูกยกเลิกหรือเพิกถอน ทำให้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ไม่สามารถนำไปใช้กับคำสั่งทางปกครองที่เกิดจากการทุจริตต่อหน้าที่ได้ทุกกรณี แนวทางแก้ไขปัญหานั้น ผู้เขียนได้เสนอให้กำหนดหลักเกณฑ์ว่า ก่อนการใช้อำนาจควรต้องมีการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างสาเหตุการออกคำสั่งทางปกครองกับการใช้อำนาจหน้าที่โดยทุจริตหรือมิชอบด้วยกฎหมายเสียก่อน และคำสั่งทางปกครองที่จะถูกยกเลิกหรือเพิกถอนต้องถูกกำหนดให้ครอบคลุมทุกประเภทโดยคำนึงถึงการก่อให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะเป็นเงื่อนไขสำคัญ

ปัญหาขั้นตอนการดำเนินการและหน่วยงานที่รับผิดชอบ เป็นปัญหาที่เกิดจากกฎหมายที่กำหนดให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการในการลงโทษทางวินัยมาใช้บังคับ ทำให้กระบวนการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 99 ดังกล่าว มีวิธีการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายในการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองทั่วไป ทั้งยังทำให้หน่วยงานของรัฐที่เข้ามามีบทบาทในการดำเนินการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองไม่สามารถดำเนินการตามขั้นตอนที่ตามมาตรา 99 ดังกล่าวกำหนดไว้ได้ ส่งผลให้การยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ไม่สามารถกระทำได้ในทางปฏิบัติ แนวทางแก้ไขปัญหานี้ผู้เขียนได้เสนอให้กำหนดหลักเกณฑ์ว่า ควรกำหนดให้หน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจโดยทั่วไปในการออกคำสั่งทางปกครองนั้นเข้ามามีบทบาทในการใช้ดุลพินิจยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองในเบื้องต้นก่อนในฐานะที่หน่วยงานดังกล่าวมีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองนั้นยิ่งกว่าหน่วยงานอื่น กำหนดให้การทุจริตเป็นปัจจัยที่ต้องยึดถือในการใช้ดุลพินิจยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและสิทธิของบุคคลภายนอกผู้สุจริตประกอบกัน กำหนดให้มีหลักประกันในกระบวนการโดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่พิจารณาความถูกต้องเหมาะสมของการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่กระทำโดยหน่วยงานของรัฐ และกำหนดให้มีช่องทางการนำเสนอเรื่องต่อศาลเพื่อควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายและส่วนได้เสียทั้งหมดที่จะเกิดขึ้นจากการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว

สภาพบังคับของการใช้อำนาจเมื่อปรากฏว่ามีเงื่อนไขการใช้อำนาจครบถ้วนแล้วนั้นกฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องส่งเรื่องให้หน่วยงานฝ่ายปกครองกระทำการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้มีการยื่นคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ยกเลิกหรือเพิกถอน อันเป็นเรื่องที่กฎหมายมีสภาพบังคับให้ต้องมีการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอให้มีการยื่นคำพิพากษาหรือคำสั่งในเรื่องดังกล่าว ซึ่งเห็นว่าสภาพบังคับดังกล่าวเป็นการสร้างภาระต่อหน่วยงานฝ่ายปกครองและศาลเกินสมควร จึงเสนอแนวทางแก้ไขให้สภาพบังคับของการใช้อำนาจจำกัดอยู่เพียงการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องส่งเรื่องให้หน่วยงานฝ่ายปกครอง โดยมีได้กำหนดให้กฎหมายมีสภาพบังคับต่อหน่วยงานฝ่ายปกครองที่จะต้องยื่นคำร้องต่อศาล และได้กำหนดให้การยื่นคำร้องต่อศาล จะกระทำได้ต่อเมื่อผ่านกระบวนการใช้ดุลพินิจพิจารณาเหตุผลและความเหมาะสมจากหน่วยงานฝ่ายปกครอง และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เสียก่อน

ปัญหาความแตกต่างของหลักการพื้นฐานของการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อชี้มูลความผิดกับหลักการพื้นฐานของการยกเลิกหรือเพิกถอนของคำสั่งทางปกครอง เกิดจากการที่กฎหมายมิได้คำนึงถึงความสำคัญของทฤษฎีทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตลอดจนการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง ทำให้กระบวนการยกเลิกหรือเพิกถอน

ตามมาตรา 99 ดังกล่าว กระทบร่างกายได้ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ไม่ถูกต้อง ส่งผลให้เกิดผลลัพธ์ที่ไม่เหมาะสมและไม่อาจเกิดดุลยภาพระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิของปัจเจกบุคคลอันเป็นหลักการสำคัญในการดำเนินการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง แนวทางแก้ไขปัญหานั้นส่วนนี้ผู้เขียนได้เสนอให้หน่วยงานของรัฐผู้มีอำนาจโดยทั่วไปในการออกคำสั่งทางปกครองนั้นเข้ามามีบทบาทร่วมกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อเป็นการให้ความสำคัญต่อหลักการพื้นฐานของการออกคำสั่งทางปกครอง และเพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจในการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง โดยมุ่งหมายเพื่อให้เกิดผลลัพธ์ที่เหมาะสมสำหรับการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ทั้งเห็นควรมีการกำหนดหลักคุ้มครองความเชื่อใจหรือความไว้วางใจของผู้รับคำสั่งทางปกครอง หลักประโยชน์สาธารณะ และหลักแห่งความได้สัดส่วน ไว้ในมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ด้วย เนื่องจากหลักกฎหมายดังกล่าวเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึงเสมอในการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง

ปัญหาทั้งสามประการดังกล่าวทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สามารถใช้อำนาจในการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้สมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของมาตรการขจัดความเสียหายอันเกิดจากการทุจริต โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับขั้นตอนการดำเนินการและหน่วยงานที่รับผิดชอบนั้น ส่งผลกระทบร้ายแรงถึงขนาดทำให้กระบวนการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ไม่สามารถกระทำได้ในทางปฏิบัติ สาเหตุของปัญหาทั้งสามประการดังกล่าว เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายยังไม่มีผลสอดคล้องกับทฤษฎีกฎหมายในการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และหลักเกณฑ์การฟ้องคดีปกครองเพื่อให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกหรือเพิกคำสั่งทางปกครอง การแก้ไขปัญหานี้จึงต้องกระทำโดยการแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับทฤษฎีกฎหมายและหลักเกณฑ์การฟ้องคดีปกครอง โดยคำนึงถึงหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หลักการป้องกันปราบปรามการทุจริต และหลักการในข้อบัญญัติที่ 34 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ตลอดจนคำนึงถึงหลักกฎหมายภายในประเทศที่กำหนดให้องค์กรอิสระมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง และอำนาจในการเสนอเรื่องต่อศาลปกครองให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครอง

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

### ข้อเสนอแนะที่ 1

เพื่อให้แนวทางการแก้ปัญหาการร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองมีความเป็นรูปธรรม ผู้เขียนจึงขอเสนอร่างบทบัญญัติมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังต่อไปนี้

“ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิดตามมาตรา 91 นอกจากดำเนินการตามมาตรา 92 หรือมาตรา 97 แล้ว หากปรากฏข้อเท็จจริงในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าการกระทำที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดนั้น เป็นเหตุให้มีการออกคำสั่งทางปกครองโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะ ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 เพื่อพิจารณายกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น

ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ตามวรรคแรก พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับรายงานดังกล่าว ในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ให้ถือรายงานและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลัก และให้มีอำนาจยกเลิกหรือเพิกถอนหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเชื่อโดยสุจริตของผู้รับประโยชน์ในความคงอยู่ของคำสั่งทางปกครองกับประโยชน์สาธารณะ และสิทธิของบุคคลภายนอกผู้สุจริตประกอบกัน

ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ส่งรายงานผลการพิจารณาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่เสร็จสิ้นการพิจารณา ในกรณีที่มิมีคำสั่งยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครอง ให้ส่งสำเนาคำสั่งดังกล่าวให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันออกคำสั่งด้วย

ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณารายงานผลการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์นั้น หากเห็นว่าการพิจารณาดังกล่าวถูกต้องหรือเหมาะสมแล้ว ให้ยุติการดำเนินการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หากเห็นว่าการพิจารณาดังกล่าวไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม หรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ไม่ได้พิจารณาคำวินิจฉัยแล้วเสร็จภายในเวลาอันสมควร ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจพิจารณาคำวินิจฉัยหรือคำฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษายกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น ในการยื่นคำร้องหรือคำฟ้องดังกล่าวคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิและหน้าที่เสมือนเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความของศาลนั้น

ก่อนยื่นคำร้องหรือคำฟ้องต่อศาล คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมตามที่เห็นสมควรก็ได้ ในกรณีนี้ให้ดำเนินการตามหมวด 4 การไต่สวนข้อเท็จจริงให้นำบทบัญญัติมาตรา 94 มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

#### ข้อเสนอแนะที่ 2

ด้วยเหตุที่ร่างบทบัญญัติมาตรา 99 ที่นำเสนอข้างต้น ได้กำหนดให้มีการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อขอให้ยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเป็นขั้นตอนสุดท้าย แต่โดยที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ยังไม่มีบทบัญญัติรองรับฐานะผู้ฟ้องคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องนี้ จึงอาจเป็นปัญหาเกี่ยวกับความสามารถในการดำเนินคดีปกครองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวและเพื่อให้มาตรการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 99 สามารถปฏิบัติได้จริงเห็นควรเสนอให้บัญญัติกฎหมายรองรับให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิและหน้าที่เสมือนเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีในคดีปกครอง ทำนองเดียวกับที่ได้รองรับฐานะผู้ฟ้องคดีของผู้ตรวจการแผ่นดินตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 43

#### ข้อเสนอแนะที่ 3

เสนอให้มีการกำหนดแนวทางการประสานงานกับผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับการใช้อำนาจฟ้องศาลขอให้ยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือการกระทำทางปกครองในรูปแบบต่างๆ เพื่อเป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหาในระยะสั้น และเป็นมาตรการส่งเสริมประสิทธิภาพในระยะยาว

เนื่องจากระหว่างที่ยังไม่มีการแก้ไขบทบัญญัติตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมไม่อาจใช้อำนาจในการฟ้องศาลเพื่อให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองได้ ด้วยเหตุแห่งสภาพปัญหาดังที่ได้อธิบายไว้ในบทวิเคราะห์เรื่องปัญหาคำสั่งการดำเนินการและหน่วยงานที่รับผิดชอบ ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาในระยะสั้น (ระหว่างที่ยังไม่มีการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 99) เห็นควรให้มีการกำหนดแนวทางการประสานงานกับผู้ตรวจการแผ่นดินเพื่อใช้อำนาจตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552 ดำเนินการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เกิดจากการทุจริตหรือใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายไปพลางก่อน และเมื่อมีการแก้ไขบทบัญญัติมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้ว จึงเห็นควรให้มีการกำหนดแนวทางการประสานงานกับผู้ตรวจการแผ่นดินเกี่ยวกับการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองหรือการกระทำทางปกครองประเภทต่างๆ ที่มีปัญหาความชอบด้วยกฎหมายแต่อยู่นอกเหนือ

อำนาจที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะใช้อำนาจตามมาตรา 99 ดังกล่าว กระทำการยกเลิกหรือเพิกถอนได้ เช่น กรณีที่สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปโดยความตายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือโดยมีกฎหมายยกเลิกความผิดหรือยกเว้นโทษ หรือโดยคดีขาดอายุความ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐพ้นจากตำแหน่งเกินกว่า 10 ปี และกรณีที่ศาลได้ประทับรับฟ้องการกระทำที่ถูกกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้พิจารณาแล้ว เป็นต้น

#### ข้อเสนอแนะที่ 4

เสนอให้มีการบัญญัติกฎหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการยกเลิกหรือเพิกถอนการกระทำทางปกครองประเภทอื่นซึ่งเกิดจากการทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ นอกเหนือจากคำสั่งทางปกครอง

เนื่องจากการกระทำทางปกครองซึ่งเป็นผลพวงของการใช้อำนาจรัฐนั้น ไม่ได้มีเพียงคำสั่งทางปกครอง แต่ยังมีกรกระทำทางปกครองในประเภทที่เรียกว่า กฎ และสัญญาทางปกครอง ซึ่งกฎ และสัญญาทางปกครองนั้น ภายหลังที่ฝ่ายปกครองได้ใช้อำนาจในการออกกฎ หรือทำสัญญาทางปกครองแล้ว ผลของการใช้อำนาจดังกล่าวในทางกฎหมายจะดำรงอยู่ชั่วระยะเวลาหนึ่ง เช่นเดียวกับการออกคำสั่งทางปกครอง และตราบเท่าที่การใช้อำนาจดังกล่าวยังคงมีผลในทางกฎหมาย การใช้อำนาจนั้นย่อมกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ตลอดจนประโยชน์สาธารณะ ซึ่งหากการใช้อำนาจในการการออกกฎ หรือทำสัญญาทางปกครองมีมูลจากการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เช่น สัญญาจัดซื้อที่ดินใน โครงการการจัดก่อสร้างระบบควบคุมและบำบัดน้ำเสียในท้องที่ตำบลคลองด่าน จังหวัดสมุทรปราการ สัญญาที่เกิดในโครงการจำนำข้าว เป็นต้น การใช้อำนาจอันมีเหตุจากการทุจริตนั้น ก็สมควรทำให้สิ้นผลไปในทางกฎหมาย โดยใช้มาตรการและหลักการเดียวกันกับการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ทั้งกฎหมายในลักษณะดังกล่าวยังมีเจตนารมณ์ตรงกับข้อบัญญัติที่ 34 แห่งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ที่บัญญัติให้รัฐภาคีต้องดำเนินการต่อผลของการทุจริต โดยกำหนดให้การทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัจจัยในกระบวนการพิจารณาตามกฎหมายเพื่อให้สัญญาเป็นโมฆะ หรือยกเลิกสัญญา เพิกถอนการให้สัมปทาน

#### ข้อเสนอแนะที่ 5

เสนอให้มีการสร้างกระบวนการที่มีความเชื่อมโยงระหว่างมาตรการในการยกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 99 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กับมาตรการเรียกค่าเสียหายจากการละเมิด

ต่อหน่วยงานของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐโดยทุจริตตามมาตรา 73/1<sup>1</sup> แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

เนื่องจากมาตรา 73/1 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดมาตรการซึ่งเป็นการให้อำนาจกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการริเริ่มกระบวนการเรียกค่าเสียหายจากผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ได้รับประโยชน์จากการทุจริตที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด ซึ่งมาตรการดังกล่าวมีหลักการในการมุ่งทำลายสิทธิประโยชน์อันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐโดยทุจริตเช่นเดียวกับมาตรการขกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองอันเกิดจากการทุจริตตามมาตรา 99 ทั้งมาตรการเรียกค่าเสียหายดังกล่าวยังสอดคล้องและส่งเสริมไปในทิศทางเดียวกับมาตรการขกเลิกหรือเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ได้ทำการศึกษาในเรื่องนี้อีกด้วย การกำหนดให้มีกระบวนการที่เชื่อมโยงระหว่างมาตรการทั้งสองมาตรการดังกล่าว จะเป็นเครื่องมือในการกำจัดความเสียหายอันเกิดจากการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำนองเดียวกับความเชื่อมโยงระหว่างมาตรการยื่นบัญชีทรัพย์สินและการตรวจสอบความผิดปกติของทรัพย์สินกับมาตรการในการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

---

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 73/1 บัญญัติว่า

“กรณีที่มีการฟ้องคดีอาญาผู้ถูกกล่าวหาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายในทางทรัพย์สินหรือเป็นการละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลอื่น อัยการสูงสุดอาจยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนการกระทำหรือคำสั่งอันมิชอบที่เป็นการละเมิดนั้นด้วยก็ได้

สำหรับความเสียหายที่เกิดขึ้นตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้องกับความเสียหายนั้นชดใช้ค่าเสียหายตามกฎหมายว่าด้วยกรณีนั้นต่อไป