

การดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. : ศึกษากรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช.  
ใช้อำนาจฟ้องคดีตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

ลิขสิทธิ์ รูปถ่าย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์  
พ.ศ. 2558

**Proceedings Of The National Anti-Corruption Commission (NACC):  
Focusing On Case NACC use The Power of Prosecute according  
Section 11 of Organic Act on Criminal Procedure for Holders  
of Political Officers, B.E. 2542 (1999)**

**Siyaphop Rooptia**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements  
for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2015**

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. : ศึกษากรณี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจฟ้องคดีตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การพิจารณา คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542
ชื่อผู้เขียน	สิทธิภาพ รูปเตี้ย
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ อัจฉริยา ชูตินันท์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2557

### บทคัดย่อ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริง และวินิจฉัยเรื่องกล่าวหากรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากรณีมีมูลที่จะดำเนินคดีแล้ว ประธาน ป.ป.ช. จะต้องส่งรายงาน เอกสาร และพยานหลักฐาน พร้อมทั้งความเห็น ไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป เว้นแต่อัยการสูงสุดมีความเห็นว่า เรื่องที่ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์ และคณะทำงานที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาและรวบรวมพยานหลักฐาน ให้สมบูรณ์ ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 11 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้

จากการศึกษาพบว่า การใช้อำนาจฟ้องคดีตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังขาดการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ (Check and balance) สุ่มเสี่ยงต่อการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ไม่เป็นไปตามหลักการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และหลักนิติรัฐที่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาทุกขั้นตอนต้องโปร่งใส (Transparency) เพื่อนำไปสู่การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Accountability) นอกจากนี้ มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ยังกำหนดให้การฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง จึงเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดให้

อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอย่างมาก ทั้งที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีฐานะเป็นเพียง “องค์กรตรวจสอบข้อเท็จจริงชั้นก่อนฟ้องคดีอาญา” ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเท่านั้น ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เช่น เขตปกครองพิเศษฮ่องกง ประเทศสิงคโปร์ รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศฝรั่งเศส ต่างกำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจขององค์กรที่มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งการดำเนินคดีนั้นสามารถตรวจสอบทั้งจากองค์กรภายในและภายนอกได้ อีกทั้งมีกลไกในการถ่วงดุลอำนาจโดยกำหนดให้อำนาจฟ้องคดีต่อศาลเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการเท่านั้น ซึ่งแตกต่างกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่ามีความจำเป็นต้องมีการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจฟ้องคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ให้มีการไต่สวนมูลฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน เพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจฟ้องคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามหลักการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ดีและหลักนิติรัฐ ตลอดจนปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องับกระบวนการไต่สวนคดี ทั้งนี้ เพื่อให้สำนักงานการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมาตรฐานมากยิ่งขึ้น

Thesis Title	Proceeding Of The National Anti-Corruption Commission (NACC) : Focusing On Case NACC use The Power of Prosecute according Section 11 of Organic Act on Criminal Procedure for Holders of Political Officers, B.E. 2542 (1999)
Author	Siyaphop Rooptia
Thesis Advisor	Associate Professor Achariya Chutinun
Department	Law
Academic Year	2557

### ABSTRACT

The national Anti-Corruption Commission, usually abbreviated to the 'N.A.C.C.', is the Independent Constitutional Organization which has power and duties to inquire into facts and decide on an allegation that a person holding a political position commits an offence of corruption or of malfeasance in office. In the case that the 'N.A.C.C.' passes a resolution that the allegation has a prima facie case; the President of the 'N.A.C.C.' will refer its report, existing documents and evidences, together with its opinion to the Attorney General who will be the one filing the case to the Supreme Court of Justice's Criminal Division for Persons Holding Political Positions. However, in the case that the Attorney General finds that what are referred to him are imperfect and that the working committee appointed by the 'N.A.C.C.' and the Attorney General for the purpose of considering the imperfection and perfect the imperfect evidence fails to reach an agreement as to the institution of a criminal action; Section 11 of the Organic Act on Criminal Procedure for Persons Holding Political Positions, B.E. 2542 (1999) provides the 'N.A.C.C.' the right to file the case by itself or appoint a counsel to file the case on its behalf.

Having studied, it is found that the exercise of power to file a case, prescribed in Section 11 of the Organic Act on Criminal Procedure for Persons Holding Political Positions, B.E. 2542 (1999), of the 'N.A.C.C.' has not been controlled, checked, and balanced. This tends to result in the unlimited exercise of power which is against rules on institution of criminal justice proceedings and is not in accordance with Rule of Law under which every stage of criminal justice proceedings must be transparent and conform to the Accountability, i.e. the exercise of

power of the state official must be scrutinized. Moreover, in considering Section 25 of the Organic Act providing that no preliminary hearing is required for a criminal case instituted under such law; it is found that the 'N.A.C.C.', which is just an organization whose role in the criminal justice proceedings is to conduct a fact inquiry before the case is filed in court, is vested by such law with excessive power. In other countries, such as Hong Kong Special Administrative Region of the People's Republic of China, the Republic of Singapore, New South Wales of the Commonwealth of Australia, and the French Republic; the public prosecutor has a role in checking and balancing the exercise of discretion of the organization that is entitled to institute a criminal action against a person holding a political position. The so prosecution can be checked by both the external auditors and the internal auditors. There is Checks and Balances with which only the public prosecutor is authorized to bring a case into court. These are different from the criminal proceedings against persons holding political positions in Thailand.

With the above mentioned, the author finds that it is necessary to have the exercise of power to institute a criminal action of the 'N.A.C.C.' controlled, checked, and balanced, and that Section 25 of the Organic Act on Criminal Procedure for Persons Holding Political Positions, B.E. 2542 (1999) should be amended: for the criminal case against a person holding a political position which the 'N.A.C.C.' files by itself or appoints a counsel to file on its behalf, a Preliminary Examination should be required. It should so provide in order that the power to file a case of the 'N.A.C. Commission' is controlled, checked, and balanced as guided by rule on institution of criminal justice proceedings and Rule of Law. In addition, N.A.C.C. Rules relating to the proceeding of inquiry should be amended so that the inquiry file of the 'N.A.C.C.' is more standardized.

## กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อ รองศาสตราจารย์ อัจฉริยา ชูตินันท์ อาจารย์ที่ปรึกษา ที่ได้สละเวลาอันมีค่าในการให้ความรู้ ให้คำแนะนำ ข้อคิดเห็น แนวทางการศึกษาค้นคว้าข้อมูลทางวิชาการ ตลอดจนตรวจแก้ไข วิทยานิพนธ์ และเอาใจใส่ จนทำให้ผู้เขียนสามารถเรียบเรียงวิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลุล่วง

ขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ที่รับเป็นประธาน คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ขอขอบพระคุณ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปกป้อง ศรีสนิท และ อาจารย์ ดร. กรรภิรมย์ โกมลารชุน ที่รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านทั้งสามได้ให้ คำแนะนำเป็นอย่างดีแก่ผู้เขียนเกี่ยวกับหัวข้อ ปัญหา และแนวทางการค้นคว้าข้อมูลทางวิชาการ รวมทั้งให้คำแนะนำเกี่ยวกับเค้าโครงวิทยานิพนธ์ ตลอดจนตรวจสอบเนื้อหา เพื่อความถูกต้อง และสมบูรณ์ของวิทยานิพนธ์

ขอกราบขอบพระคุณ นางสมจิต รูปเตี้ย (คุณแม่) และบุคคลในครอบครัวทุกคน ที่คอยให้ความช่วยเหลือ ให้การสนับสนุน และให้กำลังใจในการศึกษาและการทำวิทยานิพนธ์เล่มนี้ นอกจากนี้ขอขอบคุณท่าน ผอ. พี ๆ น้อง ๆ และเพื่อน ๆ ที่สำคัญได้สวณการทูตวิเทศกิจ สำนักงาน ป.ป.ช. และเพื่อน ๆ น้อง ๆ ที่กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ที่คอยให้กำลังใจและ ให้ความช่วยเหลือในการเรียบเรียงวิทยานิพนธ์นี้จนสำเร็จ

ผู้เขียนหวังว่า วิทยานิพนธ์นี้จะเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนากระบวนการดำเนิน คดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเป็นที่ยอมรับของประชาชนทั้งในและต่างประเทศ และหากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สิญญา รูปเตี้ย

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	4
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	4
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	5
1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา.....	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
2. แนวคิดการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการตรวจสอบถ่วงดุล.....	7
2.1 ระบบการดำเนินคดีอาญา.....	8
2.1.1 การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน.....	8
2.1.2 การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา.....	9
2.2 การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ.....	10
2.3 มาตรฐานสากลเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญา.....	12
2.4 แนวคิดและหลักการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	18
2.4.1 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยรัฐสภา.....	18
2.4.2 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดย กระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติ.....	23
2.4.3 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ....	26
2.4.4 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยอำนาจพิเศษ.....	34
2.4.5 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยศาล.....	41



สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
2.5 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดย คณะกรรมการ ป.ป.ช.....	46
2.5.1 ความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ในการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช.....	46
2.5.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ....	47
2.5.3 ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	49
2.5.3.1 ชั้นแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน.....	49
2.5.3.2 ชั้นไต่สวนข้อเท็จจริง.....	53
2.5.3.3 ชั้นพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง.....	64
2.5.3.4 ชั้นดำเนินการตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช.....	64
2.6 หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลคดีอาญา.....	65
3. การดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการใช้อำนาจฟ้อง และการตรวจสอบถ่วงดุลในต่างประเทศ.....	75
3.1 เขตปกครองพิเศษฮ่องกง.....	75
3.2 ประเทศสิงคโปร์.....	83
3.3 รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย.....	92
3.4 ประเทศฝรั่งเศส.....	98
4. วิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการใช้อำนาจฟ้องคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช.....	104
4.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กับการดำเนินคดีอาญาทั่วไป.....	105
4.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบการฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	128
4.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในประเทศไทยกับการดำเนินคดีในต่างประเทศ.....	135
4.4 วิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.....	138

สารบัญ (ต่อ)

บทที่	หน้า
4.5 วิเคราะห์หลักการฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	141
4.6 เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีการถ่วงดุลอำนาจฟ้องคดีอาญา ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช.....	145
4.7 แนวทางการสร้างความสมดุลของการใช้อำนาจฟ้องคดีอาญา ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ....	146
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	148
บรรณานุกรม.....	157
ภาคผนวก.....	165
ก. ขั้นตอนกระบวนการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	166

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ของประชาชน กำหนดแนวโครงสร้างในการบริหารประเทศ ตลอดจนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อนำไปสู่การบริหารราชการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice Process) ซึ่งการดำเนินคดีอาญาทุกขั้นตอนต้องสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจได้ เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบจากบุคคลภายในองค์กร การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจนอกจากจะเป็นไปในรูปแบบของการควบคุมตรวจสอบภายในหน่วยงานซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องกระทำแล้ว ยังจะต้องมีการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจจากภายนอกองค์กรรวมทั้งการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อีกทางหนึ่งด้วย การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจจากภายนอกนี้ คือ การตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and balance) เพื่อคานอำนาจกันและกันระหว่างองค์กรต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรม<sup>1</sup> โดยหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับหลักนิติรัฐ ซึ่งเป็นระบบที่สร้างขึ้นเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยขั้นตอนการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทุกขั้นตอนต้องโปร่งใส (Transparency) เพื่อนำไปสู่การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Accountability)

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเรื่องกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติให้อำนาจไว้ โดยกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อทราบข้อเท็จจริงและ

<sup>1</sup> จาก “ความเป็นประชาธิปไตยในกระบวนการยุติธรรม,” โดย คณิต ฒ นคร, 2531, หน้าที่ 31 คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 35.

มุลความคิดทางอาญา เพื่อส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวเทียบได้กับขั้นตอนการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวน เพื่อทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและนำเอาตัวผู้กระทำความผิดส่งให้พนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาล

อย่างไรก็ดี เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากรณีมีมูลที่จะดำเนินคดีแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน เอกสาร และพยานหลักฐานพร้อมความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อศาล เว้นแต่อัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ ในกรณีที่คณะกรรมการไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้<sup>2</sup>

ยกตัวอย่างเช่น คดีทุจริตจัดซื้อรถดับเพลิงและเรือดับเพลิงของกรุงเทพมหานคร ซึ่งอัยการสูงสุดมีความเห็นว่ายังมีข้อไม่สมบูรณ์ เพราะพยานหลักฐานไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาทุกรายตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิด โดยเห็นว่ากรณีกล่าวหา นายโกสิน พลกุล อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นายวัฒนา เมืองสุข อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ และนายอภิรักษ์ โกษะโยธิน อดีตผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นั้น พยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะฟ้องได้ ซึ่งคณะกรรมการผู้แทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ใช้อำนาจยื่นฟ้องคดีเองซึ่งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้พิพากษายกฟ้องบุคคลดังกล่าว<sup>3</sup>

จากตัวอย่างคดีดังกล่าว เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่การดำเนินคดีอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเห็นได้ว่า แม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ก็มีฐานะเป็นเพียง “องค์กรตรวจสอบข้อเท็จจริงขั้นก่อนฟ้อง” ในคดีอาญาองค์กรหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทย และมีลักษณะเป็นการดำเนินคดีอาญาใน “ระบบกล่าวหา”

<sup>2</sup> จาก การปรับปรุงกระบวนการไต่สวนของ ป.ป.ช. : ศึกษากรณีการไต่สวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ, โดย สรรเสริญ พลเจียก, 2548, กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.

<sup>3</sup> โปรดดู คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขดำที่ อม. 5/2554 คดีหมายเลขแดงที่ อม. 7/2556

เพียงแต่ไม่เรียกการตรวจสอบข้อเท็จจริงชั้นก่อนฟ้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า “การสอบสวน” แต่เรียกว่า “การไต่สวนข้อเท็จจริง” ซึ่งจะเห็นได้จากเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ใช้ดุลพินิจแล้ว มีมติว่า ข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางอาญา หรือที่เรียกว่า “ชี้มูลความผิดทางอาญา” และประธานกรรมการ ป.ป.ช. ได้ส่งรายงาน เอกสาร และพยานหลักฐานพร้อมความเห็นไปยังอัยการสูงสุดแล้ว อัยการสูงสุดมีอำนาจที่จะมีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์ เมื่อเห็นว่าข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอที่จะฟ้องคดีต่อศาลได้ แม้กฎหมายจะกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานเพื่อทำหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แต่หากคณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ กฎหมายก็ยังกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ บทบาทขององค์กรอัยการในกระบวนการดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นการตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งเป็นความสัมพันธ์แนบราบในฐานะที่ปรึกษาและผู้ร่วมค้นหาความจริงกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่สมบูรณ์ที่สุดเท่านั้น มิได้มีบทบาทเป็นผู้ชี้ขาดสั่งฟ้องคดีอาญา เช่นเดียวกับคดีอาญาโดยปกติทั่วไป ในทางกลับกันการที่กฎหมายกำหนดขั้นตอนการดำเนินคดีชั้นก่อนฟ้องไว้ในลักษณะดังกล่าวยังเป็นการให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการสูงสุด และเป็นการเพิ่มอำนาจให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ และกฎหมายยังกำหนดให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณา โดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง และให้ยึดรายงาน และสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณา โดยอาจไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร โดยศาลต้องใช้ระบบไต่สวน ทั้งที่คดีดังกล่าวมีข้อไม่สมบูรณ์และพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะฟ้องคดีได้ แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายกลับไม่ได้กำหนดกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจฟ้องคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นช่องว่างที่อาจทำให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจได้ หรืออาจกล่าวได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอิสระและสามารถก้าวล่วงตรวจสอบถ่วงดุลผู้อื่นได้ แต่ในทางกลับกันกลับไม่มีผู้ใดสามารถตรวจสอบถ่วงดุลหรือคานอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ดี ที่การดำเนินคดีอาญาทุกขั้นตอนต้องสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจได้ เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ และขั้นตอนการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทุกขั้นตอนต้องโปร่งใสและเป็นธรรม โดยต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มิใช่ใช้อำนาจโดยมุ่งแต่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ หรือฟ้องคดีต่อศาลแต่เพียงอย่างเดียว ช่องว่างดังกล่าวจึงเป็นปัญหาทางกฎหมายที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและหลักนิติรัฐ อีกทั้งเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรที่มีภารกิจ

และหน้าที่หลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศ เป็นองค์กรที่ได้รับความเชื่อมั่น ศรัทธาและเป็นที่ยอมรับในการปฏิบัติหน้าที่จากประชาชน ตลอดจนองค์กรต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศ

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการดำเนินคดีอาญา ตลอดจน โครงสร้างและขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
2. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายในการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
3. เพื่อศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตลอดจนมาตรการในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของประเทศไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาหาแนวทางในการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้องกับการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตลอดจนมาตรการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

## 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มีปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุจริตคอร์รัปชันต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่า คดีที่ส่งมานั้นมีข้อไม่สมบูรณ์และคณะทำงานผู้แทนอัยการสูงสุดและผู้แทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดให้การฟ้องคดีอาญาดังกล่าวไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง ซึ่งการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีอาญาได้เองนั้นยังขาดการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ สุ่มเสี่ยงต่อการใช้อำนาจตามอำเภอใจไม่เป็นไปตามหลักการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและหลักนิติรัฐ

จากปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวจึงควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 โดยให้ศาลไต่สวนมูลฟ้องคดีอาญาที่ยื่นฟ้องโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และควรมีการกำหนดมาตรการ

ทางกฎหมายให้สำนวนได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมาตรฐาน โดยปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ระเบียบ และประกาศที่เกี่ยวข้องกับการได้สวนข้อเท็จจริง กำหนดให้แต่งตั้งพนักงานอัยการเข้าร่วมเป็นอนุกรรมการได้สวนทุกสำนวนคดี กำหนดให้มีคณะอนุกรรมการกลั่นกรองสำนวนการได้สวนข้อเท็จจริงก่อนนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยมีมติการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการนำคดีขึ้นสู่ศาล โดยกำหนดให้มีคณะอนุกรรมการพิจารณาฟ้องคดีเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบว่าคดีมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลหรือไม่ ตลอดจนเสนอความเห็นเพื่อให้มีการทบทวนการยื่นฟ้องคดีในกรณีที่คดีไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะยื่นฟ้องต่อศาล

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาถึงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 11 ในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตลอดจนศึกษาเปรียบเทียบการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยและต่างประเทศ

#### 1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาและหาข้อมูลด้วยวิธีการทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยจะศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ วารสาร บทความ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย ด้วบทกฎหมาย ระเบียบต่างๆ ตลอดจนข้อมูลจากเว็บไซต์ ทั้งที่เป็นภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ โดยนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ เพื่อหาข้อสรุปของปัญหาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา

#### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการดำเนินคดีอาญา ตลอดจน โครงสร้าง และขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
2. ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายในการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

3. ทำให้ทราบถึงการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตลอดจนมาตรการในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจของประเทศไทยและต่างประเทศ

4. ทำให้ทราบถึงแนวทางในการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้องกับการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตลอดจนมาตรการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช.



## บทที่ 2

### แนวคิดการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการตรวจสอบถ่วงดุล

การตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยมีทั้งระบบปกติ และระบบพิเศษ<sup>1</sup> กล่าวคือ สำหรับระบบปกติ อันได้แก่ กระบวนการทางอาญาและกระบวนการในทางวินัย ซึ่งจะพบว่า มีอุปสรรคและข้อบกพร่องบางประการที่ทำให้กระบวนการตรวจสอบ และนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ การตรวจสอบการทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามักไม่ได้ความร่วมมือในการสืบสวนสอบสวนจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพราะบุคคลเหล่านั้น ล้วนแล้วแต่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดทั้งสิ้น ทำให้การได้มาซึ่งพยานหลักฐานเป็นไปโดยยากลำบาก ประกอบกับการพิสูจน์ความผิดทางอาญานั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบวิธีพิจารณาที่ถือว่า หน้าที่นำสืบตกเป็นของ โจทก์ และต้องนำสืบให้ศาลปราศจากความสงสัยว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริงหรือไม่ เช่นนี้ก็เป็นกรยากในการพิสูจน์ความผิด และการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ยิ่งไปกว่านั้น ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีอิทธิพลสูงในแวดวงการเมือง ข้าราชการ หรือธุรกิจแล้ว กระบวนการตรวจสอบก็ยิ่งทวีความยากลำบากมากขึ้น นอกจากการตรวจสอบการทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ในระบบราชการปกติยังมีการตรวจสอบการทุจริต โดยกระบวนการพิจารณาโทษทางวินัยซึ่งก็มีความบกพร่องเช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่มาจากการปกป้องพวกพ้องเดียวกัน หรือการแสวงหาพยานหลักฐานจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ กลุ่มที่มีความเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดที่เป็นไปโดยยาก

จากข้อบกพร่องของการตรวจสอบการทุจริตในระบบปกติ ได้ทำให้เกิดแนวคิดพยายามสร้างการตรวจสอบการทุจริตในระบบพิเศษ ที่มีมาตรการในการตรวจสอบแตกต่างไปจากเดิม และมีองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่โดยเฉพาะ การตรวจสอบการทุจริตในระบบพิเศษดังกล่าวมีการพัฒนาการมาโดยตลอด โดยแนวทางการดำเนินการในระบบพิเศษดังกล่าว แบ่งออก

---

<sup>1</sup> จาก “รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ  
กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” โดย สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, (กันยายน 2546), สำนักงานคณะกรรมการ  
วิจัยแห่งชาติ, 5 – 6.

ได้เป็น 3 ช่วงเวลา โดยเริ่มช่วงแรก ตั้งแต่ พ.ศ. 2488 ถึง พ.ศ. 2516 ที่การตรวจสอบการทุจริตในระบบพิเศษเป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่อง และมีการบังคับใช้ในระยะเวลาอันสั้น จนกระทั่งภายหลังเหตุการณ์วันมหาวิปโยค 14 ตุลาคม 2516 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ทำให้เกิดโครงสร้างและกลไกการตรวจสอบการทุจริตที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการตรวจสอบการทุจริตโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการก็ยังมีข้อบกพร่องบางประการ อันนำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ขึ้นในปัจจุบัน

## 2.1 ระบบการดำเนินคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิดมีระบบการดำเนินคดีอาญาที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศอยู่ด้วยกัน 2 ระบบ คือ การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน (Inquisitorial system) และการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา (Accusatorial system)

### 2.1.1 การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน (Inquisitorial system)

การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนนี้เป็นการค้นหาความจริงแบบดั้งเดิมที่มองว่าการกระทำความผิดทางอาญาที่เกิดขึ้นเป็นการกระทำผิดต่อรัฐด้วย รัฐจึงมีหน้าที่ดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดและค้นหาความจริงด้วยตนเอง โดยที่ทั้งฝ่ายปกครองและฝ่ายศาลต่างก็พยายามค้นหาความจริงว่ามีการกระทำความผิดทางอาญาเกิดขึ้นหรือไม่ ศาลจะมีบทบาทในการสอบสวนฟ้องร้อง การค้นหาความจริงและการพิจารณาคดี ซึ่งศาลไม่เป็นแต่เพียงคนกลางในการตัดสินคดี แต่ยังมีอำนาจแทรกแซงการดำเนินกระบวนการพิจารณาของกลุ่มความ โดยการซักถามและแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติม การดำเนินคดีแบบนี้จึงไม่มีทั้งโจทก์และจำเลย แต่มีเพียงผู้ไต่สวนและผู้ถูกไต่สวน<sup>2</sup> ซึ่งสถานะของผู้ถูกไต่สวนในคดีมีสภาพเป็นเพียง “วัตถุ” (object) แห่งการซักฟอกในคดีเท่านั้น โดยผู้ไต่สวนไม่เพียงแต่มีหน้าที่ค้นหาความจริงที่เป็นปรกักษ์กับผู้ถูกไต่สวน แต่ยังค้นหาพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่เป็นผลร้ายแก่ผู้ถูกไต่สวนด้วย ในการดำเนินคดีอาญาตามระบบนี้ ผู้ถูกไต่สวนแทบจะไม่มีสิทธิอะไรและมีสภาพไม่ต่างจากวัตถุอันหนึ่ง หรือเป็นเพียงวัตถุแห่งการซักฟอกในคดีนั้น สภาพของผู้ถูกไต่สวนจึงเป็น “กรรมในคดี”<sup>3</sup>

<sup>2</sup>จาก หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 (น. 29), โดย ณรงค์ ใจหาญ, 2544, กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน.

<sup>3</sup>จาก ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ ในรบบบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร. คณิต ณ นคร อัยการสูงสุด (น. 32), โดย คณิต ณ นคร, 2540, กรุงเทพมหานคร : พิมพ์อักษร.

การดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวนมีข้อบกพร่องและกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกไต่สวน กล่าวคือ อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอยู่ในดุลพินิจของผู้ไต่สวนเพียงคนเดียว เป็นเหตุให้เกิดวิธีการค้นหาความจริงโดยการทรมานร่างกายของผู้ถูกไต่สวน เพื่อบังคับให้ ผู้ถูกไต่สวนให้ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิด หรืออาจถึงขนาดบังคับให้ผู้ถูกไต่สวนให้การรับสารภาพ ต่อมาเห็นว่าการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวนไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นได้ เนื่องจากผู้ถูกไต่สวนไม่สามารถต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ และไม่มีการตรวจสอบหรือคานอำนาจการใช้ดุลพินิจของผู้ไต่สวน ดังนั้น หากผู้ไต่สวนไม่มีความเป็นกลางหรือมีอคติต่อผู้ถูกไต่สวนแล้ว ก็จะสร้างความเสียหายต่อผู้ถูกไต่สวน รวมทั้งสร้างความเสียหายต่อสังคมโดยรวมด้วย

การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนเป็นระบบที่ต้องการค้นหาความจริงในคดีโดยผู้กระทำความผิดมีฐานะเป็นเพียงกรรมในคดีเท่านั้น ซึ่งสามารถจำแนกลักษณะสำคัญของการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนได้ ดังนี้

1) ศาลเป็นผู้มีหน้าที่ในการค้นหาความจริงและพิจารณาพิพากษาคดี กล่าวคือ มีการรวบรวมกระบวนการสอบสวน การฟ้องร้อง และการพิจารณาพิพากษาคดี ให้เป็นกระบวนการเดียวกัน ทำให้กระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินคดีส่วนใหญ่อยู่ในความรับรู้ของศาลเท่านั้น ผู้ถูกไต่สวนไม่อาจรับรู้ขั้นตอนการดำเนินคดีในส่วนนี้ได้

2) การดำเนินคดีในศาลโจทก์ในคดีเป็นแต่เพียงผู้ช่วยของศาลในการค้นหาความจริงเท่านั้น ซึ่งความสัมพันธ์ในคดีส่วนใหญ่จะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างศาลกับจำเลย

3) การสืบพยานในศาลไม่มีความเคร่งครัดในรูปแบบหรือขั้นตอนหรือหลักเกณฑ์การนำสืบพยานหลักฐาน และที่สำคัญคือ ไม่มีบทตัดพยานที่เด็ดขาด (Exclusionary Rule) เหมือนอย่างในการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา ทั้งนี้ เพื่อต้องการค้นหาความจริงในคดีให้ได้มากที่สุด

### 2.1.2 การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา (Accusatorial system)

การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหาเป็นระบบการค้นหาความจริงที่แก้ไขข้อบกพร่องของการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน โดยแยกการสอบสวนและฟ้องร้องออกจากการพิจารณาพิพากษา การตรวจสอบข้อเท็จจริงของระบบกล่าวหาแบ่งออกเป็นสองขั้นตอน คือ ให้เจ้าพนักงานตรวจสอบความจริงในขั้นแรก โดยในขั้นนี้อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการ หากพบว่ามี การกระทำความผิดจริง พนักงานอัยการจะยื่นฟ้องเพื่อให้ศาลตรวจสอบความจริงต่อไป ในระบบนี้ศาลจะทำหน้าที่เพียงการพิจารณาพิพากษาแต่เพียงอย่างเดียว และยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหาขึ้นเป็น “ประชาชนในคดี” ได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีการตัดสินจากศาลว่าเป็นผู้กระทำความผิด ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ โดยศาลจะวางตัว

เป็นกลางเป็นเพียงผู้ควบคุมความถูกต้องของกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานและพิพากษาคัดสินคดีเท่านั้น ลักษณะสำคัญของระบบกล่าวหา คือ

1) ศาลจะวางเฉยในการค้นหาความจริง เพราะถือว่าการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเป็นหน้าที่ของคู่ความเท่านั้น ศาลไม่มีหน้าที่ช่วยเหลือคู่ความฝ่ายใดในการค้นหาความจริง

2) ความสัมพันธ์ในคดีเป็นการต่อสู้ระหว่างคู่ความ ศาลทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ควบคุมให้คู่ความต่อสู้กันภายใต้กฎเกณฑ์

3) กฎเกณฑ์ในการสืบพยานหลักฐานมีความเคร่งครัด โดยมีบทตัดพยานที่เด็ดขาด (Exclusionary Rule) การพิจารณาคัดสินคดีให้ความสำคัญแก่หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการสืบพยานหลักฐานมากกว่าเนื้อหา การค้นหาข้อเท็จจริงแบบระบบกล่าวหา ศาลจึงอาจมีคำพิพากษายกฟ้องคดีด้วยสาเหตุทางขั้นตอนทางปฏิบัติ (Technical)<sup>4</sup>

ประเทศในภาคพื้นยุโรปโดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน มีการนำการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนมาใช้อย่างจริงจัง และถือได้ว่าเป็นประเทศที่เป็นแบบอย่างแก่ประเทศอื่น ๆ ในการนำระบบไต่สวนมาใช้ สำหรับในประเทศไทย ตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา จนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมิโทษใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 การดำเนินคดีอาญาเป็นระบบไต่สวน แต่หลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมิโทษใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 และยกเลิกวิธีพิจารณาคดีแบบจารีตนครบาลแล้ว ประเทศไทยได้นำการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหามาใช้ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีคดีอาญาบางประเภทที่กฎหมายกำหนดให้นำระบบไต่สวนมาใช้ในการพิจารณาคดี เช่น การดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การดำเนินคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร เป็นต้น

## 2.2 การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution)

การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ มีแนวคิดว่าการกระทำความผิดอาญาเป็นการกระทำที่ทำลายความสงบสุขของสังคมส่วนรวม ซึ่งรัฐมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย รวมถึงมีหน้าที่ป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดอาญา และหากมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องสร้างความเป็นธรรมแก่สังคม ดังนั้น เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาจะถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายไม่ใช่ประชาชน เนื่องจากประชาชนไม่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม จึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีด้วยตนเอง อย่างไรก็ดี ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะผูกขาดอำนาจในการดำเนินคดี

<sup>4</sup> จาก “ผลของข้อสันนิษฐานตามกฎหมายต่อการกำหนดหน้าที่นำสืบในคดีอาญา,”

อาญาไว้โดยเด็ดขาด ในประเทศที่ถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยเคร่งครัดก็ยังมีการผ่อนปรนให้ประชาชนฟ้องคดีได้ในบางกรณีเช่นกัน เพียงแต่จำกัดประเภทและฐานความผิดไว้ เช่น ในประเทศฝรั่งเศส แม้ว่ารัฐจะไม่ยินยอมให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้โดยตรง แต่ก็มีข้อผ่อนปรนโดยเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายสามารถยื่นฟ้องคดีแพ่ง อันมีผลต่อเนื่องทำให้ต้องมีการดำเนินคดีอาญาต่อไปได้ หรือในประเทศเยอรมันก็ผ่อนปรนโดยรัฐอนุญาตให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้ในบางฐานความผิด แต่ความผิดที่รัฐอนุญาตให้ผู้เสียหายฟ้องคดีเองได้นั้นเป็นความผิดเล็กน้อย หรือในประเทศญี่ปุ่น ให้ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีได้เฉพาะความผิดอันยอมความได้เท่านั้น

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเป็นหลักที่สืบทอดกันมาในประเทศภาคพื้นยุโรป ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากวิธีการดำเนินคดีของอาณาจักรโรมัน และศาลทางศาสนาโรมันคาทอลิก โดยนำเอาระบบไต่สวน (Inquisitorial system) มาใช้ ต่อมาเกิดการปฏิวัติขึ้นในประเทศฝรั่งเศส จึงได้มีหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐแนวใหม่ โดยมีแนวคิดที่ว่า ผู้ที่กระทำความผิดอาญาเป็นผู้กระทำความผิดต่อรัฐด้วย รัฐจึงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการดำเนินคดีเอาทกับผู้กระทำความผิด พร้อมทั้งจัดหาพยานหลักฐานและลงโทษ โดยแนวความคิดดังกล่าวส่งผลให้การดำเนินคดีอาญาขององค์กรของรัฐต้องกระตือรือร้นร่วมมือกันในการค้นหาความจริงโดยไม่จำกัดรูปแบบ ทำให้การค้นหาความจริงในการดำเนินคดีอาญามีหลักประกันสิทธิของผู้กระทำความผิดมากยิ่งขึ้น โดยต้องให้สิทธิแก่ผู้กระทำความผิดในการต่อสู้คดีแก้ข้อกล่าวหาอย่างเต็มที่ ซึ่งหมายถึงการยกฐานะของผู้กระทำความผิดจาก “กรรมในคดี” เป็น “ประธานในคดี”

การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยไม่จำกัดอำนาจฟ้องของประชาชน โดยให้อำนาจประชาชนที่จะฟ้องคดีได้เอง ไม่ว่าในคดีที่เป็นความผิดอันยอมความได้หรือความผิดอาญาต่อแผ่นดิน ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 28 อย่างไรก็ตามอำนาจฟ้องคดีอาญาของประชาชนอาจถูกยกเว้นด้วยกฎหมายพิเศษ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ซึ่งให้อำนาจเฉพาะอัยการสูงสุด และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้นที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญา<sup>6</sup> เป็นต้น

<sup>5</sup> จาก *ระบบอัยการในต่างประเทศ* (น. 8), โดย สุข เปรมวาทิน, 2507, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาดไทย.

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542. มาตรา 23.

## 2.3 มาตรฐานสากลเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญา

### 2.3.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)<sup>7</sup>

แนวคิดเรื่อง “สิทธิมนุษยชน” ได้รับการยอมรับมานานแล้ว โดยแทนสิ่งเดิมที่เรียกว่า “สิทธิตามธรรมชาติ” (Natural Rights)<sup>8</sup> ซึ่งถือเป็นสิทธิประจำตัวของมนุษย์ เพราะมนุษย์เกิดมาเท่าเทียมกัน และสิทธิดังกล่าวนี้ โอนให้กันไม่ได้ เช่น สิทธิในชีวิต สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในการพูด สิทธิในการนับถือศาสนา สิทธิที่จะแสวงหาความสุข เป็นต้น

สิทธิตามธรรมชาตินี้ แต่เดิมมุ่งไปในทางจำกัดอำนาจของกษัตริย์หรือผู้ปกครองรัฐ ซึ่งไม่มีขอบเขต และบางครั้งใช้อำนาจก่อความเดือดร้อนแก่อาณาประชาราษฎร์ จึงได้มีการกล่าวอ้างสิทธิตามธรรมชาติขึ้นเพื่อจำกัดขอบเขตของรัฐ มีหลักอยู่ว่ารัฐต้องเคารพสิทธิตามธรรมชาติของพลเมือง จะตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิต่างๆ เหล่านี้ไม่ได้ นักปราชญ์บางท่านถึงกับมีความคิดว่า ถ้ารัฐตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิตามธรรมชาติของพลเมือง กฎหมายฉบับนั้น ๆ จะไม่มีผลบังคับใช้เลยทีเดียว

แนวความคิดเรื่องสิทธิตามธรรมชาตินี้ มีอิทธิพลก่อให้เกิดการปฏิวัติครั้งสำคัญ ๆ ของโลกหลายครั้ง และยังเป็นต้นกำเนิดความคิดให้จัดทำเอกสารสิทธิของประชาชนที่มีชื่อเสียงหลายฉบับ รวมทั้งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนด้วย เช่น

เมื่อปี ค.ศ. 1789 ได้มีการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส คณะปฏิวัติได้ทำลายคุกบาสติล ประหารชีวิตพระเจ้าหลุยส์ที่ 16 พระราชวงศ์และบรรดาขุนนาง ตลอดจนเจ้าของที่ดินเป็นจำนวนมาก ล้มเลิกระบบฟิวดัล ซึ่งทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคมอย่างร้ายแรง จากนั้นได้ประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และพลเมือง (Declaration des droits de l' Homme et du Citoyen) ปฏิญญาฉบับนี้ได้กลายเป็นเอกสารแม่บทสำหรับรับรองสิทธิของพลเมืองในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งเป็นต้นกำเนิดของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติอีกด้วย

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 มีข้อความที่รับรองสิทธิมนุษยชนไว้สองประเภทใหญ่ ๆ กล่าวคือ

ประเภทแรก เรียกว่าสิทธิทางการเมืองหรือทางแพ่ง (Political or Civil Rights) สิทธิประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็นสิทธิตามธรรมชาติที่เรา รู้จักกันมาเก่าแก่ เช่น สิทธิในชีวิต, ร่างกาย, ทรัพย์สิน, สิทธิในการพูด, การเขียน, การพิมพ์, การโฆษณา สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติตามกฎหมาย

<sup>7</sup> จาก “วันสิทธิมนุษยชน,” โดย กุลพันธ์ พลวัน, (2518), *บทบัญญัติ* 32, ตอนที่ 4, น. 618.

<sup>8</sup> From *The International Protection of Human Rights* (p. 7), by Luard David Even, 1967,

เท่าเทียมกัน สิทธิของผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญา ฯลฯ เราถือว่าสิทธิประเภทนี้เป็นสิทธิในทางลบ (Negative) คือ จำกัดอำนาจของรัฐมิให้กระทำการใด ๆ แก่พลเมืองตามอำเภอใจ

ประเภทที่สอง เรียกว่า สิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Rights) เป็นสิทธิชนิดใหม่รู้จักกันแพร่หลายเมื่อไม่นานมานี้เอง เช่น สิทธิในการศึกษา, สิทธิที่จะจัดตั้งสหพันธ์กรรมกร, สิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตนและครอบครัว, สิทธิในการพักผ่อนและเวลาว่าง รวมทั้ง การจำกัดเวลาทำงานตามสมควร และวันหยุดงานเป็นครั้งคราวโดยได้รับเงินจ้าง, สิทธิของแม่และเด็ก เป็นต้น เราถือว่าสิทธิประเภทที่สองนี้เป็นสิทธิในทางบวก (Positive) คือ บัญญัติขึ้นเพื่อให้รัฐต้องจัดบริการต่าง ๆ แก่พลเมือง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าปณิธานสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมีหลักการสำคัญที่แสดงให้เห็นว่า มนุษย์ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย แม้บุคคลนั้นจะถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำความผิดทางอาญาก็ตาม การจับกุม กักขัง รวมทั้ง การปฏิบัติต่อผู้ถูกกล่าวหาจะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ข้างต้น ซึ่งต้องอาศัยอำนาจโดยบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติไว้ และต้องปฏิบัติต่อบุคคลดังกล่าว โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้ง ได้มีหลักปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดอาญ่อีกด้วยว่าทุกคนมีสิทธิโดยเสมอภาคเต็มที่ในอันที่จะได้รับการดำเนินการที่เป็นธรรมและเที่ยงธรรมในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของตนและการกระทำความผิดอาญาใด ๆ ที่ตนถูกกล่าวหา ซึ่งถือว่าเป็นการวางหลักให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเป็นธรรม อีกทั้ง บุคคลที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดอาญามีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์ จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิด<sup>9</sup>

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ปณิธานสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้ มิใช่สัญญาระหว่างประเทศไม่ก่อให้เกิดพันธะทางกฎหมายแก่ประเทศที่ร่วมรับรองโดยตรง ปณิธานสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมีลักษณะเป็นเพียงประกาศถึงสิทธิที่สำคัญ ๆ ของมนุษย์ที่เคยได้รับการคุ้มครองในมาตรฐานเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ปณิธานนี้ก่อให้เกิดพันธะทางศีลธรรมแก่ประเทศต่าง ๆ ที่เคยบัญญัติกฎหมายภายในหรือต้องทำการใด ๆ ให้สอดคล้องกับปณิธานสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมิใช่เป็นเพียงแถลงการณ์ร่วมกันโดยไม่มีผลผูกพันอย่างหนึ่งอย่างใดไม่ สำหรับพันธะทางกฎหมายปณิธานสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะก่อให้เกิดขึ้นได้ก็ด้วยวิธีจัดทำในรูปของสัญญาระหว่างประเทศ โดยยึดถือแนวทางปณิธานสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นหลัก

<sup>9</sup> จาก “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบการตรวจสอบดวงคุณในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา,” โดย สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล และคณะ, (กรกฎาคม 2551), สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, 22.

ดังนั้น สหประชาชาติจึงได้ดำเนินการร่างสัญญาระหว่างประเทศเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นไปตามกฎหมายอย่างแท้จริง โดยจัดทำสัญญาระหว่างประเทศขึ้นสามฉบับ ซึ่งหนึ่งในนั้นก็คือ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights 1996)<sup>10</sup>

### 2.3.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR)

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่มีเนื้อหาสาระเป็นการรับรองหลักการว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ มุ่งเน้นในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมและเคารพสิทธิมนุษยชนของประชาชน กติกาดังกล่าว ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพและความมั่นคงของตน บุคคลจะถูกจับกุมหรือกักขังหรือลิดรอนเสรีภาพโดยมิชอบไม่ได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามกฎหมาย หากบุคคลใดถูกจับกุมจะต้องได้รับแจ้งเหตุผลในขณะที่ถูกจับกุมและจะต้องทราบข้อหาโดยทันที หลังจากนั้นจะต้องถูกนำตัวไปศาลหรือเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายโดยทันที และได้รับการพิจารณาคดีหรือปล่อยตัวในเวลาที่เหมาะสม<sup>11</sup>

### 2.3.3 มาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ตามมาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งรับรองโดยที่ประชุมสมัชชาทั่วไป โดยมติที่ 43/173 ลงวันที่ 9 ธันวาคม ค.ศ. 1988 ได้กำหนดหลักการเพื่อคุ้มครองบุคคลทุกคนที่ถูกคุมขังหรือจำคุก อาทิ<sup>12</sup>

ข้อ 1 บุคคลทุกคนที่ถูกคุมขังหรือจำคุกพึงได้รับการปฏิบัติในฐานะมนุษย์และอย่างเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลนั้น

ข้อ 11 บุคคลจะถูกคุมขังโดยปราศจากการไต่สวนขององค์กรศาล หรือองค์กรอื่นนั้นมิได้ ผู้ที่ถูกคุมขังมีสิทธิให้การแก้ข้อกล่าวหาหรือได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายตามที่กฎหมายกำหนด

<sup>10</sup> วันสิทธิมนุษยชน (น. 621, 624). เล่มเดิม.

<sup>11</sup> รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบการตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (น. 22-23). เล่มเดิม.

<sup>12</sup> จาก สิทธิมนุษยชน ในรวบรวมสนธิสัญญาสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่สำคัญ, (น. 126), โดย คณะกรรมการประสานงานองค์กรสิทธิมนุษยชน (กปส.), 2544, มูลนิธิฟรีดริค เอแบร์ท และ จาก รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบการตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (น. 25-26). เล่มเดิม.



ข้อ 37 ผู้ที่ถูกคุมขังในระหว่างการดำเนินคดีอาญานั้น จะต้องถูกนำตัวไปยังองค์กรศาลหรือองค์กรอื่นตามที่กฎหมายกำหนดในทันทีที่จะกระทำได้ นับแต่เวลาที่ผู้นั้นถูกจับกุม ทั้งนี้เพื่อจะได้มีการตรวจสอบและวินิจฉัยว่าการควบคุมผู้นั้นเป็นการชอบหรือจำเป็นหรือไม่ การคุมขังบุคคลใดในระหว่างการสอบสวนหรือพิจารณาคดีนั้นจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่มีหมายคุมขังที่ออกโดยชอบขององค์กรที่ออกคำสั่งคุมขังนั้น ผู้ที่ถูกคุมขังดังกล่าวมีสิทธิที่จะทำหนังสือระบุถึงสิ่งที่เขาได้รับการปฏิบัติในระหว่างที่ถูกคุมขังให้องค์กรที่ตรวจสอบความถูกต้องของการคุมขังดังกล่าวนั้นได้ทราบข้อเท็จจริงด้วย เป็นต้น

จากหลักการมาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาดังที่กล่าวมา ถือเป็นหลักการที่ใช้เพื่อคุ้มครองรับรองสิทธิของผู้ถูกคุมขังหรือจำคุก ให้ได้รับการปฏิบัติอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของบุคคล

2.3.4 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention Against Corruption : UNCAC)

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 เกิดขึ้นจากความร่วมมือของรัฐต่าง ๆ ที่ตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาและภัยคุกคามอันเกิดจากการทุจริตที่มีผลต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของสังคม ซึ่งบ่อนทำลายสถาบันและคุณค่าแห่งประชาธิปไตย คุณค่าทางจริยธรรม และความยุติธรรม และเป็นอันตรายต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนและหลักนิติธรรม รวมทั้งห่วงกังวลในความเชื่อมโยงระหว่างการทุจริตและอาชญากรรมในรูปแบบอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรอาชญากรรมและอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ รวมถึงการฟอกเงิน และในกรณีต่าง ๆ ของการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์จำนวนมหาศาล ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของทรัพยากรแห่งรัฐที่คุกคามเสถียรภาพทางการเมืองและการพัฒนาอย่างยั่งยืนของรัฐเหล่านั้น และเชื่อมั่นว่าการทุจริตมิได้เป็นเรื่องระดับภายในรัฐอีกต่อไป แต่เป็นปรากฏการณ์ข้ามชาติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจทั้งปวง ทำให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและการควบคุมการทุจริตเป็นสิ่งที่สำคัญ และเป็นความรับผิดชอบของรัฐทั้งปวงที่จะช่วยกันป้องกันและจัดการทุจริต<sup>13</sup>

ทั้งนี้ประเทศไทยโดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2553 ให้ประเทศไทยเข้าให้สัตยาบันในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 โดยประเทศไทยได้ลงนามและยื่นสัตยาบันสารเข้าเป็นภาคีผ่านเอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรแห่งประเทศไทย

<sup>13</sup> คำแปลอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 โดยคณะกรรมการพิจารณาพันธกรณีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

ประจําสหประชาชาติส่งผลให้ประเทศไทยเข้าเป็นรัฐภาคีอย่างสมบูรณ์ เมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2554 ซึ่งการเข้าเป็นรัฐภาคีนั้นก่อให้เกิดประโยชน์ในทุกมิติของการต่อต้านการทุจริต ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ ทั้งนี้ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต 2003 นับเป็นอนุสัญญาฉบับแรกที่ครอบคลุมรัฐภาคีทั่วโลก<sup>14</sup>

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 แบ่งออกเป็น 8 หมวดรวม 71 ข้อ โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตใน 5 หมวดหลัก ได้แก่

หมวด 2 มาตรการป้องกันการทุจริต กล่าวคือ รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องกำหนดนโยบายและปฏิบัติเชิงป้องกัน เพื่อต่อต้านการทุจริต โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสังคม เช่น การกำหนดขั้นตอนที่จำเป็นในการจัดทำระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมาะสม, การรับเอากระบวนการและข้อบังคับเพื่อให้สาธารณชนทั่วไปได้รับข้อมูลในกรณีที่เหมาะสมเกี่ยวกับบงค์กร กระบวนการปฏิบัติงานและการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารปกครองของรัฐ, การดำเนินมาตรการในการป้องกันการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน เป็นต้น ทั้งนี้รัฐภาคีจะต้องจัดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ต่อต้านการทุจริตที่มีความเป็นอิสระ เพื่อให้องค์กรดังกล่าวสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและปราศจากอิทธิพลในทางมิชอบใด ๆ

หมวด 3 การกำหนดความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ รัฐภาคีมีหน้าที่ต้องกำหนดให้การกระทำบางอย่างตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญานี้ เป็นความผิดทางอาญาภายในรัฐของตน และในหมวดนี้ได้กำหนดหลักการและวิธีการในการดำเนินคดี ตั้งแต่ในขั้นสืบสวนสอบสวน การฟ้องคดี การพิจารณาพิพากษา และการลงโทษ เพื่อก่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด และโดยคำนึงถึงตามควรต่อความจำเป็นในการยับยั้งการทำความผิด และสิทธิในการต่อสู้คดี รวมทั้งเคารพต่อหลักการที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลนั้นเป็นผู้บริสุทธิ์ นอกจากนั้นได้กำหนดหลักการและวิธีการในการคุ้มครองพยาน ผู้เชี่ยวชาญ และผู้เสียหาย ซึ่งให้คำเบิกความเกี่ยวกับความผิด และคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำความผิดให้ได้รับความปลอดภัยและพ้นจากการแก้แค้น ช่มชู้ ทั้งนี้รัฐภาคีต้องจัดให้มีองค์กรหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตที่มีความเป็นอิสระ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยปราศจากอิทธิพลในทางมิชอบใด ๆ

<sup>14</sup> จาก “รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี พ.ศ. 2554” โดย คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2554, น. 206.

หมวด 4 ความร่วมมือระหว่างประเทศ กล่าวคือ กำหนดให้รัฐภาคีต้องให้ความร่วมมือในเรื่องทางอาญา อันได้แก่ การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การโอนตัวบุคคลผู้ต้องโทษ ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมาย การโอนการดำเนินคดีอาญา ความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมาย การสืบสวนสอบสวนร่วม การสืบสวนสอบสวนโดยวิธีพิเศษ

หมวด 5 การติดตามทรัพย์สินคืน กล่าวคือ เป็นการกำหนดวิธีการในการป้องกันและการสืบหาการโอนทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด ทั้งกำหนดความร่วมมือและการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างรัฐภาคีในการติดตามทรัพย์สินคืนโดยตรง, การริบทรัพย์สิน, การส่งคืน และการจัดการทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด

หมวด 6 ความช่วยเหลือทางวิชาการและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร กล่าวคือ รัฐภาคีต้องฝึกอบรมบุคลากรของตน ซึ่งรับผิดชอบงานป้องกันและการต่อต้านการทุจริตให้มีประสิทธิภาพ ในการป้องกัน สืบหา สืบสวน สอบสวน ลงโทษ และควบคุมการทุจริต รัฐภาคีต้องให้การช่วยเหลือซึ่งกันและกันทั้งทางด้านวิชาการ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และด้านอื่น ๆ ที่จำเป็น เช่น ด้านการเงิน วัสดุอุปกรณ์ เป็นต้น

ทั้งนี้หากพิจารณาถึงหมวด 3 การกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิผู้ถูกกล่าวหาแล้วจะเห็นได้จาก ข้อ 30 (6) ดังนี้

ข้อ 30 (6) รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณากำหนดกระบวนการในกรณีที่เหมาะสมในการถอดถอน พนักงาน หรือเปลี่ยนแปลงหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหา เกี่ยวกับความผิดตามอนุสัญญานี้ โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจภายในขอบเขตเท่าที่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน โดยคำนึงถึงการให้ความเคารพต่อหลักการที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลนั้นเป็นผู้บริสุทธิ์

จากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ข้อ 30 (6) ตามที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าแม้รัฐภาคีแห่งอนุสัญญานี้จะตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาและภัยคุกคามอันเกิดจากการทุจริต และต้องการที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้หมดสิ้นไปหรือลดน้อยลงลงมากเพียงใด แต่ก็ไม่ละเลยต่อหลักในการเคารพซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยเคารพต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา รวมถึงเคารพต่อหลักการที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์ ซึ่งการเคารพและให้ความสำคัญต่อสิ่งดังกล่าว ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญในการที่จะนำผู้ถูกกล่าวหาไปฟ้องต่อศาล

## 2.4 แนวคิดและหลักการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยมีมาช้านาน รัฐและประชาชนทุกภาคส่วนให้ความสำคัญกับปัญหานี้อย่างมาก แต่อำนาจหรือมาตรการตามกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการปราบปรามการทุจริตมีอยู่สำหรับการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีข้อบกพร่องของการใช้อำนาจจนไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้การทุจริตและประพฤติมิชอบทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น และบ่อยครั้งที่การทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกลายเป็นเหตุผลหนึ่งในการทำรัฐประหารจนก่อให้เกิดแรงกดดันจากประชาชนต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะต้องปฏิรูปการเมือง รวมทั้งต้องสร้างกลไกและมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จากปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำให้เกิดแนวคิดในการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สรุปได้ดังนี้

### 2.4.1 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยรัฐสภา

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้แบ่งแยกอำนาจในการปกครองประเทศออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ โดยให้แต่ละฝ่ายคอยตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน เพื่อให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปตามกฎหมาย ตัวอย่างเช่น นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีคนใดละเมิดต่อกฎหมายทุจริตและประพฤติมิชอบ รัฐสภาซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถตรวจสอบการทำงานของรัฐมนตรีผู้นั้นได้ ไม่ว่าจะเป็นการตั้งกระทู้ถามหรือการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจและขณะเดียวกันหากเรื่องที่รัฐสภาตรวจสอบนั้นอาจเป็นความผิดอาญาด้วย รัฐสภาก็จะรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ และส่งไปยังหน่วยงานที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญานายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นต่อไป เป็นต้น

การตรวจสอบควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยรัฐสภาได้กำหนดไว้มานานแล้ว ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา เช่น การตั้งกระทู้ถาม<sup>15</sup> การอภิปราย

<sup>15</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475. มาตรา 40 บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจควบคุมราชการแผ่นดิน

ในที่ประชุมสมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในข้อความใดๆอันเกี่ยวกับการงานในหน้าที่ได้แต่รัฐมนตรีย่อมทรงไว้ซึ่งสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าข้อความนั้นๆยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน”

ไม่ไว้วางใจ<sup>16</sup> การตั้งกรรมาธิการขึ้นมาตรวจสอบ<sup>17</sup> และการกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาต้องการรักษาเกียรติศักดิ์ของตน<sup>18</sup>

#### 2.4.1.1 รูปแบบการตรวจสอบควบคุมโดยรัฐสภา

การตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ว่าจะเป็น คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา มีอยู่ด้วยกัน 4 รูปแบบ คือ การตรวจสอบควบคุมโดยการตั้งกระทู้ถาม (question) การตรวจสอบควบคุมโดยการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ (vote of censure) การตรวจสอบควบคุมโดยการตั้งคณะกรรมาธิการขึ้นสอบสวนและการตรวจสอบควบคุมโดยการถอดถอนจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ

##### 1) การตรวจสอบควบคุมโดยการตั้งกระทู้ถาม (question)

ความหมายของคำว่า “กระทู้ถาม” คือ คำถามที่สมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตั้งคำถามรัฐมนตรีในข้อความใด ๆ จะเป็นข้อเท็จจริงหรือนโยบายอันเกี่ยวกับงานในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐมนตรีก็ได้<sup>19</sup> มีลักษณะเป็นการตั้งคำถามเพื่อให้รัฐมนตรีคนหนึ่งคนใดตอบหรือชี้แจงข้อสงสัย แต่การตั้งกระทู้ถามเป็นการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐสภาแบบเบาที่สุด ไม่มีผลที่รุนแรงต่อฝ่ายบริหารที่จะต้องออกจากตำแหน่ง และกระทู้ถามไม่มีผลผูกพันต่อฝ่ายบริหารที่จะต้องปฏิบัติตามเสนอ<sup>20</sup>

<sup>16</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475. มาตรา 41 บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรไม่ไว้วางใจซึ่งสิทธิที่จะลงมติความไว้วางใจในรัฐมนตรีรายตัวหรือทั้งคณะ

ญัตติความไว้วางใจนั้นท่านมิให้ลงมติในวันเดียวกันกับวันที่ปรึกษา”

<sup>17</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475. มาตรา 43 บัญญัติว่า “สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเลือกสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมาธิการสามัญและมีอำนาจเลือกบุคคลที่เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกก็ตามเป็นคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใดๆอันอยู่ในวงงานของสภาแล้วรายงานต่อสภาคณะกรรมาธิการที่กล่าวนี้ย่อมมีอำนาจเรียกบุคคลใดๆมาชี้แจงแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือพิจารณาอยู่นั้นได้

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27 นั้นท่านว่าคุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำหน้าที่ตามมาตรา 43 ด้วย”

<sup>18</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475. มาตรา 21 บัญญัติว่า “สมาชิกภาพแห่งสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ...

(5) สภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัยให้ออกจากตำแหน่งโดยเห็นว่ามีประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่สภามติในข้อนี้ต้องมีเสียงไม่ต่ำกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกที่มาประชุม”

<sup>19</sup> จาก “เอกสารข่าวรัฐสภา เล่ม 416 ม. ปีที่ 18.” (2535, กันยายน), 57.

<sup>20</sup> จาก การนำระบบอิมพีทเมนต์มาใช้ในประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) (น. 118-123), โดย กานดา สิริฤทธิศักดิ์, 2539, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

## 2) การตรวจสอบควบคุมโดยการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ (vote of censure)

การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจเป็นมาตรการหนึ่ง ที่รัฐสภาใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมฝ่ายบริหารที่สำคัญและให้ผลเด็ดขาด มีทั้งการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ ซึ่งในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยากที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากไม่ไว้วางใจ จึงเป็นมาตรการที่เป็นไปได้ยากและไม่สู้จะได้ผลมากนัก อีกทั้งมาตรการตรวจสอบเช่นว่านี้มีได้ให้ความสำคัญกับความผิดทางอาญา เนื่องจากมีผลเพียงถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งเท่านั้น แต่การกระทำนั้นอาจเป็นความผิดทางอาญาด้วยในขณะเดียวกันได้ ซึ่งการกระทำที่เป็นความผิดทางอาญาผู้กระทำความผิดต้องถูกดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยศาลยุติธรรมในอีกขั้นตอนหนึ่ง<sup>21</sup>

## 3) การตรวจสอบควบคุมโดยการตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวน

การตรวจสอบควบคุมโดยวิธีนี้ถือว่าเป็นเรื่องที่ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติจัดการของตนเอง อันมิใช่การตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ซึ่งคณะกรรมการ (Committee) คือ บุคคลที่สภาแต่งตั้งขึ้นประกอบเป็นคณะกรรมการเพื่อกระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาและอำนาจหน้าที่ของกรรมการที่สภาแต่งตั้งขึ้นก็มีอำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเช่นเดียวกัน คือ อำนาจหน้าที่กระทำกิจการหรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่แล้วรายงานต่อสภา และมีอำนาจเรียกผู้เสียหาย ผู้ร้องเรียน หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลความคิดเห็น ตลอดจนเอกสารมาจัดทำรายงานต่อสภาได้

การตรวจสอบควบคุมโดยวิธีนี้ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา 135 ว่า

“สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อกระทำกิจการพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา แล้วรายงานต่อสภา มติตั้งคณะกรรมการวิสามัญดังกล่าวต้องระบุกิจการหรือเรื่องให้ชัดเจนและไม่ซ้ำหรือซ้อนกัน

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่งมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คำสั่งเรียกเช่นว่านั้นมีให้ใช้บังคับกับผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการวิธีพิจารณา

<sup>21</sup> แหล่งเดิม. (น.134 – 138).

พิพากษาอรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาลและมีให้ใช้บังคับกับผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี

ในกรณีที่บุคคลตามวรรคสองเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบ และมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามวรรคสอง เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดินให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามวรรคสอง

เอกสิทธิ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 130 นั้น ให้คุ้มครองถึงบุคคลผู้กระทำความผิดตามมาตรานี้ด้วย

กรรมการสามัญซึ่งตั้งจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดต้องมีจำนวนตามหรือใกล้เคียงกับอัตราส่วนของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองหรือกลุ่มพรรคการเมืองที่มีอยู่ในสภาผู้แทนราษฎร...”

การตรวจสอบควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีอำนาจและอิทธิพลชั้นสูง ระบบการตรวจสอบนี้ยังไม่มีประสิทธิภาพและผลบังคับใช้เท่าที่ควรเนื่องจากการสอบสวนไม่เป็นอิสระอย่างแท้จริง<sup>22</sup> อย่างไรก็ตาม หากการตรวจสอบควบคุมของคณะกรรมการพบว่า การกระทำดังกล่าวอาจเป็นความผิดอาญา คณะกรรมการก็จะส่งเรื่องไปยังหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดำเนินการต่อไป

4) การตรวจสอบควบคุมโดยการถอดถอนจากสมาชิกภาพสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ

วิธีการนี้ถือเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่สามารถตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติโดยรัฐสภา ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดกระบวนการให้สมาชิกรัฐสภาตรวจสอบควบคุมกัน โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 271 ว่า

“สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติ

<sup>22</sup> แหล่งเดิม. (น.148).

ตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270<sup>23</sup> ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้...”

ดังนั้น หากสมาชิกวุฒิสภาหรือรัฐมนตรีคนใดทุจริตและประพฤติมิชอบโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่แสวงหาประโยชน์ รัฐสภาเองก็สามารถตรวจสอบควบคุมสมาชิกวุฒิสภาหรือรัฐมนตรีผู้นั้นได้ หากพบว่ากระทำความผิดเช่นนี้อาจเป็นความผิดอาญาด้วยก็ต้องดำเนินคดีอาญาสมาชิกวุฒิสภาหรือรัฐมนตรีผู้นั้นต่อไป

#### 2.4.1.2 ปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยรัฐสภา

การตรวจสอบควบคุมด้วยมาตรการดังกล่าวข้างต้น เป็นมาตรการตรวจสอบควบคุมกันเองของสมาชิกวุฒิสภา แต่ทางปฏิบัติในอดีตที่ผ่านมายังไม่เคยปรากฏว่ามีการใช้มาตรการดังกล่าวนี้อย่างจริงจัง เป็นไปในลักษณะของการต่อรองผลประโยชน์ ซึ่งอาจเป็นเพราะการเมืองในประเทศไทยมีลักษณะ “ไม่มีมิตรแท้และศัตรูถาวร”<sup>24</sup> อีกทั้งเป็นการยากที่จะประสบผลสำเร็จในการควบคุมการใช้อำนาจผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากการลงมติถอดถอนต้องใช้คะแนนเสียงของวุฒิสภาไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา<sup>25</sup> นอกจากนี้คะแนนเสียงในสภาผู้แทนราษฎรของฝ่ายรัฐบาลมีมากกว่ากึ่งหนึ่ง

<sup>23</sup> นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษา หรือตุลาการพนักงานอัยการหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

<sup>24</sup> จาก “รายงานการวิจัยระบบการตรวจสอบทุจริต ของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง,” โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, (กันยายน 2538), กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 23.

<sup>25</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550. มาตรา 274. บัญญัติว่า “สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับมิตที่ให้ออกถอนผู้ใดออกจากตำแหน่งให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ออกถอนและให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี

มติของวุฒิสภามาตรานี้ให้เป็นที่สุดและจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”



ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดเสมอจึงมักมีการช่วยเหลือและปกป้องผลประโยชน์ของพวกพ้องและตนเอง ทั้งที่ในการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจของพรรคฝ่ายค้านแต่ละครั้ง มีการกล่าวหาว่ารัฐมนตรีหลายท่านทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างรุนแรง รวมทั้งการตรวจสอบของคณะกรรมการของรัฐสภาไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากในทางปฏิบัติแล้ว กรรมการของรัฐสภาส่วนใหญ่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองฝ่ายรัฐบาล ทำให้การทำงานอยู่ภายใต้การครอบงำของกรรมการบริหารพรรคที่ตนสังกัด

#### 2.4.2 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติ

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ไม่ว่าจะใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่แสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้อง หรือทุจริตต่อหน้าที่ในกรณีใด ๆ รวมถึงบุคคลอื่นที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ร่วมกระทำผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย จะเป็นการผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่นที่บัญญัติให้เป็นความผิด

คุณธรรมตามกฎหมาย<sup>26</sup> ของความผิดเหล่านี้ คือ ความบริสุทธิ์แห่งอำนาจรัฐหรือแห่งตำแหน่ง

ความผิดต่าง ๆ เหล่านี้ เฉพาะผู้เป็นเจ้าของพนักงานเท่านั้นที่จะกระทำผิดได้ เนื่องจากเป็นองค์ประกอบความผิดที่กำหนดคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้กระทำความผิด บุคคลอื่นโดยทั่วไปซึ่งไม่ใช่เจ้าพนักงานไม่อาจกระทำความผิดได้ เพราะขาดองค์ประกอบความผิดที่กฎหมายบัญญัติด้วยเหตุนี้บุคคลธรรมดาจึงเป็นตัวละครตามมาตรา 83 ในการกระทำความผิดดังกล่าวไม่ได้แต่อาจเป็นผู้สนับสนุนได้<sup>27</sup>

##### 2.4.2.1 ขั้นตอนการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติ

เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุจริตและประพฤติมิชอบอันเป็นความผิดตามที่ประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติไว้ ก็จะต้องดำเนินคดีอาญาตามขั้นตอนและวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งสามารถแบ่งขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติได้ดังนี้

<sup>26</sup> คุณธรรมทางกฎหมาย” (Rechtsgut) หมายความว่า ประโยชน์หรือคุณค่าของการอยู่ร่วมกันที่กฎหมายคุ้มครอง” หรือ “ประโยชน์ที่กฎหมายคุ้มครอง”หรือ สิ่งที่กฎหมายมุ่งประสงค์จะคุ้มครองโดยการบัญญัติให้การฝ่าฝืนเป็นความผิดอาญา (Criminalization)

<sup>27</sup> จาก คำอธิบายกฎหมายอาญาภาค 1 (พิมพ์ครั้งที่ 6) (น. 445-446), โดย เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, 2542, กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

1) การเริ่มคดีอาญา เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบไม่ว่าจะมีผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนหรือไม่ก็ตาม พนักงานสอบสวนเป็นผู้มีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาโดยจะรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ ในคดีเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงอันไปสู่การพิสูจน์ถึงความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2) เมื่อพนักงานสอบสวนได้รวบรวมพยานหลักฐานและสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วก็จะสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นเสนอไปยังพนักงานอัยการ และพนักงานอัยการก็จะใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี

3) กรณีพนักงานอัยการมีความเห็นสั่งฟ้องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ก็จะยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมปกติ ในชั้นนี้พนักงานอัยการมีหน้าที่นำสืบให้ศาลเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดจริงตามฟ้อง และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีสิทธินำพยานหลักฐานมาสืบหักล้างพยานของพนักงานอัยการได้

4) หากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานของพนักงานอัยการไม่มีน้ำหนักน่าเชื่อถือก็จะพิพากษายกฟ้อง แต่หากศาลเห็นว่าพยานหลักฐานมีน้ำหนักน่าเชื่อถือก็จะพิพากษาลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาต่อไปตามลำดับชั้นศาล

5) กรณีพนักงานอัยการมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต้องส่งสำนวนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แล้วแต่กรณี เพื่อตรวจสอบสำนวนอีกครั้งหนึ่ง หากมีความเห็นแย้งกับความเห็นของพนักงานอัยการ ต้องส่งสำนวนการสอบสวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด

2.4.2.2 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติ

การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติไม่ค่อยจะมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยสามารถสรุปปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ 3 ประการ<sup>28</sup> คือ

ประการแรก บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตมักจะไม่ยอมให้ความร่วมมือในการร้องเรียนฟ้องร้อง หรือเป็นพยาน เพราะต่างก็เป็นผู้กระทำผิดด้วยกันทั้งสิ้น

ประการที่สอง ตามหลักการในรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาถือว่า ในการพิสูจน์ความผิดนั้นเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือผู้เสียหาย

<sup>28</sup> “รายงานการวิจัยระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง,” (น.18). เล่มเดิม.

ที่จะพิสูจน์ว่าจำเลยกระทำผิดจริง โดยต้องนำพยานหลักฐานมาสืบให้ศาลฟังเป็นที่ปราศจากข้อสงสัย หากมีข้อสงสัยกฎหมายให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย ดังนั้น ในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบส่วนมากผู้เสียหายเองเป็นผู้ยินยอมกระทำผิด และการหาพยานหลักฐานทำได้ยาก การดำเนินคดีอาญาตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติจึงมักไม่ปรากฏว่าได้พยานหลักฐานแจ้งชัดพอจะเอาผิดต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

ประการที่สาม กรณีผู้กระทำผิดเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อเอาผิดกับบุคคลดังกล่าวยิ่งทำได้ยากกว่าปกติ เพราะบุคคลเหล่านี้มีอิทธิพลสูง โดยเฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา มีอำนาจที่ให้คุณหรือโทษโดยตรงต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับล่างได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในฐานะพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการรวบรวมพยานหลักฐานและจัดทำสำนวนการสอบสวน ดังนั้น เมื่อผู้รวบรวมพยานหลักฐานเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาการดำเนินคดีอาญาต่อบุคคลดังกล่าวโดยตรงไปตรงมาเพื่อพิสูจน์ความผิดย่อมทำได้ยาก

ในอดีตการดำเนินคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบ โดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติ ในกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี มีให้เห็นน้อยราย มีเพียงกรณีเดียวที่เห็นได้ชัดเจน คือ กรณีรัฐมนตรีกินป่าซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่าพนักงานอัยการยื่นฟ้อง พล.อ. สุรจิต จารุเสถณี เป็นจำเลยที่ 1 คุณหญิงน้อมจิตร จารุเสถณี เป็นจำเลยที่ 2 นางจรรุญ ศศิประภา เป็นจำเลยที่ 3 ต่อศาล ด้วยปรากฏข้อเท็จจริงว่าจำเลยที่ 1 ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จำเลยที่ 2 เป็นภริยาของจำเลยที่ 1 และจำเลยที่ 3 เป็นคนสนิทกับจำเลยที่ 2 ร่วมกันรับเงินสินบนเป็นเงินสดและเช็คจากนายสมฤกษ์ กิตติสุวรรณ เพื่อให้จำเลยที่ 1 ใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตรสั่งอนุญาตให้นายสมฤกษ์ฯ ได้เช่าที่ดินซึ่งเป็นสวนยางและป่าคุ้มครองจำนวนแสนไร่เศษในเขตพื้นที่ อำเภอเบตง จังหวัดยะลา ซึ่งคดีนี้ศาลฎีกามีคำพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยที่ 1 สิบห้าปี และลงโทษจำคุกจำเลยที่ 2 และที่ 3 สิบปี<sup>29</sup> ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติไม่อาจนำไปใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างกว้างขวาง

<sup>29</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 948/2510

2.4.3 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.)

ภายหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เล็งเห็นถึงความสำคัญของการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพราะตระหนักดีว่าปัญหาการทุจริตในสังคมไทยที่เรื้อรังมายาวนานนั้นมีผลกระทบต่อเสถียรภาพ และความน่าเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลและการเมืองไทย ประกอบกับมีเสียงเรียกร้องจากประชาชนที่ไม่ต้องการผลประโยชน์อันเลวร้ายที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเบียดบังเอาผลประโยชน์ของชาติไปเป็นประโยชน์ของตน ด้วยเหตุนี้ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรี จึงมีคำสั่งลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2517 แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) แต่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ชุดแรกยังไม่ทันได้จัดให้มีการประชุม นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ก็ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก่อน ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ถูกยุบเลิกไปด้วย จนกระทั่งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ 2 จึงมีคำสั่งลงวันที่ 2 กรกฎาคม 2517 แต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ขึ้นใหม่

คณะกรรมการ ป.ป.ป. ปฏิบัติหน้าที่มาจนถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2517 ก็ถูกยุบเลิกไป รวมสรุปผลงานของคณะกรรมการในระหว่างระยะเวลาดังกล่าวได้ คือ เรื่องที่เข้าสู่การพิจารณา รวม 434 เรื่อง พิจารณาดำเนินการแล้วเสร็จ 143 เรื่อง ส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน และคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ 194 เรื่อง ตรวจสอบพบว่ามีกรทุจริต และมอบให้ต้นสังกัดดำเนินการต่อ 30 เรื่อง และแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนข้อเท็จจริง และสอบสวนทางวินัย 20 เรื่อง

จากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดังกล่าวพิสูจน์ให้ประชาชนเห็นว่าการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นไปอย่างได้ผล แต่เนื่องจากเป็นเพียงคณะกรรมการเฉพาะกิจที่ตั้งขึ้นมาชั่วคราว โดยไม่มีกฎหมายรองรับ สถานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ จึงหวั่นยกประเด็นที่ว่า สมควรให้รัฐธรรมนูญบัญญัติถึงองค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้น โดยเฉพาะหรือไม่ ขึ้นมาพิจารณาคำ และข้อเสนอหนึ่งที่ได้รับ การยอมรับในชั้นการยกร่างรัฐธรรมนูญก็คือ การบัญญัติให้มีผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม เมื่อร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่การพิจารณาในวาระที่ 2 บทบัญญัติในเรื่องนี้ก็ถูกตัดทิ้งไป ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 จึงปราศจากบทบัญญัติที่กำหนดให้สร้างองค์กรขึ้นทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตโดยเฉพาะ แต่ก็มีบทบัญญัติในมาตรา 66 ซึ่งอยู่ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐว่า “รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐ

อย่างอื่นให้มีประสิทธิภาพ และพึงดำเนินการทุกทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ”

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 จะไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรขึ้นทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยเฉพาะ แต่เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เดิม ประสบความสำเร็จและเป็นที่ยอมรับ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจึงเห็นความจำเป็นในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรในลักษณะดังกล่าวขึ้นอย่างถาวร ประกอบกับมีบทบัญญัติในมาตรา 66 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2517 ดังที่กล่าวมาแล้วด้วยเหตุนี้ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ขึ้น

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 บังคับใช้มาได้ระยะเวลาหนึ่งก็มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ประเด็นที่มีการแก้ไขเพิ่มเติม ได้แก่ ประเด็นที่เกี่ยวกับบทนิยามของเจ้าหน้าที่ของรัฐ วาระการดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการ กรรมการ เลขานุการ และรองเลขานุการ และกระบวนการสืบสวนสอบสวน และพิจารณาวินิจฉัยทั้งในทางวินัย ทางอาญา และร้ายคดีปกติ โดยสรุปแล้วกฎหมายฉบับดังกล่าวมีสาระสำคัญที่สมควรพิจารณาสรุปได้รวม 4 ประเด็น ดังนี้<sup>30</sup>

ประเด็นที่ 1 องค์กรประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

คณะกรรมการ ป.ป.ป. ประกอบด้วยประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน กับเลขานุการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง ซึ่งแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริต และมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่าง ๆ โดยความเห็นชอบของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้จัดการ กรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน หรือลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไร ประธานกรรมการและกรรมการมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 2 ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้อีกวาระหนึ่ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระมิได้

<sup>30</sup> จาก คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ (น. 23-42), โดย สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, 2547, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่ดังนี้

(1) เสนอมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะรัฐมนตรี

(2) เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงทรัพย์สินและหนี้สินตามรายการ วิธีการ และเวลาตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(3) สืบสวนสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริงเมื่อมีผู้กล่าวหา ร้องเรียน หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริต หรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

(4) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการหรือวางแผนงาน โครงการของส่วนราชการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(5) รายงานผลปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ พร้อมทั้งข้อสังเกตต่อนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร ภายในเดือนตุลาคมทุกปี (สิ้นปีงบประมาณ) แล้วพิมพ์เผยแพร่รายงานประจำปีนั้น

(6) สืบสวนสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริงเมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ หรือมีการกล่าวหา ร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจดังนี้

(1) มีหนังสือสอบถามส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ หรืองานใด ๆ และเมื่อส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจได้รับหนังสือสอบถามแล้วจะต้องชี้แจงข้อเท็จจริงที่ได้มีการสอบถามทุกครั้งภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือสอบถาม ในกรณีที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นต้องใช้เวลาในการชี้แจงข้อเท็จจริงเกินกำหนดเวลา 30 วันให้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้สอบถามก่อนวันสิ้นสุดกำหนดพร้อมกับเหตุผล โดยขอขยายระยะเวลาได้ครั้งละไม่เกิน 30 วัน แต่รวมระยะเวลาทั้งหมดต้องไม่เกิน 90 วัน

(2) มีหนังสือเรียกบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรณีที่สืบสวนสอบสวนมาให้ถ้อยคำหรือส่งบัญชีเอกสาร หรือวัตถุใด ๆ ที่จำเป็นต่อการสอบสวนมาเพื่อประกอบการพิจารณาหรือแจ้งให้บุคคลใด ๆ ดังกล่าวให้ถ้อยคำ หรือส่งบัญชีเอกสาร หรือวัตถุใด ๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวนต่อเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือเพื่อการนั้น

(3) ตั้งอนุกรรมการเพื่อพิจารณาสอบสวน หรือปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(4) ในการพิจารณาสอบสวน ถ้าคณะกรรมการเห็นว่ากรณีใดมีเหตุผลสมควรให้สั่งพักราชการข้าราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียน ก็ให้รายงานไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบ และส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียนสั่งพักราชการ หรือพักงานเพื่อรอฟังผลการพิจารณาของคณะกรรมการ เว้นแต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ให้คณะกรรมการส่งเรื่องและความเห็นไปยังปลัดกระทรวงยุติธรรม เพื่อดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

ประเด็นที่ 2 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

สำนักงาน ป.ป.ป. มีหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการและปฏิบัติงานธุรการอื่น ๆ โดยมีเลขาคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการของสำนักงาน ป.ป.ป. และจะให้มิรอลเลขาคิการเป็นผู้ช่วยก็ได้ ซึ่งเลขาคิการนี้ได้รับการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเป็นเวลาเกิน 4 ปีไม่ได้

ประเด็นที่ 3 บุคคลผู้อยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

บุคคลผู้อยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีบทนิยามอยู่ในมาตรา 3 ได้แก่ (1) ข้าราชการ (2) พนักงานส่วนท้องถิ่น (3) พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ (4) ผู้บริหารท้องถิ่น (5) สมาชิกสภาท้องถิ่น (6) กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน (7) กรรมการ อนุกรรมการ และลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ

ประเด็นที่ 4 การมีมติชี้มูลความผิด

การสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. อาจมีมติชี้มูลความผิดต่อผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียนได้ใน 3 ลักษณะ ดังนี้

1) ความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบและส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น เพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไป โดยผู้บังคับบัญชาต้องดำเนินการภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และต้องแจ้งผลให้คณะกรรมการทราบทุก 30 วัน

2) ความผิดทางอาญา ให้ประธานกรรมการรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบ และแจ้งต่อพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน 120 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

3) ความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. แจ้งพนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน และเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษ ไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก

2.4.3.2 ปัญหาและอุปสรรคของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในการป้องกันและปราบปราม การทุจริต

1) การปราศจากความเป็นกลางและอิสระ

คณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงาน ป.ป.ป. ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีความไม่เป็นกลาง และขาดความเป็นอิสระทั้งในด้านการปฏิบัติหน้าที่ การบริหารงานบุคคล และการงบประมาณ

(1) คณะกรรมการ ป.ป.ป.

ก. ลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการ ป.ป.ป. กำหนดว่า ต้องไม่เป็น ข้าราชการการเมือง สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้จัดการ ที่ปรึกษา ตัวแทน หรือลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัท หรือองค์การใด ๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไรเท่านั้น แต่ไม่ห้ามบุคคลที่เป็นข้าราชการประจำ ความข้อนี้ทำให้กระทบถึงความเป็นอิสระ ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นอย่างมาก กล่าวคือ ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดำรงตำแหน่ง ทั้งสองสถานะคือเป็นทั้งกรรมการ ป.ป.ป. และเป็นข้าราชการประจำแล้ว กรรมการ ป.ป.ป. ก็อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ เพราะ โครงสร้างการตรวจสอบใดก็ตามที่กำหนดให้บุคคลผู้ตรวจสอบ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของบุคคลผู้ถูกตรวจสอบ โครงสร้างการตรวจสอบนั้นย่อมไม่สามารถ ดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแน่นอน นอกจากนี้การดำรงตำแหน่งที่อยู่ในสองสถานะ ในเวลาเดียวกันดังกล่าวยังทำให้มีภารกิจมากมายจนอาจส่งผลให้บุคคลดังกล่าวไม่สามารถปฏิบัติ หน้าที่ในฐานะกรรมการ ป.ป.ป. อย่างเต็มกำลังเท่าที่ควร

ข. การที่กฎหมายกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรเป็น ประธานกรรมการ ป.ป.ป. และกรรมการ ป.ป.ป. ให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบนั้น อาจเป็นการ เปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีเสนอรายชื่อบุคคลที่เป็นพรรคพวกเดียวกับตน ประกอบกับกฎหมาย ไม่ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการ ป.ป.ป. ไว้โดยละเอียด แต่ใช้ถ้อยคำ ที่กินความกว้างว่า “บุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตและมีความรู้ความชำนาญในวิชาการ หรือกิจการ ต่างๆ...” ซึ่งเป็นคุณสมบัติที่มีลักษณะเป็นนามธรรมมากเช่นนี้ ก็ยังเป็นการเปิดโอกาสให้การเสนอ รายชื่อบุคคลที่เป็นพรรคพวกเดียวกันกระทำได้ง่ายขึ้น

ค. การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ ป.ป.ป. กำหนดให้ มีวาระการดำรงตำแหน่งสั้นเพียง 2 ปี และสามารถดำรงตำแหน่งได้อีกวาระหนึ่ง แต่จะดำรงตำแหน่ง ติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ การที่กฎหมายกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้เช่นนี้ นอกจากจะทำให้ เกิดความไม่ต่อเนื่องในการปฏิบัติงานแล้ว ยังกระทบถึงความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่



ของกรรมการ ป.ป.ป. อีกด้วย เพราะเมื่อใกล้จะหมดวาระการดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ป. ก็อาจปฏิบัติหน้าที่ด้วยความพะวักพะวงและเกรงใจต่อคณะรัฐมนตรี และรัฐสภาในฐานะเป็นผู้เสนอชื่อ และให้ความเห็นชอบ และไม่กล้าที่จะตรวจสอบการทุจริตอย่างจริงจัง ด้วยเกรงว่าหากตน ปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มกำลังจนไปกระทบกับผู้มีอำนาจแต่งตั้งแล้ว ก็อาจไม่ได้รับการแต่งตั้ง เข้าดำรงตำแหน่งอีกวาระหนึ่ง หรืออาจกลัวว่าเมื่อตนพ้นจากตำแหน่งไปแล้วก็จะถูกผู้ที่ ถูกตรวจสอบหาทางกลั่นแกล้งได้<sup>31</sup>

(2) สำนักงาน ป.ป.ป.

ก. สำนักงาน ป.ป.ป. มีสถานะเป็นส่วนราชการเทียบเท่ากรมในสังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี มีเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไปซึ่งราชการ ของสำนักงาน ป.ป.ป. การมีโครงสร้างในลักษณะเช่นนี้ย่อมกระทบถึงความเป็นอิสระ ในหลายประการ ตั้งแต่การบริหารงานบุคคลภายในสำนักงาน ป.ป.ป. ที่นายกรัฐมนตรีในฐานะ เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักนายกรัฐมนตรี ย่อมมีอำนาจในการแต่งตั้ง โยกย้าย พิจารณา ความดีความชอบ ตลอดจนลงโทษทางวินัยข้าราชการในสำนักงาน ป.ป.ป. ได้ อันเป็นช่องทาง ให้ฝ่ายบริหารสามารถเข้าแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ป. ได้โดยผ่านทางระบบ การบริหารงานบุคคล ในด้านการงบประมาณก็เช่นกัน การของบประมาณของสำนักงาน ป.ป.ป. ต้องดำเนินการโดยผ่านสำนักงบประมาณเหมือนกับกรมอื่น อันทำให้ฝ่ายบริหารเข้าแทรกแซง โดยการพิจารณาตัดลดงบประมาณจนอาจทำให้สำนักงาน ป.ป.ป. ขาดแคลนงบประมาณ อันเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งส่งผลถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานได้

ข. ภาระหน้าที่ของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ป. มีอยู่ด้วยกัน 2 ด้าน คือ ด้านหนึ่ง ต้องดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. แต่อีกด้านหนึ่งต้องดำเนินการตามคำสั่ง ของผู้บังคับบัญชาในสำนักนายกรัฐมนตรี ปัญหาที่ตามมาก็คือ เมื่อข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ป. มีภาระงานทั้ง 2 ด้านขัดแย้งกันเองก็เป็นที่สงสัยว่าข้าราชการในสำนักงาน ป.ป.ป. จะเลือก ดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือดำเนินการตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชา ในสำนักนายกรัฐมนตรี ภายใต้สถานการณ์ที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ยังคงมีอำนาจสั่งการในฐานะผู้บังคับบัญชาในการบริหารงานบุคคลในสำนักงาน ป.ป.ป.

2) การมีอำนาจหน้าที่จำกัด

คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจหน้าที่ที่จำกัด อันเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ ให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งอุปสรรคดังกล่าว แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

<sup>31</sup> “รายงานการวิจัยระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง,” (น.20). เล่มเดิม.

(1) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 มาตรา 3 ให้นิยามคำว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้ คือ ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กรรมการ อนุกรรมการ และลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เมื่อพิจารณาจากนิยามคำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจในการตรวจสอบเฉพาะฝ่ายบริหารเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงฝ่ายนิติบัญญัติ อันได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ด้วยแม้ในกรณีที่บุคคลใดดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรีในเวลาเดียวกัน ก็อาจถูกตรวจสอบจากคณะกรรมการ ป.ป.ป. แต่เป็นไปในสถานะข้าราชการการเมืองไม่ได้ถูกตรวจสอบในสถานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงสภาพภารกิจ และอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายแล้ว ไม่น่าจะมีผลประโยชน์มากมายที่จะกระตุ้นให้เกิดการทุจริตหรือประพฤติมิชอบได้ อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวไม่อาจนำมาใช้ได้กับสังคมไทย ซึ่งมีบริบททางการเมืองเฉพาะที่แตกต่างไปจากสังคมอื่น ๆ และในทางความเป็นจริงแล้ว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต่างก็มีอำนาจ และอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(2) แม้คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะมีอำนาจเรียกหรือแจ้งบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรณีการสืบสวนสอบสวนมาให้ถ้อยคำ หรือส่งบัญชีเอกสาร หรือวัตถุใด ๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวนมาประกอบการพิจารณาได้ แต่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในการตรวจ ค้น ยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาในสถาบันหรือหน่วยงานต่าง ๆ ได้เอง ซึ่งถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และในทางปฏิบัติหลายกรณีเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหนังสือไปขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งข้อมูลมาให้ หรือเชิญบุคคลมาให้ถ้อยคำ ก็มักจะได้รับการบ่ายเบี่ยง หรือปฏิเสธ โดยให้เหตุผลว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจเข้าไปก้าวล่วงเรื่องของหน่วยงานนั้น ๆ การที่จะได้ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงและมีทรัพย์สินมาก อำนาจอิทธิพลที่จะขัดขวางการสืบสวนก็จะยิ่งมีความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะให้ข้อมูลก็จะลดลงตามไปด้วย ทำให้การสอบสวนมีความล่าช้าและไม่สามารถค้นหาทรัพย์สินที่มีอยู่ตามที่ต่าง ๆ ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับเงินที่ฝากอยู่ตามสถาบันการเงินต่าง ๆ นอกจากนี้การที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจตรวจ ค้น ยึด อายัดพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวน จึงทำให้ผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกล้าที่จะทำลายพยานหลักฐาน และไม่ให้ออกสารที่เป็นหลักฐานในคดีและ

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็ไม่อาจเข้าไปค้นในสถานที่ที่สงสัยว่าจะปรากฏเอกสารนั้น ๆ ได้ ก็ย่อมยิ่งเป็นผลให้การแสวงหาพยานหลักฐานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และเป็นมูลเหตุที่สำคัญที่ทำให้ต้องยุติการดำเนินคดีไปเป็นจำนวนมาก<sup>32</sup>

### 3) การมีกระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยที่ไม่เหมาะสม

กระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงาน ป.ป.ป. มีความไม่เหมาะสมหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นกรณีการตรวจสอบทรัพย์สินเพื่อพิสูจน์ความร้ายแรงผิดปกติกติ การสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยเพื่อชี้มูลความผิดทางวินัย ตลอดจนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยเพื่อชี้มูลความผิดทางอาญา

#### (1) การตรวจสอบทรัพย์สินเพื่อพิสูจน์ความร้ายแรงผิดปกติกติ

คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่อาจตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปเกิน 1 ปีได้<sup>33</sup> การไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน แต่กลับเก็บบัญชีนั้นไว้เป็นความลับและไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ<sup>34</sup> ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะเข้าไปตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินที่ได้ ยื่นไว้ก็ต่อเมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือมีการกล่าวหาหรือเรียนว่าร้ายแรงผิดปกติกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติกติ<sup>35</sup> ยิ่งไปกว่านั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรายใดร้ายแรงผิดปกติกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติกติเพื่อแจ้งต่อพนักงานอัยการและนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไปนั้น ก็ต้องใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด<sup>36</sup> ตลอดจนขั้นตอนในการขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินก็ใช้ระยะเวลายาวนานกว่าจะดำเนินคดีถึงที่สุด และคณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็ไม่มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาไว้ระหว่างดำเนินคดีเป็นเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินไปให้แก่บุคคลอื่นเสียก่อน ทั้งนี้เพราะกรณีร้ายแรงผิดปกติกติและมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น

<sup>32</sup> จาก สัมฤทธิผลในการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในกรณีร้ายแรงผิดปกติกติกับการนำอาญาหมายปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 31), โดย ชาติณี อดุลงาน, 2541, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>33</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530, มาตรา 21 จัตวา.

<sup>34</sup> พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524, มาตรา 9.

<sup>35</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530, มาตรา 20.

<sup>36</sup> พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530, มาตรา 21 วรรคท้าย.

ผิดปกตินี้เป็นกรณีที่มีผลผูกพันเฉพาะตัวข้าราชการที่ถูกร้องเรียนเท่านั้น ไม่รวมถึงทรัพย์สินของบุตร ภริยา และญาติพี่น้อง ดังนั้น เมื่อมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน จึงมีทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพียงเล็กน้อย ซึ่งเป็นจุดอ่อนที่ทำให้การปราบปรามการทุจริตด้านนี้ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และผู้กระทำผิดก็ยังคงได้ประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นอันเป็นเหตุให้ไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายและการปราบปรามการทุจริตไม่ได้ผล<sup>37</sup>

#### (2) การสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยเพื่อชี้มูลความผิดทางวินัย

คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจเพียงแต่การชี้ว่าเรื่องที่สอบสวนมีมูลความผิดทางวินัยหรือไม่ จากนั้นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเพื่อพิจารณาใหม่ และส่งผลให้การสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เกือบไม่มีความหมาย เพราะไม่จำเป็นที่ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกชี้มูลจะต้องเห็นพ้องตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติ กรณีเช่นนี้เท่ากับเป็นการเปิดช่องให้ผู้บังคับบัญชามีโอกาสปกป้องพรรคพวกของตนเองได้ ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้รับขนานนามว่า “เสือกระดาษ”

#### (3) การสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยเพื่อชี้มูลความผิดทางอาญา

มีเหตุเช่นเดียวกับการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยเพื่อชี้มูลความผิดทางวินัย กล่าวคือ คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจเพียงแต่การชี้ว่าเรื่องที่สอบสวนมีมูลความผิดทางอาญาหรือไม่ หากมีมูลความผิดทางอาญาก็จะแจ้งให้พนักงานสอบสวนรับไปดำเนินการต่อไป โดยพนักงานสอบสวนไม่จำเป็นต้องนำสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มาเป็นหลักในการสอบสวน ซึ่งทำให้การดำเนินคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการอาจมีการใช้อำนาจไปในทางมิชอบ เพื่อช่วยเหลือตนเองหรือพรรคพวก นอกจากนี้การดำเนินคดีอาญาไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับเล็กๆ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงต่างก็อยู่ในอำนาจของศาลอาญา และใช้กระบวนการและวิธีพิจารณาเหมือนกันทั้ง ๆ ที่ในกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นอาจจำเป็นต้องมีกระบวนการและวิธีพิจารณาในศาลที่มีลักษณะพิเศษ เพราะเป็นบุคคลที่มีสถานะแตกต่างจากเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ

#### 2.4.4 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยอำนาจพิเศษ

อำนาจพิเศษในที่นี้คืออำนาจตามกฎหมายที่เกิดขึ้นเป็นการเฉพาะสำหรับดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยอำนาจพิเศษนี้เท่าที่ปรากฏในประเทศไทยมีอยู่ด้วยกัน 4 กรณี คือ การดำเนินคดีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กับพวก

<sup>37</sup> สัมฤทธิ์ผลในการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในกรณีร่ำรวยผิดปกติกับการนำเอากฎหมายปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับ (น. 31). เล่มเดิม.

การดำเนินคดีจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก การดำเนินคดีพลเอก ชาติชาย ชุณหะวัณ กับพวก และการดำเนินคดีพันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร กับพวก

#### 2.4.4.1 การดำเนินคดีจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กับพวก

สืบเนื่องจากภายหลังจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ถึงแก่อสัญกรรม ทายาทได้ฟ้องร้องแย่งมรดกกันทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์โดยทั่วไปว่า จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ร่ำรวยจากอะไร การวิพากษ์วิจารณ์นี้ทำให้รัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร เข้ามาไต่สวนทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์<sup>38</sup> โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร<sup>39</sup> อันเป็นการใช้อำนาจเด็ดขาดของนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำคณะรัฐประหารบทบัญญัตินี้รองรับอำนาจของผู้ทำการซึ่งได้มีการใช้อำนาจเด็ดขาดดังกล่าวทั้งทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ

จอมพลถนอม กิตติขจร ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และได้ออกคำสั่งฉบับแรกให้ยึดทรัพย์สินในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และทรัพย์สินของท่านผู้หญิงวิจิตรา ธนะรัชต์ โดยให้เหตุผลว่า ขณะที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีชีวิตอยู่ปรากฏว่าได้ใช้อำนาจหน้าที่ในราชการโดยมิชอบ กระทำการเบียดบังและยกยอกทรัพย์สินของรัฐไปหลายครั้งหลายหนมีจำนวนมากมาย ซึ่งถือว่าการกระทำความผิดดังกล่าว มีผลเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร และโดยที่ท่านผู้หญิงวิจิตรา ธนะรัชต์ เป็นภริยาของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ร่วมรับประโยชน์จากการนี้ด้วยจึงมีคำสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของรัฐทันทีในวันนี้ออกคำสั่งนี้ ต่อมา จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ออกคำสั่งยึดทรัพย์สินเป็นฉบับที่สอง โดยเพิ่มยอดเงินขึ้นไปอีกจากครั้งแรก โดยในคำสั่งระบุว่าจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ใช้อำนาจหน้าที่เบียดบังและยกยอกเป็นประโยชน์แก่ตนและผู้อื่น

หลังจากมีคำสั่งยึดทรัพย์สินแล้ว ก็ได้มีการฟ้องคดีต่อศาลคดีก้านการยึดทรัพย์สินดังกล่าวเป็นเหตุให้ต้องมีการออกพระราชบัญญัติให้ความคุ้มครองและห้ามฟ้องบุคคลผู้ปฏิบัติการเกี่ยวกับมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 มีสาระสำคัญว่า เมื่อนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งหรือกระทำการใดโดยอ้างมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2508

<sup>38</sup> “รายงานการวิจัยระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง,” (น.25-27). เล่มเดิม.

<sup>39</sup> ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502. มาตรา 17 บัญญัติว่า “ในระหว่างที่ใช้อำนาจธรรมนูญนี้ นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อความ หรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายในหรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการ หรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้นเป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามความในวรรคก่อนแล้วให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาทราบ”

บุคคลใดจะฟ้องร้องว่ากล่าวนายกรัฐมนตรีนั่งให้ความเห็นชอบในทางใด ๆ มิได้ และถ้ามีคดีฟ้องร้องบุคคลซึ่งได้รับความคุ้มครองดังกล่าวอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ศาลจำหน่ายคดีเสีย และเมื่อพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ศาลจึงได้จำหน่ายคดีคัดค้านการยึดทรัพย์ แต่โจทก์ได้อุทธรณ์และฎีกา จนท้ายที่สุดศาลฎีกาก็มีคำพิพากษาจำหน่ายคดี<sup>40</sup>

#### 2.4.4.2 การดำเนินคดีจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก

สืบเนื่องจากเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 มีการเรียกร้องให้รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 อาศัยและตรวจสอบทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก จนนำไปสู่คำสั่งนายกรัฐมนตรีนั่งที่ สลร. 40/2516 อาศัยทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก<sup>41</sup> อ้างเหตุผลว่าเพื่อป้องกันและระงับการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร เศรษฐกิจของประเทศและราชการแผ่นดิน รวมทั้งการกระทำอันเป็นการก่อกวนคุกคามความสงบเรียบร้อยของประชาชน จึงให้อาศัยทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวก และแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าว ให้ทำอำนาจหน้าที่สอบสวนให้ได้ข้อเท็จจริงว่า ทรัพย์สินที่ได้มาของนายถนอมหรือพวกนายถนอมได้มาโดยใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบข่มขืนใจ หรือจูงใจ เพื่อให้บุคคลมอบหรือหามาได้หรือไม่ และไม่ว่าการได้มานั้นจะเพื่อตนเองหรือผู้อื่น ทั้งนี้เพื่อความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย<sup>42</sup> และในที่สุดนายกรัฐมนตรีนั่งได้ใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ทำการยึดทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร กับพวกให้ตกเป็นของรัฐ ซึ่งคำสั่งยึดทรัพย์สินฉบับนี้ ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2517

หลังจากถูกยึดทรัพย์แล้ว จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ยื่นฟ้องต่อศาล เพื่อขอให้ศาลสั่งว่าการยึดทรัพย์สินของตนเป็นโมฆะ ศาลชั้นต้นได้พิพากษายกฟ้อง โจทก์จึงอุทธรณ์และฎีกา จนถึงที่สุดศาลฎีกามีคำพิพากษาไม่คืนทรัพย์ให้แก่โจทก์ คดีจึงเป็นอันยุติ<sup>43</sup>

<sup>40</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 494/2510

<sup>41</sup> “รายงานการวิจัยระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง,” (น. 27). เล่มเดิม.

<sup>42</sup> คำสั่งนายกรัฐมนตรีนั่งที่ สลร. 40/2516 เรื่อง การสอบสวนทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร และภริยา จอมพลประภาส จารุเสถียร และภริยา และพันเอกณรงค์ กิตติขจร และภริยา

<sup>43</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 2573/2519

#### 2.4.4.3 การดำเนินคดีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ กับพวก

วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) มีพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ เป็นหัวหน้ายึดอำนาจจากรัฐบาลของพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยอ้างเหตุผลหนึ่งแห่งการยึดอำนาจ คือ การทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>44</sup> และจากเหตุผลนี้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ออกประกาศฉบับที่ 26 ให้อายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สิน พร้อมทั้ง แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินขึ้น เพื่อให้ทำหน้าที่พิจารณารายชื่อนักการเมืองที่มีพฤติการณ์อันสื่อแสดงให้เห็นว่า มีทรัพย์สินรั่ววยผิดปกติ ผิดวิสัยของผู้ประกอบอาชีพโดยสุจริต<sup>45</sup>

หลังจากมีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 แล้ว คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินก็ได้เริ่มดำเนินงาน โดยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) เป็นเครื่องมือทำงานหลัก และในที่สุด คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินก็ได้เสนอให้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติอายัดทรัพย์สินของนักการเมืองชุดแรก 22 คน โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้ออกคำสั่งฉบับที่ 5/2534 อายัดทรัพย์สินนักการเมืองดังกล่าว และต่อมาได้มีการประกาศอายัดทรัพย์สินนักการเมืองเพิ่มขึ้นอีก 3 คน ต่อมาหลังจากใช้เวลาตรวจสอบคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินก็ได้ประกาศรายชื่อนักการเมืองที่รั่ววยผิดปกติจำนวน 13 คน อีก 12 คน พันคำกล่าวหาท้ายที่สุดคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้ลงมติยึดทรัพย์นักการเมืองที่ถูกอายัดทรัพย์ไว้จำนวน 10 คน ต่อมามีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2534 ซึ่งมีสาระสำคัญในมาตรา 3 สรุปได้ว่า บุคคลที่ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินให้มีสิทธิยื่นคำขอพิสูจน์ว่าตนได้ทรัพย์สินมาโดยชอบต่อศาลแพ่งภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน (กตส.) เมื่อศาลแพ่งพิจารณาแล้วให้ทำความเข้าใจและส่งสำนวนไปยังศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัยในการวินิจฉัยของศาลฎีกาตามวรรค 3 ของข้อ 6 ของประกาศคณะ รสช. ฉบับที่ 26 ให้ประธานศาลฎีกาดำเนินการให้มีการวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่ (มาตรา 6 แก้ไขข้อ 6)

จากการแก้ไขนี้เอง บรรดานักการเมืองที่ถูกยึดทรัพย์สินได้ใช้สิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ในที่สุดศาลฎีกามีคำตัดสินว่าประกาศคณะรักษาความสงบ

<sup>44</sup> “รายงานการวิจัยระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง,” (น. 28-29). เล่มเดิม.

<sup>45</sup> ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 เรื่อง ให้อายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สิน

เรียบริ้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ข้อ 2 และข้อ 6 ขัดต่อประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย ตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2534 จึงใช้บังคับมิได้<sup>46</sup>

#### 2.4.4.4 การดำเนินคดีพันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร กับพวก

วันที่ 19 กันยายน 2549 คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือ คปค. ทำการรัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาลพันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร โดยให้เหตุผลในการทำรัฐประหารว่า “...การบริหารราชการแผ่นดินโดยรัฐบาลรักษาการปัจจุบันได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งแบ่งฝายสลายความรู้รักสามัคคีของชนในชาติอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ชาติไทย ต่างฝ่ายต่างมุ่งหวังเอาชนะด้วยวิธีการหลากหลายรูปแบบและมีแนวโน้มนับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยประชาชนส่วนใหญ่เคลือบแคลงสงสัยการบริหารราชการแผ่นดินอันส่อไปในทางทุจริตประพฤติมิชอบอย่างกว้างขวางหน่วยงานองค์กรอิสระถูกรวบงำทางการเมืองไม่สามารถสนองตอบเจตนารมณ์ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ทำให้การดำเนินกิจกรรมทางการเมืองเกิดปัญหาและอุปสรรคหลายประการ...”<sup>47</sup> ซึ่งเห็นได้ว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเหตุผลประการหนึ่งของการทำรัฐประหาร

หลังจากนั้นคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 23 ลงวันที่ 24 กันยายน 2549 แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการดำเนินงานหรือโครงการซึ่งได้รับอนุมัติหรือเห็นชอบโดยบุคคลในคณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งในรัฐบาลพันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร แต่ทำงานได้เพียง 6 วัน ก็ถูกยกเลิกและแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นใหม่เรียกว่า “คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ” หรือ “คตส.” จำนวน 12 คน ขึ้นทำหน้าที่แทน<sup>48</sup>

คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) ตรวจสอบการดำเนินงานหรือโครงการที่ได้รับอนุมัติหรือเห็นชอบโดยบุคคลในคณะรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีซึ่งพ้นจากตำแหน่งโดยผลของการปฏิรูปการปกครอง

<sup>46</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 913/2536

<sup>47</sup> แถลงการณ์คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

<sup>48</sup> ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30. ข้อ 1 – 2.



ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะเป็นไปโดยทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

2) ตรวจสอบสัญญาสัมปทานหรือการจัดซื้อจัดจ้างของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการกระทำที่เอื้อประโยชน์แก่เอกชนโดยมิชอบหรือมีการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีการกระทำที่ทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

3) ตรวจสอบการปฏิบัติราชการใดๆของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือมีการกระทำที่ทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

4) ตรวจสอบการกระทำของบุคคลใดๆ ที่เห็นว่าเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือหลีกเลี่ยงกฎหมายว่าด้วยภาษีอากรอันเป็นการกระทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ

นอกจากนี้ ในกรณี que เห็นว่าการดำเนินการในเรื่องที่ตรวจสอบมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่ามีการทุจริตหรือประพฤติมิชอบและมีพฤติการณ์ว่าบุคคลใดเกี่ยวข้องกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบหรือร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติคณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องของผู้นั้นคู่สมรสและบุตรซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะของผู้นั้นไว้ก่อนได้<sup>49</sup>

คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐใช้เวลาในการตรวจสอบและสรุปสำนวนคดี 1 ปี 9 เดือน โดยมีคดีที่สำคัญ คือ คดีทุจริตจัดซื้อที่ดินรัชดาภิเษก และคดีร่ำรวยผิดปกติ

คดีทุจริตจัดซื้อที่ดินรัชดาภิเษก ข้อเท็จจริงมีว่า คุณหญิงพจมาน ชินวัตร ภริยา พันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ซื้อที่ดินจากกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินจำนวน 35 ไร่ ในราคา 772 ล้านบาท จากราคาเดิมที่ตั้งไว้ 2,140 ล้านบาท โดยการซื้อขายนี้ คุณหญิงพจมาน ชินวัตร ได้รับความยินยอมจากพันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร ซึ่งเป็นคู่สมรส ซึ่งถือเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 100 ซึ่งห้ามคู่สมรสและเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเป็นคู่สัญญาหรือมีส่วนได้เสียในสัญญาที่ทำกับหน่วยงานของรัฐ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาให้จำคุกพันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร เป็นเวลา 2 ปี ส่วนคุณหญิงพจมาน ชินวัตร พิกษาษายกฟ้อง<sup>50</sup>

<sup>49</sup> ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30. ข้อ 5.

<sup>50</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขดำที่ อม. 1/2550 คดีหมายเลขแดงที่ อม.1/2550.

คดีร่ำรวยผิดปกติ คดีนี้พันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร และคุณหญิงพจมาน ชินวัตร ถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจหน้าที่ในระหว่างดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือออกมาตรการต่าง ๆ ที่เอื้อประโยชน์แก่บริษัท ชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัทในเครือ รวม 5 กรณี คือ

1) กรณีการออกกฎหมายแปลงค่าสัมปทานกิจการ โทรคมนาคมเป็นภาษีสรรพสามิต ซึ่งกรณีนี้ทำให้รัฐขาดรายได้จากภาษีสรรพสามิต รวมเป็นเงิน 60,000 ล้านบาท

2) กรณีการแก้ไขสัญญาปรับลดอัตราส่วนแบ่งรายได้โทรศัพท์มือถือแบบจ่ายเงินล่วงหน้าให้แก่บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) กรณีนี้ประมาณการว่า บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ สูญเสียรายได้จากการปรับลดอัตราส่วนแบ่งรายได้ เป็นเงินนับแสนล้านบาท

3) กรณีการแก้ไขสัญญาให้บริษัท แอดวานซ์ อินโฟร์ เซอร์วิส จำกัด (มหาชน) ให้เครือข่ายร่วมหรือโรมมิ่ง (Roaming) และให้หักค่าใช้จ่ายจากรายรับ ตลอดจนปรับลดอัตรา ค่าใช้เครือข่ายร่วม ซึ่งนับตั้งแต่เดือนตุลาคม 2545 ถึงเมษายน 2551 คิดเป็นเงินที่บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน) สูญเสียประมาณ 6,960 ล้านบาท

4) กรณีการแก้ไขสัญญาสัมปทานดาวเทียมสื่อสาร ซึ่งบริษัท ชินแซทเทลไลท์ จำกัด (มหาชน) ได้รับสัมปทาน ทำให้รัฐเสียหายราว 16,000 ล้านบาท

5) กรณีการอนุมัติให้รัฐบาลพม่ากู้เงินจากธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้า แห่งประเทศไทย เพื่อซื้อสินค้าและบริการจากบริษัท ชิน แซทเทลไลท์ จำกัด (มหาชน) จำนวน 4,000 ล้านบาท<sup>51</sup>

ทำให้ราคาหุ้นของบริษัท ชินคอร์ปอเรชั่น จำกัด (มหาชน) และบริษัทในเครือที่ฝากให้ บุคคลอื่นถือแทนเพิ่มสูงขึ้น ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงพิพากษาให้ ยึดเงินที่ได้จากการขายหุ้นเฉพาะส่วนที่เพิ่มขึ้นจากก่อนดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีจำนวน 46,373,687,454.70 บาท พร้อมดอกเบี้ย<sup>52</sup>

คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทำให้เห็นว่า รูปแบบและวิธีการในการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีวิธีการที่ซับซ้อนมากขึ้นจากเดิม ที่เคยปรากฏในลักษณะของการรับสินบนเสียเป็นส่วนใหญ่ ปรับเปลี่ยนมาเป็นในลักษณะของ

<sup>51</sup> จาก “ศึกษาคำพิพากษาคดียึดทรัพย์ทักษิณ,” โดย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ, (เมษายน-มิถุนายน 2553), *วารสาร ป.ป.ช. สารสู่โรงเรียน*, 3 (2), น. 1-4.

<sup>52</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขคำที่ อม. 14/2551 คดีหมายเลขแดงที่ อม.1/2553.

ออกนโยบายหรือมาตรการของรัฐด้านต่าง ๆ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มธุรกิจของตนเอง หรือพวกพ้องการทุจริตแบบนี้เรียกกันทั่วไปว่า “ทุจริตเชิงนโยบาย”

การพิจารณาและพิพากษาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในคดีของพันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร เป็นผลสืบเนื่องมาจากการตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ซึ่งเป็นคณะกรรมการที่เกิดขึ้นจากการแต่งตั้งของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ไม่ได้มาจากกระบวนการที่ถูกต้องตามครรลองประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐก็พิจารณาความผิดตามหลักกฎหมายที่มีอยู่ก่อนแล้ว ไม่ได้มีการบัญญัติกฎหมายมาใช้บังคับย้อนหลังให้เป็นโทษแก่พันตำรวจโท ดร. ทักษิณ ชินวัตร นอกจากนี้ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีนี้ ก็คัดเลือกจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาและได้รับการเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยวิธีการลงคะแนนลับ ถือเป็น การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอีกทางหนึ่ง

#### 2.4.5 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยศาล

การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติไม่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ทำให้ภายหลังการปฏิรูปการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้มีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นเพื่อดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะ จนนำไปสู่การบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 โดยกำหนดวิธีการพิจารณาคดีที่แตกต่างไปจากการดำเนินคดีอาญาทั่วไปที่เห็นได้ชัดเจนคือ การให้อำนาจศาลในการไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร ซึ่งเป็นการนำเอาระบบไต่สวนมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล

##### 2.4.5.1 หลักการสำคัญ

การจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีหลักการที่สำคัญ ดังนี้<sup>53</sup>

<sup>53</sup> จาก คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (น. 36 – 37), โดย สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, ตุลาคม 2545, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

1) การดำเนินคดีจะต้องปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง

(1) เพื่อให้ตุลาการที่พิจารณาคดีมีความเป็นอิสระในการพิจารณาคดีอย่างแท้จริง โดยให้มีศาลพิเศษที่จะทำหน้าที่เช่นนี้ซึ่งการได้มาหรือการคัดสรรผู้พิพากษาสำหรับพิจารณาคดีจึงมีความสำคัญเป็นพิเศษ

(2) เพื่อให้การสอบสวนคดีที่เกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองปราศจากการแทรกแซงจากผู้มีอำนาจทางการเมือง ผู้มีอำนาจสอบสวนในคดีปกติ คือ พนักงานสอบสวน ไม่มีอำนาจในการสอบสวนคดีเช่นนี้

(3) เพื่อให้การฟ้องคดีที่เกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองปราศจากการแทรกแซงจากผู้มีอำนาจทางการเมือง โดยกำหนดให้อัยการสูงสุด หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้นที่มีอำนาจในการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้เสียหาย ไม่มีอำนาจฟ้อง ทำได้แต่เพียงกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น

2) การดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องดำเนินการโดยเปิดเผยและรวดเร็ว เพื่อให้การดำเนินคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วอย่างแท้จริง จึงห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ระหว่างการดำเนินคดี ห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาใช้เอกสิทธิ์คุ้มกัน และให้คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นที่สุด

3) การดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปตามหลักการค้นหาความจริง โดยการตรวจสอบข้อเท็จจริงในคดี

ในการพิจารณาคดีต้องยึดสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลัก โดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามสมควร

#### 2.4.5.2 ลักษณะสำคัญ

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีลักษณะที่สำคัญ ดังนี้<sup>54</sup>

1) มีฐานะเป็นศาลยุติธรรม โดยเป็นแผนกหนึ่งในศาลฎีกาซึ่งเป็นศาลสูงสุดของศาลยุติธรรม ทั้งเป็นการจัดตั้งศาลโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่างจากศาลอื่น ๆ ที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ

2) มีการกำหนดองค์คณะไว้เป็นพิเศษ โดยต้องเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน 9 คน อันแตกต่างไปจากที่กำหนดในพระธรรมนูญศาลยุติธรรม

<sup>54</sup> คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (น. 41-42). เล่มเดิม.

3) มีการกำหนดวิธีการได้มาซึ่งองค์คณะที่ต้องได้มาจากการเลือกโดยที่ประชุมใหญ่  
ศาลฎีกา ด้วยวิธีลงคะแนนลับ

4) มีการเลือกองค์คณะเป็นรายคดี กล่าวคือ เมื่อมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้วจึงจะเลือก  
องค์คณะผู้พิพากษา

5) มีการกำหนดวิธีพิจารณาคดีไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีอาญาทั่วไป

6) ผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง  
ทางการเมืองด้วยตนเอง

#### 2.4.5.3 ผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี

ผู้ที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง  
ทางการเมือง คือ ผู้พิพากษาที่ได้รับการเลือกจากที่ประชุมใหญ่ในศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ  
จำนวน 9 คน ซึ่งผู้พิพากษาที่ได้รับการเลือกนั้นต้องเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกาที่ดำรงตำแหน่ง  
ไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา โดยจะเลือกองค์คณะผู้พิพากษาเมื่อมีการยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว  
เป็นรายคดีไป ไม่มีการเลือกองค์คณะผู้พิพากษาไว้ล่วงหน้าและไม่มีการเลือกผู้พิพากษาสำรองไว้<sup>55</sup>

ในจำนวนองค์คณะผู้พิพากษา 9 คน นี้ จะต้องเลือกกันเองให้ผู้พิพากษาคคนหนึ่ง  
เป็นผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน สำหรับเป็นผู้ประสานงานหรือรับผิดชอบโดยชัดเจน เพื่อให้  
การดำเนินคดีเป็นไปด้วยความเรียบร้อย

นอกจากนี้ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นศาลแผนกหนึ่งใน  
ศาลฎีกาไม่ใช่ศาลชั่วคราว จึงมีการแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกาประจำแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง  
ตำแหน่งทางการเมืองไว้ด้วย โดยได้รับแต่งตั้งจากประธานศาลฎีกาไม่น้อยกว่า 3 คน สำหรับการ  
การออกคำสั่งใด ๆ ซึ่งมีใช่เป็นไปในทางวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแห่งคดี เช่น การออกหมายจับ  
หมายขัง การขอสืบพยานไว้ก่อน เป็นต้น

#### 2.4.5.4 ผู้มีอำนาจฟ้องคดี

การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาทั่วไป  
ที่ให้อำนาจพนักงานอัยการและผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีได้เอง แต่ตามพระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 กำหนดให้  
เฉพาะอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น ที่มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญา  
ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>56</sup>

<sup>55</sup> คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (น. 42-45). เล่มเดิม.

<sup>56</sup> คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (น. 100-103). เล่มเดิม.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาล ในชั้นนี้อัยการสูงสุดมีความเห็นได้เป็น 2 กรณี คือ

1) หากเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ต้องยื่นฟ้องต่อศาลภายใน 30 วัน นับแต่ได้รับเรื่อง

2) หากอัยการสูงสุดไม่เห็นด้วยกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีความเห็นว่ายังมีข้อไม่สมบูรณ์ ต้องแจ้งข้อไม่สมบูรณ์ไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 30 วัน นับแต่ได้รับเรื่อง

ความเห็นของอัยการสูงสุดในกรณีหลัง คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุด ต้องตั้งคณะทำงานร่วมภายใน 14 วัน นับแต่ได้รับแจ้งว่ามีข้อไม่สมบูรณ์จากอัยการสูงสุด โดยคณะทำงานร่วมนั้นต้องมีผู้แทนของแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากัน โดยให้สำนักงาน ป.ป.ช. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ

คณะทำงานร่วมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดฟ้องต่อไป หากคณะทำงานร่วมไม่อาจหาข้อยุติได้ภายในกำหนด 14 วัน นับแต่ตั้งคณะทำงานร่วม คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความดำเนินการแทน แต่ต้องฟ้องภายใน 14 วัน นับแต่วันครบกำหนด

#### 2.4.5.5 ผู้ถูกฟ้องคดี

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาทั่วยุทธศาสตร์ ซึ่งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่อาจถูกฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ได้หมายความรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับท้องถิ่นด้วย แต่จำกัดเฉพาะบุคคลดังต่อไปนี้ที่อาจถูกฟ้องต่อศาลได้<sup>57</sup>

- 1) นายกรัฐมนตรี
- 2) รัฐมนตรี
- 3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- 4) สมาชิกวุฒิสภา

5) ข้าราชการการเมืองอื่น ประกอบด้วย ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษารัฐมนตรี ที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เลขานุการ นายกรัฐมนตรี รองเลขานุการ นายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ประจำสำนัก

<sup>57</sup> คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (น. 72-76). เล่มเดิม.

เลขานุการนายกรัฐมนตรี เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง เลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง และผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง

6) บุคคลที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน กับบุคคลตามข้อ 1 ถึง 5

นอกจากนี้ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถูกกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ด้วย

#### 2.4.5.6 คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา

คดีอาญาที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>58</sup> ได้แก่

1) การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งได้แก่ ความผิดที่บัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาลักษณะ 2 หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 147 ถึงมาตรา 166

2) การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งนอกจากความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว อาจมีกฎหมายอื่น ๆ กำหนดความผิดของบุคคลดังกล่าวด้วย เช่น กรณีความผิดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 123 และ 123/1 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ที่ว่า

“มาตรา 123 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้นเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปีหรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

“มาตรา 123/1 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปีหรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

3) การกระทำความผิดอื่น ซึ่งหากการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามข้อ 1 และ 2 ข้างต้น เป็นการกระทำความผิดเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบทตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา

<sup>58</sup> คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (น. 76-78). เล่มเดิม.

ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อหาความผิดบ่อนด้วย

## 2.5 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.

แม้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ขึ้นเพื่อดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วก็ตาม แต่ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบไม่ได้ลดน้อยลง ตรงกันข้ามกลับทวีความรุนแรงยิ่งกว่าเดิม และวิธีการทุจริตมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น มีการทำกันเป็นกระบวนการ มีเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายฝ่ายทั้งระดับสูงและระดับล่างเข้ามาเกี่ยวข้อง จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏแสดงให้เห็นถึงการขาดประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงเกิดแนวคิดที่จะสร้างกลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้นใหม่ ประกอบกับมีกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองหลังจากเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 ประเด็นการทุจริตและประพฤติมิชอบถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินการปฏิรูปการเมืองจนในที่สุดมีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อปฏิรูปการเมือง<sup>59</sup>

### 2.5.1 ความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ในการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จากการปฏิรูปการเมืองนำไปสู่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีเจตนารมณ์สำคัญประการหนึ่ง คือ ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยสุจริต โดยปรับปรุงโครงสร้างและกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นจึงจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) โดยนำข้อบกพร่องของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่ว่าจะเป็นการปราศจากความเป็นกลางและอิสระ การมีอำนาจหน้าที่จำกัด และการมีกระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยที่ไม่เหมาะสม มาปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ 2 ประการ คือ

ประการแรก ต้องการที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นกลางและอิสระ มีบทบาทในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น โดยสร้างสถานะขององค์กรให้มีความมั่นคงไม่อาจถูกยุบเลิกหรือเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย รวมถึงกำหนดกระบวนการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. อำนาจหน้าที่ และกระบวนการพิจารณาไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อมิให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ง่าย

<sup>59</sup> “รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ,” (น. 45 – 53). เล่มเดิม.



นอกจากนี้ กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการ ป.ป.ช. ไว้อย่างเหมาะสม และชัดเจน กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งที่ยาวและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว เปลี่ยนแปลงกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาเสนอรายชื่อ ให้วุฒิสภามีความเป็นกลางเลือก และกำหนดให้มีสำนักงาน ป.ป.ช. มีความอิสระ ในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นโดยไม่ขึ้นอยู่กับองค์กรอื่น

ประการที่สอง การป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีความรอบด้านด้วยกลไก ที่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ มีการตรวจสอบในด้านความผิดทางวินัย ความผิดทางอาญา การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยมีการแบ่งแยกกระบวนการตรวจสอบทางกฎหมาย และทางการเมืองอย่างชัดเจน รวมทั้ง แบ่งแยกการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป นอกจากนี้ สภาพปัญหาที่มีอยู่เดิมซึ่งเกิดจากกลไกการปราบปรามการทุจริต ก็ได้รับการแก้ไขไม่ว่าจะเป็นการได้สวนข้อเท็จจริง การตรวจสอบความถูกต้องของบัญชี แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน การให้มีอำนาจขอให้ศาลออกหมายจับและหมายค้น การชี้มูลความผิดทางวินัยและทางอาญา ตลอดจนการกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นรองรับการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะ

#### 2.5.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการได้สวนข้อเท็จจริงเพื่อรวบรวม พยานหลักฐานในกรณี ดังต่อไปนี้

##### 1) กรณีการดำเนินคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาอาจแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ

##### (1) การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีผู้กล่าวหาว่าผู้ดำรง ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีอำนาจดำเนินการ ได้สวนข้อเท็จจริง<sup>60</sup> รวมถึงบุคคลที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้หรือรับว่า จะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิก

<sup>60</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550. มาตรา 66.

วุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น เพื่อจงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการหรือประวิงการกระทำ อันมิชอบด้วยหน้าที่ด้วย<sup>61</sup>

(2) การดำเนินคดีอาญาเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีผู้กล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป เช่น ผู้พิพากษาและตุลาการพนักงานอัยการ ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม<sup>62</sup>

2) กรณีการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

เมื่อประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เนื่องจากมีการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน<sup>63</sup> ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับอื่น ที่เทียบเท่า มีพฤติการณ์ร้ายชัดไปทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง<sup>64</sup> ออกจากตำแหน่ง

<sup>61</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554. มาตรา 66 วรรค 3.

<sup>62</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554. มาตรา 84.

<sup>63</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554. มาตรา 59.

<sup>64</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554. มาตรา 58.

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น หรือผู้บริหารระดับสูง กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง<sup>65</sup>

### 3) กรณีการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

กรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปรั่วรัวผิดปกติ<sup>66</sup> กล่าวคือ กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควรสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่<sup>67</sup>

การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งเห็นได้ว่าการป้องกันและปราบปรามทั้งระบบ ตั้งแต่การดำเนินคดีอาญาผู้กระทำความผิด การถอดถอนผู้มีพฤติกรรมน่าสงสัยว่าทุจริตและประพฤติมิชอบออกจากตำแหน่ง และการขอให้ทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตและประพฤติมิชอบตกเป็นของแผ่นดิน

#### 2.5.3 ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมถึงบุคคลอื่นซึ่งเป็นตัวการผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งพนักงานสอบสวนจะไม่มีอำนาจในการสอบสวนความผิดดังกล่าว

การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจแบ่งได้เป็น 4 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน ขั้นไต่สวนข้อเท็จจริง ขั้นพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง และขั้นดำเนินการตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังจะกล่าวต่อไป

##### 2.5.3.1 ขั้นแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน

“การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน” หมายความว่า การตรวจรับเรื่อง และการดำเนินการใด ๆ ที่เลขาธิการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากเลขาธิการ

<sup>65</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554. มาตรา 58/1.

<sup>66</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554. มาตรา 75.

<sup>67</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542. มาตรา 4.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในเรื่องกล่าวหาเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป<sup>68</sup>

การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นการตรวจสอบ คำกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในเบื้องต้นว่ามีมูลเพียงพอที่จะไต่สวนข้อเท็จจริงหรือไม่ ซึ่งในขั้นตอนนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นผู้ดำเนินการ อย่างไรก็ตามการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานไม่จำเป็นต้องมีทุกกรณีขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

#### 1) อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่

การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้เป็นผู้ดำเนินการด้วยตนเอง แต่จะมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นผู้ดำเนินการแทน ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจดำเนินการ ดังต่อไปนี้<sup>69</sup>

- (1) ขอรบายรายละเอียดเพิ่มเติมตามคำกล่าวหาจากผู้กล่าวหา
- (2) บันทึกล้อยคำบุคคลใด ๆ ที่เกี่ยวข้อง
- (3) ขอรบายข้อเท็จจริงหรือขอเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานของรัฐ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ สถาบันการเงินหรือจากบุคคลใด ๆ มาประกอบการพิจารณา
- (4) ตรวจสอบสถานที่หรือท้องที่ที่เกิดเหตุหรือที่เกี่ยวข้องกับประเด็น ตามคำกล่าวหา
- (5) เข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานหรือสถาบันการเงิน
- (6) ปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ในการจับ คမ်း และปล่อยชั่วคราวสำหรับการจัดการให้ได้ตัวผู้ถูกกล่าวหามาดำเนินคดี ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในส่วนที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับโดยอนุโลม
- (7) ดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 25 (1) (2) และ (3)<sup>70</sup> หรือดำเนินการอื่นใดตามที่ได้รับมอบหมาย

<sup>68</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554. ข้อ 3.

<sup>69</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554. ข้อ 8.

<sup>70</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 25 บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดังต่อไปนี้”

## 2) การพิจารณาผลการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้วเสร็จต้องจัดทำรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา<sup>71</sup> ซึ่งการพิจารณาสำนวนการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถความเห็นได้เป็น 3 แนวทาง คือ<sup>72</sup>

(1) เรื่องกล่าวหาใดมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติรับไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจไต่สวนข้อเท็จจริงด้วยตนเอง หรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน หรือมอบหมายพนักงานไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทน

(2) เรื่องกล่าวหาใดไม่ระบุพยานหลักฐานหรือไม่ปรากฏพฤติการณ์แห่งการกระทำชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติไม่รับเรื่องกล่าวหาอันไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

(3) เรื่องกล่าวหาใดควรส่งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้วแต่กรณี หรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือควรจำหน่ายคดี

(1) มีคำสั่งให้ข้าราชการพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐรัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

(2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถานสถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใดรวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบค้นยึดหรืออายัดเอกสารทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องไต่สวนข้อเท็จจริงและหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(3) มีหนังสือขอให้หน่วยราชการหน่วยงานของรัฐรัฐวิสาหกิจราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่การไต่สวนข้อเท็จจริงหรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

<sup>71</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554. ข้อ 12.

<sup>72</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554. ข้อ 13.

ออกจากสารบบความ เนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาถึงแก่ความตายหรือควรดำเนินการเป็นประการอื่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมิตติตามที่เห็นควร

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. รับเรื่องกล่าวหาใดไว้ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว บรรดาสิ่งของ หรือบันทึกถ้อยคำ รวมถึงพยานเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่ได้มาในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงและ รวบรวมพยานหลักฐานจะนำมาใช้เป็นพยานหลักฐานประกอบสำนวนคดีในชั้นไต่สวน ข้อเท็จจริง<sup>73</sup>

3) เหตุยกเว้นไม่ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน

การดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานบางกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจไม่รับหรือยกขึ้นพิจารณา เนื่องจากมีเหตุตามที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ

(1) เรื่องที่มีข้อกล่าวหาหรือประเด็นเกี่ยวกับเรื่องที่เกิดคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว และไม่มีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดี

(2) เรื่องที่เป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและศาลประทับฟ้องหรือพิพากษา หรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว เว้นแต่คดีนั้นได้มีการถอนฟ้องหรือตั้งฟ้องหรือเป็นกรณีที่ศาลยังมิได้ วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี<sup>74</sup>

(3) เรื่องที่ไม่ระบุพยานหลักฐานหรือไม่ปรากฏพฤติการณ์แห่งการกระทำชัดเจน เพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้

(4) เรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินห้าปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหา และเป็นเรื่องที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

(5) เรื่องที่เป็นกรกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า การดำเนินการต่อผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายอื่นเสร็จสิ้นและเป็นไปโดยชอบแล้วและไม่มีเหตุ อันควรสงสัยว่าการดำเนินการนั้นไม่เที่ยงธรรม<sup>75</sup>

<sup>73</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554. มาตรา 44/2.

<sup>74</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554. ข้อ 6.

<sup>75</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554. ข้อ 7.

### 2.5.3.2 ชั้นไต่สวนข้อเท็จจริง

“การไต่สวนข้อเท็จจริง” หมายความว่า การดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานหรือการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิด หรือเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความร้ายผิดปกติ<sup>76</sup>

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับเรื่องกล่าวหาไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจไต่สวนข้อเท็จจริงด้วยตนเอง หรือแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนหรือมอบหมายพนักงานไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทน แต่มีข้อห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีดังต่อไปนี้<sup>77</sup>

(1) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้วและไม่มีพยานหลักฐานใหม่อันเป็นสาระสำคัญแก่การไต่สวน

(2) ผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลคนเดียวกับผู้ถูกกล่าวหาในเรื่องที่อยู่ระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงและมูลกรณีแห่งการกล่าวหาเป็นเรื่องเดียวกัน

1) การไต่สวนข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริงคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะกำหนดประเด็นและแนวทางในการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยพิจารณาคำร้องหรือคำร้องขอคำกล่าวหาหรือรายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้วแต่กรณี รวมทั้งเอกสารหลักฐาน ต้นเรื่องต่าง ๆ ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องในการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา เพื่อกำหนดประเด็นที่จะทำการไต่สวนและวิธีการรวบรวมพยานหลักฐานหรือกำหนดกรอบระยะเวลาในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อให้การรวบรวมพยานหลักฐานแล้วเสร็จโดยเร็วและเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่าย<sup>78</sup>

(1) อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริง

(ก) มีคำสั่งให้ข้าราชการพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติภารกิจทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือให้ให้ถ้อยคำ

<sup>76</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555. ข้อ 4.

<sup>77</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554. มาตรา 44.

<sup>78</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555. ข้อ 21 ประกอบข้อ 11.

(ข) คำเนิการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใดรวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้น และพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ คั่น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยัง คำเนิการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถคำเนิการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(ค) มีหนังสือขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจราชการ ส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนคำเนิการ เพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่การไต่สวน ข้อเท็จจริง หรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.<sup>79</sup>

(ง) แจ้งให้หน่วยงานหรือสถาบันการเงินคำเนิการจัดให้กรรมการ ป.ป.ช. หรืออนุกรรมการไต่สวนเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือบุคคลอื่นที่มี หลักฐานเพียงพอว่าเกี่ยวข้องในเรื่องที่กล่าวหา<sup>80</sup>

(จ) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริง หรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ

(ฉ) คำเนิการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุม ตัวผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือบุคคลอื่นซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็น ผู้ต้องหาหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหามีมูลเพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุด<sup>81</sup>

(2) การแจ้งข้อกล่าวหาและสิทธิการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

(ก) การแจ้งข้อกล่าวหา

ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุน ข้อกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำการอันมีมูลความผิด คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีหนังสือเรียกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้นมาพบและแจ้งข้อกล่าวหาให้ทราบและให้โอกาส ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาภายในเวลา อันสมควร แต่อย่างช้าไม่เกินสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับทราบข้อกล่าวหา

<sup>79</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554. มาตรา 25.

<sup>80</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554. มาตรา 25/1.

<sup>81</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554. มาตรา 26.



การแจ้งข้อกล่าวหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะจัดทำเป็นบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหา ระบุการกระทำและพฤติการณ์ทั้งหลายที่อ้างว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิด ข้อเท็จจริงและรายละเอียดเกี่ยวกับเวลาและสถานที่ซึ่งเกิดการกระทำนั้น ๆ อีกทั้งบุคคลหรือสิ่งของ ที่เกี่ยวข้องด้วยพอสมควรเท่าที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจข้อกล่าวหาได้ดี

กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมารับทราบข้อกล่าวหาแต่ไม่ยอมลงลายมือชื่อ รับทราบข้อกล่าวหา คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะจดแจ้งเหตุที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ยอม ลงลายมือชื่อไว้ในบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหา และจะรวมไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง การแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทราบ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจมอบอำนาจ ให้บุคคลอื่นมารับบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาแทนก็ได้ โดยจะถือว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้รับทราบการแจ้งข้อกล่าวหาแล้ว<sup>82</sup>

กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่มารับทราบข้อกล่าวหาตามกำหนดนัด หรือปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ได้รับหนังสือเรียกมาพบและแจ้งข้อกล่าวหา คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาไปให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทราบ โดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับที่อยู่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งปรากฏตามหลักฐาน ของทางราชการหรือตามหลักฐานที่ปรากฏจากการไต่สวนข้อเท็จจริง

ถ้ากรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่มารับทราบข้อกล่าวหาหรือไม่ได้รับ หนังสือแจ้งให้มารับทราบข้อกล่าวหา จะมีการปิดประกาศหนังสือแจ้งให้ผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองมารับทราบข้อกล่าวหาไว้โดยเปิดเผยยังที่ทำการสำนักงาน ป.ป.ช. และภูมิสำเนา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในการจัดส่งบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาไปให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทราบ จะจัดทำบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาเป็นสามฉบับเพื่อเก็บไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงหนึ่งฉบับ ส่งไปให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสองฉบับเพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเก็บไว้หนึ่งฉบับ และให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองลงลายมือชื่อและวันเดือนปีที่รับทราบส่งกลับคืนมารวมไว้ ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงหนึ่งฉบับ เมื่อล่วงพ้นกำหนดคลิบห้าวันนับแต่วันที่ได้นำดำเนินการ ดังกล่าวแล้ว แม้จะไม่ได้รับบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาคืน หรือไม่ได้รับคำชี้แจงจากผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง ก็ถือว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้รับทราบข้อกล่าวหา และไม่ประสงค์ที่จะ แก้อข้อกล่าวหา ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาขอให้ปากคำหรือยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา หรือขอ นำสืบพยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหาก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพิจารณาวินิจฉัย

<sup>82</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555. ข้อ 37 ประกอบข้อ 11.

เกี่ยวกับคดี หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ามีเหตุผลอันสมควรตามที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอ้างก็อาจพิจารณาให้โอกาสแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือนำสืบพยานหลักฐานตามที่ร้องขอได้<sup>83</sup>

(ข) การชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจแก้ข้อกล่าวหาโดยทำเป็นหนังสือ หรือชี้แจงด้วยวาจาก็ได้และมีสิทธินำพยานหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำได้

การนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะอ้างพยานบุคคล หรือนำพยานหลักฐานมาเองหรือจะอ้างพยานหลักฐาน โดยขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เรียกหรือไต่สวนพยานหลักฐานนั้นก็ได้อีกถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าพยานหลักฐานใดที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอ้างไม่เกี่ยวกับประเด็นที่กล่าวหาหรือเป็นการประวิงคดีให้ชักช้าจะไม่ทำการไต่สวนพยานหลักฐานนั้นก็ได้อีก

กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร้องขอขยายระยะเวลาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา โดยอ้างเหตุผลและความจำเป็นหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม จะขยายระยะเวลาการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา หรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหาออกไปได้ตามที่เห็นสมควร<sup>84</sup>

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้รับทราบข้อกล่าวหาแล้ว ก่อนการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจยื่นคำร้องขอเป็นหนังสือพร้อมด้วยเหตุผลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอตรวจพยานหลักฐานในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะอนุญาตให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตรวจพยานหลักฐานตามที่ร้องขอได้ เว้นแต่เป็นพยานหลักฐานที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยของพยานบุคคลผู้กล่าวหาผู้เสียหายผู้ทำคำร้องผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษผู้ให้ถ้อยคำหรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการกระทำผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทบต่อสาระสำคัญของสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจที่จะปฏิเสธไม่อนุญาตให้มีการตรวจพยานหลักฐานตามที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร้องขอ

ทั้งนี้ ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรอาจทำการไต่สวนพยานหลักฐานเพิ่มเติมโดยการสอบปากคำพยานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องรวมถึงมีคำสั่งเรียกเอกสารหรือหลักฐานจากหน่วยงานหรือบุคคลใดมาเพื่อประกอบการพิจารณาในการวินิจฉัยคดีภายหลังจากที่มีการ

<sup>83</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555. ข้อ 38 ประกอบข้อ 11.

<sup>84</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555. ข้อ 39 ประกอบข้อ 11.

แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทราบและได้รับฟังคำชี้แจงแก่ข้อกล่าวหาโดยได้ไต่สวนพยานหลักฐานของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว<sup>85</sup>

## 2) การไต่สวนข้อเท็จจริง โดยคณะอนุกรรมการไต่สวน

การไต่สวนข้อเท็จจริงคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้ ซึ่งมีองค์ประกอบด้วยประธานอนุกรรมการและอนุกรรมการ โดยมีพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นอนุกรรมการและเลขานุการและอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการแต่ถ้าเป็นการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อไต่สวนกรณีกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประธานอนุกรรมการต้องเป็นกรรมการ ป.ป.ช.<sup>86</sup>

ก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริงคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะกำหนดประเด็นและแนวทางการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยพิจารณาคำร้องหรือคำร้องขอคำกล่าวหาหรือรายงานการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้วแต่กรณี รวมทั้งเอกสารหลักฐานต้นเรื่องต่างๆ ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องในการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา เพื่อกำหนดประเด็นที่จะทำการไต่สวนและวิธีการรวบรวมพยานหลักฐานหรือกำหนดกรอบระยะเวลาในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อให้การรวบรวมพยานหลักฐานแล้วเสร็จโดยเร็วและเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่าย<sup>87</sup>

### (1) ลักษณะต้องห้ามของคณะอนุกรรมการไต่สวน

ห้ามมิให้แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีเหตุดังต่อไปนี้เป็นอนุกรรมการไต่สวน

- (ก) รู้เห็นเหตุการณ์หรือเคยสอบสวนหรือพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหาในฐานะอื่นที่มีใช้ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานไต่สวนมาก่อน
- (ข) มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหา
- (ค) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้กล่าวหาหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (ง) เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นคู่สมรสบุพการีผู้สืบสันดานหรือพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

<sup>85</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555. ข้อ 41 ประกอบข้อ 11.

<sup>86</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554. มาตรา 45.

<sup>87</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555. ข้อ 21.

(จ) มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติหรือเป็นหุ้นส่วนหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหาหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>88</sup>

(2) การแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีคำสั่งให้ไต่สวนข้อเท็จจริงและแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ให้ประธานอนุกรรมการหรืออนุกรรมการและเลขานุการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทราบ<sup>89</sup> โดยให้ส่งสำเนาคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่อยู่ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการหรือตามหลักฐานที่ปรากฏจากการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้ เมื่อได้ล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ส่งสำเนาคำสั่งให้ถือว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้รับทราบคำสั่งให้ไต่สวนข้อเท็จจริงและแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนดังกล่าวแล้วทั้งนี้ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมารับทราบคำสั่งด้วยตนเองก็ได้<sup>90</sup>

(3) การคัดค้านอนุกรรมการไต่สวน

ในการแจ้งคำสั่งให้ไต่สวนข้อเท็จจริงและแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทราบให้ระบุเหตุแห่งการคัดค้านอนุกรรมการไว้ด้วยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการได้

(ก) เหตุแห่งการคัดค้าน

- a. รู้เห็นเหตุการณ์หรือเคยสอบสวนหรือพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหาในฐานะอื่นที่มีอยู่ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานไต่สวนมาก่อน
- b. มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหา
- c. มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้กล่าวหาหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- d. เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นคู่สมรสบุพการีผู้สืบสันดานหรือพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

<sup>88</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554. มาตรา 46.

<sup>89</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555. ข้อ 13.

<sup>90</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555. ข้อ 14.

e. มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติหรือเป็นหุ้นส่วนหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหาหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องทำคำคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 7 วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนหรือถือว่า ได้รับทราบการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนหรือนับแต่วันที่ได้อ่านเหตุแห่งการคัดค้านนั้น โดยจะต้องแสดงข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านไว้ให้ปรากฏในคำคัดค้านด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริงจะไม่ได้ความจริงหรือจะทำให้เสียประโยชน์แห่งความยุติธรรมอย่างไรในการนี้ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งสำเนาคำคัดค้านไปให้ประธานอนุกรรมการทราบและรวบรวมไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะเสนอคำคัดค้านดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา

ในระหว่างที่ถูกคัดค้าน อนุกรรมการผู้ถูกคัดค้านจะยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการไต่สวนไม่ได้ จนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติให้ยกคำคัดค้านนั้น แต่ทั้งนี้อนุกรรมการไต่สวนผู้ถูกคัดค้านมีสิทธิทำคำชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.<sup>91</sup>

นอกจากนี้ ถ้าอนุกรรมการผู้ใดเห็นว่าตนมีเหตุอันอาจถูกคัดค้านได้ หรือเห็นว่า มีเหตุอันอันอาจกล่าวอ้างในภายหลังได้ว่าตนไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเที่ยงธรรม อนุกรรมการผู้นั้นต้องแจ้งให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบถึงเหตุดังกล่าวโดยเร็ว โดยในระหว่างนั้นอนุกรรมการ ผู้ที่มีเหตุอันอาจถูกคัดค้านนั้นจะยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการไต่สวนไม่ได้<sup>92</sup>

#### (ข) การพิจารณาคำคัดค้าน

การพิจารณาคำคัดค้านคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยว่าเหตุแห่งการคัดค้านอนุกรรมการเป็นไปตามที่ผู้คัดค้านได้กล่าวอ้างหรือไม่ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ากรณีมิได้เป็นไปตามคำคัดค้านและมีเหตุผลสมควรที่จะให้อนุกรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมิตยกคำคัดค้านนั้นเสียทั้งนี้มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ให้ยกคำคัดค้านถือเป็นที่สุด

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าคำคัดค้านฟังขึ้นหรือมีเหตุผลเพียงพอที่จะฟังได้ว่า หากให้อนุกรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจทำให้เสียประโยชน์แห่ง

<sup>91</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555. ข้อ 15.

<sup>92</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555. ข้อ 18.

ความยุติธรรมและการไต่สวนข้อเท็จจริงอาจไม่ได้ความปรากฏอย่างแท้จริงก็จะมีคำสั่งให้อุทธรณ์การผู้นั้นพ้นจากการเป็นอุทธรณ์การในคดีเรื่องนั้น<sup>93</sup>

(4) การแต่งตั้งอุทธรณ์การไต่สวนแทนที่

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งให้บุคคลใดพ้นจากการเป็นอุทธรณ์การเนื่องจากอาศัยตามเหตุแห่งการคัดค้าน หรือกรณีมีเหตุจำเป็นอันสมควรประการอื่น ถ้าการพ้นจากการเป็นอุทธรณ์การนั้น มิได้กระทบต่อองค์คณะของคณะอุทธรณ์การไต่สวนและความเหมาะสมกับฐานะระดับของตำแหน่งและการคุ้มครองผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่แต่งตั้งอุทธรณ์การแทนก็ได้ ซึ่งในกรณีเช่นนี้อุทธรณ์การที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้และถือว่าคณะอุทธรณ์การไต่สวนประกอบด้วยอุทธรณ์การเท่าที่มีอยู่

(5) อำนาจหน้าที่ของคณะอุทธรณ์การไต่สวน ในการไต่สวนข้อเท็จจริง

(ก) มีคำสั่งให้ข้าราชการพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ให้ถ้อยคำ

(ข) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการ เพื่อตรวจสอบค้นยึดหรืออายัดเอกสารทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานอื่นใด ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องไต่สวนข้อเท็จจริงและหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าว ให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(ค) มีหนังสือขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชน ดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่การไต่สวนข้อเท็จจริงหรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.<sup>94</sup>

(ง) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด<sup>95</sup>

(6) การแจ้งข้อกล่าวหาและสิทธิการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

<sup>93</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555. ข้อ 16.

<sup>94</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554. มาตรา 25.

<sup>95</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555. ข้อ 22.

## (ก) การแจ้งข้อกล่าวหา

ถ้าคณะอนุกรรมการได้สวนเห็นว่ามีความผิดเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำการอันมีมูลความผิด คณะอนุกรรมการได้สวนจะมีหนังสือเรียกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้นมาพบและแจ้งข้อกล่าวหาให้ทราบ และให้โอกาสผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และนำสืบแก้ข้อกล่าวหาภายในเวลาอันสมควรแต่อย่างช้าไม่เกินสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับทราบข้อกล่าวหา

การแจ้งข้อกล่าวหา คณะอนุกรรมการได้สวนจะจัดทำเป็นบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหา ระบุการกระทำและพฤติการณ์ทั้งหลายที่อ้างว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดข้อเท็จจริง และรายละเอียดเกี่ยวกับเวลา และสถานที่ ซึ่งเกิดการกระทำนั้นๆ อีกทั้งบุคคลหรือสิ่งของที่เกี่ยวข้องด้วยพอสมควรเท่าที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจข้อกล่าวหาได้ดี

กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมารับทราบข้อกล่าวหาแต่ไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบข้อกล่าวหา คณะอนุกรรมการได้สวนจะจดแจ้งเหตุที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ยอมลงลายมือชื่อไว้ในบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหา และจะรวมไว้ในสำนวนการได้สวนข้อเท็จจริง

การแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทราบ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจมอบอำนาจให้บุคคลอื่นมารับบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาแทนก็ได้ โดยจะถือว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้รับทราบการแจ้งข้อกล่าวหาแล้ว<sup>96</sup>

กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่มารับทราบข้อกล่าวหาตามกำหนดนัดหรือปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ได้รับหนังสือเรียกมาพบและแจ้งข้อกล่าวหา คณะอนุกรรมการได้สวนจะส่งบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาไปให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทราบโดยทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ณ ที่อยู่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ หรือตามหลักฐานที่ปรากฏจากการได้สวนข้อเท็จจริง

ถ้ากรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่มารับทราบข้อกล่าวหา หรือไม่ได้รับหนังสือแจ้งให้มารับทราบข้อกล่าวหา จะมีการปิดประกาศหนังสือแจ้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมารับทราบข้อกล่าวหาไว้โดยเปิดเผยยังที่ทำการสำนักงาน ป.ป.ช. และภูมิลำเนาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในการจัดส่งบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาไปให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทราบ จะจัดทำบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาเป็นสามฉบับ เพื่อเก็บไว้ในสำนวนการได้สวนข้อเท็จจริง

<sup>96</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการได้สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555. ข้อ 37.

หนึ่งฉบับส่งไปให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสองฉบับ เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเก็บไว้หนึ่งฉบับ และให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองลงลายมือชื่อและวันเดือนปีที่รับทราบส่งกลับคืนมารวมไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงหนึ่งฉบับ เมื่อล่วงพ้นกำหนดสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้นำการดังกล่าวแล้ว แม้จะไม่ได้รับบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาคืนหรือไม่ได้รับคำชี้แจงจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ก็ถือว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้รับทราบข้อกล่าวหา และไม่ประสงค์ที่จะแก้ข้อกล่าวหา ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาขอให้ปากคำหรือยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา หรือขอให้นำสืบพยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหา ก่อนที่คณะอนุกรรมการไต่สวนจะพิจารณาวินิจฉัยเกี่ยวกับคดี หากคณะอนุกรรมการไต่สวนเห็นว่ามิใช่ผลอันสมควรตามที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอ้าง ก็อาจพิจารณาให้โอกาสแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือนำสืบพยานหลักฐานตามที่ร้องขอก็ได้<sup>97</sup>

(ข) การชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจแก้ข้อกล่าวหาโดยทำเป็นหนังสือหรือชี้แจงด้วยวาจาก็ได้ และมีสิทธินำทนายความ หรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำได้

การนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะอ้างพยานบุคคล หรือนำพยานหลักฐานมาเอง หรือจะอ้างพยานหลักฐานโดยขอให้คณะอนุกรรมการไต่สวนเรียก หรือไต่สวนพยานหลักฐานนั้นก็ได้ ถ้าคณะอนุกรรมการไต่สวนเห็นว่า พยานหลักฐานใดที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอ้างไม่เกี่ยวกับประเด็นที่กล่าวหา หรือเป็นการประวิงคดีให้ชักช้า จะไม่ทำการไต่สวนพยานหลักฐานนั้นก็ได้

กรณี que ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร้องขอขยายระยะเวลาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา โดยอ้างเหตุผลและความจำเป็น หากคณะอนุกรรมการไต่สวนเห็นว่าเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม จะขยายระยะเวลาการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา หรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหาออกไปได้ตามที่เห็นสมควร<sup>98</sup>

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้รับทราบข้อกล่าวหาแล้ว ก่อนการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจยื่นคำร้องขอเป็นหนังสือพร้อมด้วยเหตุผลต่อคณะอนุกรรมการไต่สวน เพื่อขอตรวจพยานหลักฐานในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้ คณะอนุกรรมการไต่สวนจะอนุญาตให้ผู้ดำรงตำแหน่ง

<sup>97</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555. ข้อ 38.

<sup>98</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555. ข้อ 39.



ทางการเมืองตรวจพยานหลักฐานตามที่ร้องขอก็ได้ โดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจนำทนายความหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าช่วยเหลือในการตรวจพยานหลักฐานด้วยก็ได้<sup>99</sup> เว้นแต่เป็นพยานหลักฐานที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยของพยานบุคคล ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการกระทำผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทบต่อสาระสำคัญของสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะอนุกรรมการไต่สวน มีอำนาจที่จะปฏิเสธไม่อนุญาตให้มีการตรวจพยานหลักฐานตามที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร้องขอ

ทั้งนี้ ถ้าคณะอนุกรรมการไต่สวนเห็นสมควรอาจทำการไต่สวนพยานหลักฐานเพิ่มเติมโดยการสอบปากคำพยานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมีคำสั่งเรียกเอกสารหรือหลักฐานจากหน่วยงานหรือบุคคลใดมา เพื่อประกอบการพิจารณาในการวินิจฉัยคดีภายหลังจากการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทราบ และได้รับฟังคำชี้แจงแก่ข้อกล่าวหาโดยได้ไต่สวนพยานหลักฐานของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว<sup>100</sup>

#### (7) การพิจารณาผลการไต่สวนของคณะอนุกรรมการไต่สวน

เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเสร็จจะประชุมปรึกษา เพื่อพิเคราะห์ชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานทั้งปวง จากข้อกล่าวหา คำแก้ข้อกล่าวหาข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำการอันเป็นมูลความผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร พร้อมด้วยเหตุผลในการพิจารณาทำความเข้าใจและพยานหลักฐานประกอบคำวินิจฉัย รวมทั้งบทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง และจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช.<sup>101</sup>

#### 3) การไต่สวนข้อเท็จจริง โดยพนักงานไต่สวน

พนักงานไต่สวน หมายถึง ผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงแทน โดยแต่งตั้งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งดำรงตำแหน่งระดับชำนาญการหรือเทียบเท่าขึ้นไป<sup>102</sup> ดังนั้น การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง

<sup>99</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555. ข้อ 40.

<sup>100</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555. ข้อ 41.

<sup>101</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555. ข้อ 42.

<sup>102</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554. มาตรา 4.

เมื่อคำนึงถึงความเหมาะสมกับฐานะ ระดับตำแหน่ง และการคุ้มครองผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ไม่อาจแต่งตั้งพนักงานไต่สวนเพื่อดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ และในทางปฏิบัติคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่มอบหมายให้พนักงานไต่สวนดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเช่นกัน

### 2.5.3.3 ชั้นพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเสร็จ หรือได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงจากคณะกรรมการไต่สวน คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะร่วมกันพิจารณา และมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลหรือไม่ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติได้ 2 แบบ คือ มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล หรือมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล

การลงมติของที่ประชุมว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลหรือไม่มีมูลนั้น จะถือเสียงข้างมากของจำนวนกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ โดยกรรมการ ป.ป.ช. คนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันประธานในที่ประชุมจะออกเสียงเพิ่มขึ้นเพื่อชี้ขาด<sup>103</sup> อย่างไรก็ตาม กรรมการ ป.ป.ช. ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ไม่อาจเข้าร่วมประชุมได้

- 1) รู้เห็นเหตุการณ์ หรือเคยสอบสวน หรือพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหาในฐานะอื่นที่ไม่ใช่ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานไต่สวนมาก่อน
- 2) มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหา
- 3) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้กล่าวหาหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- 4) เป็นผู้กล่าวหา หรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดา กับผู้กล่าวหาหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- 5) มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติหรือเป็นหุ้นส่วนหรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน หรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหาหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>104</sup>

### 2.5.3.4 ชั้นดำเนินการตามมติคณะกรรมการ ป.ป.ช.

- 1) มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เรื่องใดไม่มีมูลกระทำผิดอาญา ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป และสำนักงาน ป.ป.ช. จะจัดให้บุคคล

<sup>103</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554. มาตรา 23.

<sup>104</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554. มาตรา 52.

ทั่วไปสามารถเข้าตรวจดูเหตุผลที่มีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้<sup>105</sup> และแจ้งมติไปยังผู้เสียหาย<sup>106</sup>

## 2) มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เรื่องใดไม่มีมูลว่ากระทำความผิดอาญา ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภา เพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้นออกจากตำแหน่งและอัยการสูงสุด เพื่อยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>107</sup>

เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานพร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว หากเห็นฟ้องด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ยื่นฟ้องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่หากเห็นว่ารายงานเอกสารและความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งมาให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้อัยการสูงสุดจะแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบถึงข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้น ในกรณีนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดจะตั้งคณะทำงานร่วมกัน โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป

กรณีที่คณะทำงานร่วมไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้<sup>108</sup>

## 2.6 หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยโดยปกติทั่วไปอำนาจในการสอบสวนเป็นของพนักงานสอบสวน แต่เนื่องจากปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นความผิดอาญาร้ายแรงส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม เช่น ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ เป็นต้น ลำพังเพียงพนักงานสอบสวนไม่อาจลดปัญหาดังกล่าวได้

<sup>105</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554. มาตรา 53.

<sup>106</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554. มาตรา 54 วรรค 2.

<sup>107</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554. มาตรา 56.

<sup>108</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550. มาตรา 11 วรรค 2.

อย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศไทยจึงกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในดำเนินคดีอาญา ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ต้องเคารพต่อกฎหมาย คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย ซึ่งจะสอดคล้องหลักสากล ที่นานาประเทศให้การยอมรับ เช่น หลักนิติรัฐ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล เป็นต้น

### 2.6.1 หลักนิติรัฐ

รัฐสมัยใหม่ (Modern state) ที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตย หรือรัฐที่ได้ชื่อว่าเป็น “รัฐเสรีประชาธิปไตย” (Liberal and democratic state) จะยึดถือหลักนิติรัฐในการปกครอง เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการที่จะไม่ถูกละเมิดจากผู้ปกครองรัฐ

คำว่า “นิติรัฐ” มีนักนิติศาสตร์ให้นิยามไว้หลายท่าน เช่น

ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ให้นิยามไว้ว่า “ความคิดเรื่องนิติรัฐ เป็นความคิดของประชาชนที่ฝังใ้ในสิทธิ บังเจกนิยม และรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐ จะต้องมิทับทญญัตติ ในประการที่สำคัญถึงเสรีภาพของราษฎร เช่น เสรีภาพในร่างกาย ในทรัพย์สิน ในการทำสัญญา และในการประกอบอาชีพ ในฐานะนี้รัฐจึงมีสภาพเป็นคนรับใช้ของสังคมโดยถูกควบคุมอย่างเคร่งครัด จะเห็นได้ว่า การที่รัฐจะเคารพต่อเสรีภาพต่างๆ ของราษฎรได้มีวิธีอยู่วิธีเดียว คือ ขอมตนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายโดยเคร่งครัดเท่านั้น และตราบใดที่กฎหมายยังใ้ช้อยู่ กฎหมายนั้นก็จะผูกมัดรัฐอยู่เสมอ และโดยการที่มีบทบัญญัติใ้ราษฎรเป็นองค์กร (Organ) ของรัฐในการบัญญัติกฎหมายโดยตรง สำหรับรัฐใ้ใช้หลักประชาธิปไตยโดยตรงหรือโดยใ้เลือกตั้งผู้แทนราษฎรมาออกกฎหมายแทนตน (สำหรับรัฐใ้ใช้หลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน) การที่รัฐจะจำกัดสิทธิและเสรีภาพของราษฎรได้ก็ใ้ด้วยความยินยอมของราษฎรใ้จำกัดสิทธิและเสรีภาพเอง ฉะนั้น กรณีที่รัฐเป็นนิติรัฐจึงเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎร”<sup>109</sup>

รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย ใ้ให้นิยามไว้ว่า “หมายถึง รัฐซึ่งยอมรับรองและใ้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรใ้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อที่ราษฎรจะใ้ได้ใช้สิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้นพัฒนาบุคลิกภาพของตนใ้ตามที่แต่ละคนจะเห็นสมควร ฉะนั้น รัฐประเภทนี้จึงเป็นรัฐใ้มีอำนาจจำกัดโดยขอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนอย่างเคร่งครัด”<sup>110</sup>

ศาสตราจารย์ ดร.บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ ใ้ให้นิยามไว้ว่า “นิติรัฐก็คือ รัฐใ้กำหนดเป็นเป้าหมายใ้จะคุ้มครองเสรีภาพ และประกันความเป็นธรรมภายในรัฐและในขอบเขตใ้รัฐสามารถ

<sup>109</sup> จาก *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป* (น. 123-124), โดย หยุต แสงอุทัย, 2538, กรุงเทพมหานคร: วิญญชน.

<sup>110</sup> จาก *คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป* (น. 127), โดย สมยศ เชื้อไทย, 2535, กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์.

เผื่ออิทธิพลเข้าไปได้ถึง ในรัฐดังกล่าวนี้ การใช้อำนาจรัฐจะกระทำโดยกฎหมายหรืออาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น”<sup>111</sup>

รองศาสตราจารย์ มานิต จุมปา ให้นิยามไว้ว่า “นิติรัฐ คือ รัฐบาลใต้กฎหมายรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดๆ ดันกระทำต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจ ฉะนั้น ในนิติรัฐหลักความชอบด้วยกฎหมายจึงมีความสำคัญ”<sup>112</sup>

จากนิยามค่านิติรัฐที่นักนิติศาสตร์หลายท่านให้ไว้เห็นได้ว่า “นิติรัฐ” คือ การปกครองของรัฐที่ให้หลักประกันเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนโดยการปฏิบัติตามกฎหมายที่ตรากฎหมายขึ้นโดยประชาชนอย่างเคร่งครัด และรัฐจะไม่กระทำการใดที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจให้ไว้”

วัตถุประสงค์สำคัญของนิติรัฐอยู่ที่การประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ดังนี้<sup>113</sup>

1) บรรดาการกระทำทั้งหลายของรัฐจะต้องชอบด้วยกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ หมายความว่า ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนนั้น รัฐจะมีอำนาจในการสั่งการให้ประชาชนกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ต่อเมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

2) บรรดากฎหมายทั้งหลายที่รัฐได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะต้องมีความระมัดระวังอย่างชัดเจนพอสมควรว่า องค์กรในของรัฐมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ในกรณีใด และภายในขอบเขตอย่างไร และจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็น เพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ

3) การควบคุมไม่ให้การกระทำของรัฐขัดต่อกฎหมายที่ดี การควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ดี จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารและองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายตุลาการที่ทำหน้าที่

<sup>111</sup> จาก คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ: รัฐธรรมนูญเยอรมัน (น. 157), โดย บุญศรี มีวงศ์โฆษ, 2535, กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์.

<sup>112</sup> จาก คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป (น. 64), โดย มานิต จุมปา, 2554, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร: วิ. พริน (1991).

<sup>113</sup> จาก นิติรัฐ : หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย ใน ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน (น. 5-7), โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, 2540, กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.

ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารก็ดี ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก็ดี อาจจะเป็นองค์กรตุลาการอีกองค์กรหนึ่งแยกต่างหากจากองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการผู้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาก็ได้ อย่างไรก็ตาม องค์กรตุลาการนั้นๆ ต้องมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงจากทั้งองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการไม่จำเป็นต้องฟังคำสั่ง คำบัญชาจากองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร

หลักนิติรัฐจึงเป็นหลักประกันว่า รัฐจะปฏิบัติตามกฎหมายที่ตราขึ้นโดยประชาชน เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และไม่กระทำการใดอันเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หากฝ่าฝืนประชาชนสามารถใช้สิทธิทางศาลอันเป็นองค์กรของรัฐ เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของตนได้

#### 2.6.2 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

ในทางนิติศาสตร์นั้นเห็นว่า รัฐสมัยใหม่มีฐานะเป็นบุคคลแยกต่างหากจากพลเมืองของรัฐ และยังยอมรับว่ารัฐมีความสามารถที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิหรือมีหน้าที่ต่างๆ ตามกฎหมายได้ อีกประการหนึ่งที่สำคัญ คือ รัฐเป็นเจ้าของอำนาจอปการองสูงสุดภายในรัฐที่เรียกว่า อำนาจอธิปไตย (Sovereignty)<sup>114</sup>

อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนในรัฐ ซึ่งมอบให้รัฐใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางองค์กรของรัฐต่างๆ ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 อำนาจ คือ

1) อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative) คือ อำนาจในการบัญญัติกฎหมายที่จะใช้ปกครองรัฐ ซึ่งองค์กรที่ใช้อำนาจนี้ คือ สภานิติบัญญัติหรือ รัฐสภา ตัวอย่างเช่น ในประเทศไทยจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ในการพิจารณากลับกรองและบัญญัติกฎหมาย

2) อำนาจบริหาร (Executive) คือ อำนาจในการบริหารปกครองรัฐและบังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่บัญญัติขึ้น เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ การป้องกันรัฐจากอันตรายภายนอก เป็นต้น ซึ่งองค์กรที่ใช้อำนาจนี้ คือ คณะรัฐมนตรี

3) อำนาจตุลาการ (Judicial) คือ อำนาจที่มีบทบาทในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับองค์กรของรัฐ หรือระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งองค์กรที่ใช้อำนาจนี้ คือ ศาล โดยมีผู้พิพากษาหรือตุลาการจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเหล่านั้นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

<sup>114</sup> จาก “ศาลปกครองกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ,” โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *วารสารนิติศาสตร์*, 24 (3), น. 572-573.

หลักการแบ่งแยกอำนาจ มิได้หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็นส่วนๆ แต่หมายความถึง การแบ่งแยกกิจการในหน้าที่ของรัฐไปให้แก่องค์กรของรัฐต่างๆ ดังนั้น การแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจอธิปไตย เพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจอธิปไตยแบบรวมศูนย์ (Concentration) แต่ให้มีการกระจาย (Decentration) การใช้อำนาจอธิปไตยไปยังองค์กรต่างๆ อันได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ<sup>115</sup> ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งกันและกัน โดยอาศัยอำนาจอำนาจหนึ่งไปตรวจสอบอีกอำนาจหนึ่ง

อย่างไรก็ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจนั้น ไม่ได้หมายความว่า จะต้องจัดองค์กรแต่ละฝ่ายให้มีอำนาจในการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างเท่าเทียมกัน อำนาจใดอำนาจหนึ่งอาจจะอยู่เหนืออีกอำนาจหนึ่งก็ได้ แต่ที่สำคัญจะต้องไม่ใช้การอยู่เหนือกว่าในลักษณะที่เป็นการเด็ดขาดสมบูรณ์ แต่ต้องมีมาตรการใดๆ ที่เป็นหลักประกันในการใช้อำนาจของแต่ละองค์กร ซึ่งก็คือให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของแต่ละองค์กรนั่นเอง<sup>116</sup>

### 2.6.3 หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล

การตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and balance) เป็นหลักในการให้อำนาจแต่ละอำนาจมีการดูแลและคานอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างองค์กร ซึ่งถือว่ามีสำคัญในการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจไปในทางมิชอบและปราศจากการควบคุม ซึ่งสามารถแยกพิจารณาการตรวจสอบและถ่วงดุลได้ดังนี้<sup>117</sup>

Check หมายถึง ความสามารถ สิทธิ และความรับผิดชอบขององค์กรที่จะสอดส่องหรือตรวจสอบ (monitor) การดำเนินการหรือการกระทำขององค์กรอื่น

Balance หมายถึง ความสามารถขององค์กรที่จะใช้อำนาจตามกฎหมาย (authority) ในการยับยั้ง (limit) การใช้อำนาจขององค์กรอื่น

ดังนั้น การตรวจสอบและถ่วงดุล จึงหมายถึง การที่องค์กรหนึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการตรวจสอบการใช้อำนาจหรือการกระทำของอีกองค์กรหนึ่ง และยังรวมถึงมีอำนาจในการยับยั้งหรือถ่วงดุลการใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่งด้วย

<sup>115</sup> จาก “ลักษณะเฉพาะของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและรัฐสภาของประเทศอังกฤษ,” โดย วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, *วารสารนิติศาสตร์*, 14 (3), น. 126-127.

<sup>116</sup> จาก *หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และกฎหมาย* (พิมพ์ครั้งที่ 2) (น. 174-175), โดย เกรียงไกร เจริญชนาวัดน์, 2548, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

<sup>117</sup> จาก *มาตรการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ : ศึกษากรณีการชั้นสูตรพลิกศพตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 วรรคสาม* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 8), โดย ชีระวัฒน์ เอื้อพอดพล, 2551, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ซึ่งการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ ถือเป็นหลักการสำคัญที่จะช่วยก่อให้เกิดหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จากการใช้อำนาจรัฐไปในทางที่มีชอบ โดยที่รัฐสมัยใหม่ที่ยึดถือหลักนิติรัฐ (Legal state) ต่างก็ยอมรับการนำเอาหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐไปใช้ในการปกครองประชาชนของตน<sup>118</sup> ซึ่งการตรวจสอบการใช้อำนาจสามารถทำได้ใน 2 ลักษณะ คือ การตรวจสอบโดยองค์กรภายใน และการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

### 2.6.3.1 การตรวจสอบโดยองค์กรภายใน

หมายถึง การตรวจสอบการใช้อำนาจที่ดำเนินการโดยองค์กรนั้นเอง โดยยังไม่ต้องมีองค์กรภายนอกอื่น ๆ เข้ามาเกี่ยวข้องโดยอาศัยการดำเนินการ ดังนี้

“การบังคับบัญชา” และ “การกำกับดูแล” โดยที่การบังคับบัญชาเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรนั้น ในรูปแบบของการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Bureaucracy) โดยให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจของตนในการตรวจสอบการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา เมื่อเกิดกรณีที่การกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาดำเนินการได้ รวมถึงยังมีอำนาจเพิกถอน แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือใช้อำนาจแทนผู้ใต้บังคับบัญชาได้ ส่วนการกำกับดูแลเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในด้วยกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมในเรื่องของความชอบด้วยกฎหมาย<sup>119</sup> ตัวอย่างเช่น

การพิจารณาไม่ฟ้องคดีอาญากรณีพนักงานอัยการหรือหัวหน้าพนักงานอัยการ เห็นว่าการสั่งฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศหัวหน้าพนักงานอัยการต้องทำความเห็นเสนออัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาด<sup>120</sup> ถือเป็นกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจภายในองค์กรอัยการ

การอุทธรณ์และฎีกาเป็นกลไกที่ให้อำนาจศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาตรวจสอบการใช้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ เพื่อเป็นการควบคุมความชอบด้วย

<sup>118</sup> จาก “แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย,” โดย สมยศ เชื้อไทย และวราภรณ์ วิศรุตพิชญ์, *วารสารนิติศาสตร์*, 14 (3), น. 44-45.

<sup>119</sup> จาก *การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของปฏิบัติการทางปกครอง* (สารนิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต) (น.13-15), โดย ไพรัช โดสวัสถ์, 2547, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

<sup>120</sup> ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554. ข้อ 5.



กฎหมายของคำพิพากษา โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 214 และมาตรา 225 กำหนดให้ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาจะต้องมีคำพิพากษาว่า ยืน ยก แก่ หรือกลับคำพิพากษาของศาลล่าง<sup>121</sup>

### 2.6.3.2 การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

หมายถึง การตรวจสอบที่ดำเนินการโดยองค์กรหนึ่งเพื่อตรวจสอบการดำเนินการหรือการใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่งให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย ผลของการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกนี้จะมีผลต่อการดำเนินการต่างๆ ที่จะเป็นกลไกให้องค์กรผู้ใช้อำนาจระมัดระวังการใช้อำนาจมากยิ่งขึ้น<sup>122</sup> ซึ่งการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกนี้จะสร้างความสมดุลการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือเกินขอบเขตของกฎหมาย จนไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรนั้นได้

ตัวอย่างการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกในการดำเนินคดีอาญา ได้แก่ การขอหมายจับ ซึ่งเป็นกรณีที่พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการมีความจำเป็นต้องควบคุมผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาไว้เกินกว่า 48 ชั่วโมง โดยจะต้องร้องขอต่อศาลเพื่อขอหมายจับ ซึ่งกำหนดให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยเหตุและผลในการควบคุมตัวผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 หรือในกรณีพนักงานอัยการซึ่งมิใช่อัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องคดี ก็ต้องส่งสำนวนการสอบสวนไปยังผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี เพื่อตรวจสอบสำนวนการสอบสวนและมีความเห็นอีกครั้งหนึ่ง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 เป็นต้น

สำหรับการถ่วงดุลนั้น หมายถึง การดำเนินการขององค์กรหนึ่งที่มีอำนาจถ่วงดุลหรือยับยั้งการใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่ง เพื่อให้เกิดความสมดุลในการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ และป้องกันมิให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดมีอำนาจมากเกินไปซึ่งอำนาจในการยับยั้งการใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่งนี้ ถือเป็นกลไกในการควบคุมมิให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบ

การตรวจสอบและการถ่วงดุลจะมีการดำเนินการที่สอดคล้องและใกล้เคียงกันอย่างยิ่ง กล่าวคือ ก่อนที่จะมีการถ่วงดุลหรือยับยั้งการใช้อำนาจ ต้องมีการตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรที่ถูกตรวจสอบก่อนว่า การใช้อำนาจเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่ ใช้อำนาจตาม

<sup>121</sup> จาก “ความโปร่งใสและการตรวจสอบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตามแนวทางในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540,” โดย สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, (2541), *บทบัญญัติ เล่ม 54 ตอน 4*, 76.

<sup>122</sup> จาก *โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบการตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา* (น.21), โดย สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, 2551, สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.

ความจำเป็นแก่กรณีหรือไม่ หากเห็นว่าเป็นการใช้อำนาจที่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือใช้อำนาจเกินความจำเป็นแก่กรณี ก็จะนำไปสู่กระบวนการถ่วงดุลหรือยับยั้งการใช้อำนาจนั้น

การที่จะทำให้การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จำต้องคำนึงถึงหลักการที่สำคัญหลายประการด้วยกัน ได้แก่<sup>123</sup>

1) ระบบการตรวจสอบและการใช้อำนาจรัฐ ต้องครอบคลุมภารกิจทุกด้านเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นไปโดยทั่วถึงอย่างแท้จริง จึงควรกำหนดให้องค์กรตรวจสอบหลายๆ องค์กร เพื่อให้ทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ แต่ทั้งนี้ต้องระมัดระวังมิให้อำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรซ้ำซ้อนกัน

2) ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ จะต้องคำนึงถึงดุลยภาพระหว่างการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

3) องค์กรที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลจะต้องมีความเป็นอิสระ อย่างไรก็ตามองค์กรนั้นก็ต้องสามารถถูกตรวจสอบได้เช่นกัน

4) ปรับปรุงกลไกหรือช่องทางต่างๆ ที่ประชาชนจะสามารถใช้สิทธินำเรื่องมาสู่องค์กรตรวจสอบและถ่วงดุลทั้งหลายได้กว้างขวางและสะดวกยิ่งขึ้น

ดังนั้น เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมาย การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนจำเป็นต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ โดยแยกองค์กรของรัฐในการดำเนินคดีอาญาออกจากกันจนนำไปสู่การตรวจสอบการดำเนินการหรือการใช้อำนาจขององค์กร และยับยั้งการใช้อำนาจรัฐไปในทางที่มิชอบด้วยกฎหมาย หรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ

#### 2.6.4 การตรวจสอบและถ่วงดุลองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

กระบวนการยุติธรรมนอกจากเป็นกลไกของสังคมในการบังคับใช้กฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนแล้ว ยังเป็นกระบวนการที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วยเหตุนี้กระบวนการยุติธรรมที่ดีจึงต้องสร้างหลักประกันที่เหมาะสม<sup>124</sup> ซึ่งกระบวนการตรวจสอบต่างๆ โดยทั่วไปแล้วมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรต่างๆ รวมทั้งเจ้าพนักงานในองค์กรนั้นดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย การตรวจสอบและถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานในองค์กรต่างๆ ไม่ให้มีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพ

<sup>123</sup> จาก การปรับปรุงองค์การภาครัฐ : การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (น. 14-16), โดย ชาญชัย แสงวงศ์, 2540, กรุงเทพมหานคร: กราฟฟิคฟอร์เมท (ไทยแลนด์).

<sup>124</sup> จาก “สิทธิมนุษยชนกับกระบวนการยุติธรรม,” โดย ชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ, (ธันวาคม 2542), บทสัมภาษณ์, 55 ตอนที่ 4, น. 168.

ของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองไว้ป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือใช้อำนาจไปในทางที่มีขอบจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน

แนวคิดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนถือกำเนิดขึ้นในประเทศอังกฤษ โดยปรากฏในแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) ซึ่งเป็นเอกสารทางประวัติศาสตร์ที่แสดงถึงการคุ้มครองสิทธิที่มีชื่อเสียงไปทั่วโลก โดยข้อความที่สำคัญที่ถือเป็นจุดกำเนิดหลักประกันสิทธิในคดีอาญา คือ บุคคลใดจะถูกจับกุม กักขัง ขังขัง หรือริบทรัพย์หาได้ไม่ เว้นเสียแต่จะได้รับการพิจารณาโดยบุคคลชั้นเดียวกับเขาและมีกฎหมายบัญญัติไว้ ต่อมาหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่ว่าจะเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้เสียหายก็ได้รับการคุ้มครองมากขึ้น ดังตัวอย่างเช่น

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) มีหลักการสำคัญที่แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า มนุษย์ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน แม้บุคคลนั้นจะถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำความผิดทางอาญาก็ตาม การจับกุม กักขัง รวมทั้งการปฏิบัติต่อผู้ถูกกล่าวหาจะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ข้างต้น ซึ่งต้องอาศัยอำนาจโดยบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติไว้และต้องปฏิบัติต่อบุคคลดังกล่าวโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งได้มีหลักปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้ที่ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดอาญาอีกด้วยว่า ทุกคนมีสิทธิโดยเสมอภาคเต็มที่ในอันที่จะได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรมและเปิดเผยจากศาลที่อิสระและเที่ยงธรรม ในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของตนและการกระทำความผิดอาญาใดๆ ที่ตนถูกกล่าวหา<sup>125</sup> ซึ่งถือว่าการวางหลักให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาคดีจากศาล หรือผู้พิพากษาที่มีความเป็นอิสระและไม่ลำเอียง อีกทั้งบุคคลที่ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดอาญามีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิด<sup>126</sup>

กฎหมายฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการบริหารกระบวนการยุติธรรมสำหรับเยาวชน (กฎปักกิ่ง) ซึ่งได้รับการรับรองโดยที่ประชุมสมัชชาทั่วไป โดยมติที่ 40/33 เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน ค.ศ. 1985 กำหนดให้การดำเนินคดีอาญาแก่เยาวชนในทุกขั้นตอนและทุกระดับตั้งแต่การสอบสวนฟ้องร้อง การพิจารณาพิพากษา ตลอดจนการจัดการตามคำพิพากษาจะต้องมีการจัดวางมาตรการให้การใช้ดุลพินิจในทุกขั้นตอนและทุกระดับมีการตรวจสอบที่เพียงพอและเหมาะสม รวมถึงกำหนดให้ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจต้องมีคุณสมบัติพิเศษและได้รับ การฝึกอบรมเป็นพิเศษในการจะใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่และออกคำสั่งอันเป็น

<sup>125</sup> ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน. ข้อ 10.

<sup>126</sup> ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน. ข้อ 11(1).

ระบบตรวจสอบและถ่วงดุลเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และเพื่อเป็นมาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเยาวชน (ข้อ 6)<sup>127</sup>

แนวทางว่าด้วยบทบาทของอัยการ ซึ่งได้รับการรับรองโดยที่ประชุมขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ครั้งที่ 8 ณ กรุงฮาวานา ประเทศคิวบา เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม ถึง 7 กันยายน ค.ศ. 1990 กำหนดให้ประเทศที่อัยการมีอำนาจดำเนินคดีโดยใช้ดุลพินิจจะต้องมีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่เปิดเผยกำหนดแนวทางการปฏิบัติเพื่อส่งเสริมความยุติธรรมและความถูกต้องแน่นอนในการสั่งคดี ซึ่งรวมถึงทั้งการฟ้องและไม่ฟ้องคดีด้วย จากบทบัญญัติเห็นได้ว่า มุ่งคุ้มครองและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้เสียหายจากการก่ออาชญากรรมโดยกำหนดกลไกในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของอัยการมิให้ใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ หรือใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ (ข้อ 17)<sup>128</sup>

ดังนั้น การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตต่อหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารระดับสูง หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงต้องมีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจหรือดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีดังกล่าว ให้ใช้อำนาจอยู่ในขอบเขตของกฎหมายและใช้อำนาจอย่างมีภาวะวิสัย จนทำให้การดำเนินคดีอาญาดังกล่าวมีความเป็นธรรม ไม่เป็นไปตามอำเภอใจ มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

<sup>127</sup> จาก มาตรฐานขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (น. 81), โดย กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ, กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.

<sup>128</sup> แหล่งเดิม. (น.155 – 156).

## บทที่ 3

### การดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในการใช้อำนาจฟ้องคดี และการตรวจสอบถ่วงดุลในต่างประเทศ

การศึกษาการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทุจริตต่อหน้าที่ในการใช้อำนาจฟ้องคดีและการตรวจสอบถ่วงดุลการดำเนินคดีอาญาดังกล่าวในบทนี้ เป็นการศึกษาในกลุ่มประเทศที่มีดัชนีความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International -TI) อยู่ในลำดับต้น ๆ ของโลก คือ ประเทศฮ่องกง ประเทศสิงคโปร์ รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศฝรั่งเศส เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทย เป็นการศึกษาถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ตลอดจนการใช้อำนาจฟ้องคดีขององค์กรที่มีหน้าที่ในการปราบปรามการทุจริต เพื่อนำไปพัฒนากฎหมายและแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

#### 3.1 เขตปกครองพิเศษฮ่องกง

การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงาน Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ขึ้นตรงต่อผู้บริหารสูงสุดเขตปกครองพิเศษฮ่องกง มีอำนาจพิเศษตามกฎหมายในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งอำนาจในการดำเนินคดีนั้นไม่ได้จำกัดอยู่เฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป และบางกรณีก็มีอำนาจดำเนินคดีต่อเอกชนที่กระทำการทุจริตด้วย

ในปี 2556 เขตปกครองพิเศษฮ่องกงได้รับการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การทุจริตของประเทศในภูมิภาคเอเชียโดยอยู่อันดับที่ 2 อันดับที่ 15 ของโลก<sup>1</sup> ซึ่งถือเป็นอันดับต้น ๆ เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในภูมิภาคเอเชีย

<sup>1</sup> อันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การทุจริตของประเทศในภูมิภาคเอเชีย. สืบค้น 19 ธันวาคม 2557,

### 3.1.1 การดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยหน่วยงาน Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC

เขตปกครองพิเศษฮ่องกงเป็นดินแดนส่วนหนึ่งของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นเมืองศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจ เดิมเป็นเขตพื้นที่เช่าในอาณานิคมของประเทศอังกฤษ มีข้าราชการของอังกฤษมาปกครอง บริหาร และควบคุมดูแล ภายใต้การปกครองของประเทศอังกฤษ ปัญหาเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตและประพฤติมิชอบเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางในหลายหน่วยงานของรัฐ ไม่เว้นแม้แต่หน่วยงานที่ให้บริการประชาชน เช่น โรงพยาบาล โรงเรียน และการบริการสาธารณะของรัฐอื่น ก็มีการเรียกเงินค่าน้ำร้อนน้ำชา เรียกสินบน โดยเฉพาะการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ตำรวจ มีการใช้อำนาจคุกคามเพื่อรีดไถเงินจากการเล่นการพนันและยาเสพติด มีประชาชนตกเป็นเหยื่อของการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐจำนวนมาก การกระทำดังกล่าวทำให้เกิดความไม่พอใจในหมู่ประชาชน และทำให้นักลงทุนต่างชาติไม่กล้าที่จะเข้าไปลงทุนในฮ่องกง สาเหตุสำคัญที่ถือเป็นฟางเส้นสุดท้ายที่ทำให้ประชาชนความไม่พอใจทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นก็คือ ในปี 2516 นายพล พีเตอร์ ก็อตเบอร์ (Peter Godber) หัวหน้าเจ้าหน้าที่ตำรวจระดับสูง ถูกตรวจสอบพบว่ามีทรัพย์สินมากถึง 4.3 ล้านดอลลาร์ฮ่องกง ซึ่งถือว่าร่ำรวยผิดปกติ รัฐบาลฮ่องกงในขณะนั้นได้แต่งตั้ง เซอร์ อลาสเทียร์ แบลล์เคอร์ (Sir Alastair Blair-Kerr) เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดี แต่ด้วยช่องโหว่ของกฎหมายทำให้ นายพล พีเตอร์ ก็อตเบอร์ หลบหนีออกนอกประเทศ และในการนี้ เซอร์ อลาสเทียร์ แบลล์เคอร์ ได้เสนอให้มีการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อปราบปรามการทุจริตขึ้นตรงต่อผู้บริหารเกาะฮ่องกงเพียงผู้เดียว ด้วยเหตุดังกล่าวทำให้รัฐบาลฮ่องกงและสภานิติบัญญัติจึงบัญญัติ Independent Commission Against Corruption Ordinance (Cap 204) ขึ้น และวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2517 ได้จัดตั้ง Independent Commission Against Corruption (ICAC) โดยมีฐานะเป็นหน่วยงานอิสระในการปฏิบัติงานไม่ขึ้นต่อหน่วยงานของรัฐอื่นแต่ขึ้นตรงต่อผู้บริหารสูงสุดเขตปกครองพิเศษฮ่องกง<sup>2</sup>

#### 1) ผู้บริหาร ICAC

ผู้บริหารสูงสุดเขตปกครองพิเศษฮ่องกง (Chief Executive) เป็นผู้แต่งตั้งกรรมการ (The Commissioner) 1 คน เป็นผู้บริหารหน่วยงาน ICAC ขึ้นตรงต่อผู้บริหารสูงสุดเขตปกครองพิเศษฮ่องกง มีหน้าที่ในการบังคับบัญชาและบริหารงานของ ICAC มีวาระการดำรงตำแหน่งและข้อผูกพันตามที่ผู้บริหารสูงสุดเขตปกครองพิเศษฮ่องกงเห็นสมควร<sup>3</sup> นอกจากนี้ ผู้บริหารสูงสุด

<sup>2</sup> ICAC เขตปกครองพิเศษฮ่องกง. สืบค้น 26 พฤศจิกายน 2556, จาก

[http://www.icac.org.hk/en/about\\_icac/bh/index.html](http://www.icac.org.hk/en/about_icac/bh/index.html)

<sup>3</sup> Independent Commission Against Corruption Ordinance. Section 5.

เขตปกครองพิเศษฮ่องกงแต่งตั้งรองกรรมการ (Deputy Commissioner) 1 คน มีวาระการดำรงตำแหน่งและข้อผูกพันตามที่ผู้บริหารสูงสุดเขตปกครองพิเศษฮ่องกงเห็นสมควร<sup>4</sup>

## 2) การดำเนินงานของหน่วยงาน

### (1) อำนาจหน้าที่หลัก

หน่วยงาน ICAC มีอำนาจหน้าที่หลักเพื่อบรรลุปเป้าหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดังนี้<sup>5</sup>

ก. รับและพิจารณาคำร้องกล่าวหาว่ามีการทุจริต และไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคำร้องที่พิจารณาว่าสมควรดำเนินการต่อไป

ข. ดำเนินการสืบสวนข้อกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยองค์การอิสระปราบปรามการทุจริต (Independent Commission Against Corruption Ordinance) (Cap 204) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการให้สินบน (Prevention Of Bribery Ordinance) (Cap 201) และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง (Elections (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance) (Cap 554)<sup>6</sup>

ค. ดำเนินการสืบสวนกรณีมีข้อกล่าวหาหรือข้อสงสัยว่ามีการกระทำความผิดโดยการกรรโชกข่มขู่โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือโดยการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ และมีข้อกล่าวหาหรือข้อสงสัยว่ามีการสมรู้ร่วมคิดกันกระทำความผิดโดยการกรรโชก ข่มขู่หรือโดยการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ และมีการกระทำความผิดโดยร่วมกันตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกระทำความผิดด้วย

ง. ไต่สวนข้อเท็จจริงการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกรรมการ (The Commissioner) มีความเห็นว่าเกี่ยวข้องหรือก่อให้เกิดการกระทำผิดอันเป็นการทุจริตและรายงานต่อผู้บริหารสูงสุดเขตปกครองพิเศษฮ่องกง

จ. ตรวจสอบการปฏิบัติและขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงานและองค์การภาครัฐเพื่อเปิดเผยการกระทำทุจริต และเพื่อแก้ไขปรับปรุงวิธีการและขั้นตอนการปฏิบัติงานที่กรรมการ (The Commissioner) เห็นว่าเป็นช่องทางการทุจริต

ฉ. ชี้แนะ แนะนำ และให้การช่วยเหลือบุคคลตามคำร้องขอเกี่ยวกับวิธีที่บุคคลดังกล่าวจะจัดการกระทำทุจริต

<sup>4</sup> Independent Commission Against Corruption Ordinance. Section 6.

<sup>5</sup> จาก “กรณีศึกษาการดำเนินงานองค์กรปราบปรามการทุจริต ICAC – ฮ่องกง,” โดย สำนักนโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 1-2.

<sup>6</sup> อำนาจหน้าที่ ICAC เขตปกครองพิเศษฮ่องกง. สืบค้น 26 พฤศจิกายน 2556, จาก [http://www.icac.org.hk/en/about\\_icac/le/index.html](http://www.icac.org.hk/en/about_icac/le/index.html).

ข. แนะนำหัวหน้าหน่วยงานหรือองค์กรภาครัฐให้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติงาน และขั้นตอนการดำเนินการที่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานหรือองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพตามที่เห็นว่าจำเป็นเพื่อลดโอกาสที่อาจจะก่อให้เกิดการกระทำอันเป็นทุจริต

ซ. เผยแพร่ข้อมูลข่าวสารแก่สาธารณะถึงผลร้ายของการทุจริต

ฅ. ดำเนินการให้สาธารณะมีส่วนร่วมและสนับสนุนการปราบปรามการทุจริต

## (2) การทุจริตของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง

เขตปกครองพิเศษฮ่องกงให้ความหมายของการทุจริตไว้ว่า หมายถึง การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้ได้ประโยชน์แก่ตนเองโดยก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้อื่น<sup>7</sup> และให้หน่วยงาน ICAC มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรอิสระปราบปรามการทุจริต (Independent Commission Against Corruption Ordinance) (Cap 204) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการให้สินบน (Prevention Of Bribery Ordinance) (Cap 201) กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง (Elections (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance) (Cap 554) ซึ่งมีความสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้<sup>8</sup>

ก. ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรอิสระปราบปรามการทุจริต (Independent Commission Against Corruption Ordinance) (Cap 204)<sup>9</sup>

ความผิดฐานขัดขืนหรือขัดขวางการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ (Section 13A)

ความผิดฐานให้ข้อมูลหรือรายงานเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ (Section 13B)

ความผิดฐานแอบอ้างเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่งจะปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งในตำแหน่ง (Section 13C)

ข. ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการให้สินบน (Prevention Of Bribery Ordinance) (Cap 201)<sup>10</sup>

ความผิดฐานเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเรียกร้องหรือรับผลประโยชน์ (Section 3)

ความผิดฐานเสนอให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ (Section 4(1))

<sup>7</sup> “กรณีศึกษาการดำเนินงานองค์กรปราบปรามการทุจริต ICAC – ฮ่องกง,” (น. 3). เล่มเดิม.

<sup>8</sup> แหล่งเดิม. (น. 4)

<sup>9</sup> แหล่งเดิม.

<sup>10</sup> แหล่งเดิม. (น. 4-5).



ความผิดฐานเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐเรียกร้องหรือรับผลประโยชน์ตอบแทนในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ (Section 4(2))

ความผิดฐานเสนอให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการให้ความช่วยเหลือหรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเกี่ยวกับการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ (Section 5(1))

ความผิดฐานเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐเรียกร้องหรือรับผลประโยชน์ตอบแทนในการให้ความช่วยเหลือหรือใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเกี่ยวกับการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ (Section 5(2))

ความผิดฐานเสนอให้ผลประโยชน์แก่ผู้อื่นเพื่อจูงใจหรือตอบแทนเพื่อให้ถอนตัว หรือไม่เข้าร่วมการเสนอราคาในการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ (Section 6(1))

ความผิดฐานเรียกร้องหรือรับผลประโยชน์ใด เพื่อจูงใจหรือ ตอบแทน เพื่อให้ถอนตัว หรือไม่เข้าร่วมการเสนอราคาในการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐ (Section 6(2))

ความผิดฐานเสนอให้ผลประโยชน์แก่ผู้อื่นเพื่อจูงใจหรือตอบแทน เพื่อให้ถอนตัว หรือไม่เข้าร่วมการประกวดราคาที่กำหนดโดยหรือในนามของหน่วยงานของรัฐ (Section 7(1))

ความผิดฐานเรียกร้องหรือรับผลประโยชน์ใด เพื่อจูงใจหรือ ตอบแทน เพื่อให้ถอนตัว หรือไม่เข้าร่วมการประกวดราคาที่กำหนดโดยหรือในนามของหน่วยงานของรัฐ (Section 7 (2))

ความผิดฐานเสนอให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีการติดต่อกัน (Section 8)

ความผิดฐานเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐเรียกร้องหรือรับผลประโยชน์เพื่อตนเองในการกระทำผิดต่อหน้าที่ (Section 9 (1))

ความผิดฐานเสนอผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ (Section 9 (2))

ความผิดฐานเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐใช้ใบเสร็จรับเงิน สมุดบัญชี และเอกสารอื่น เพื่อหลอกลวงผู้บังคับบัญชา (Section 9 (3))

ความผิดฐานเป็นหรือเคยเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีความเป็นอยู่กินฐานะหรือครอบครองทรัพย์สินที่เป็นตัวเงิน หรือมีทรัพย์สินไม่สมเหตุสมผลกับค่าตอบแทนการทำงานในปัจจุบัน หรือในอดีต โดยไม่สามารถอธิบายที่มาได้ (Section 10)

ก. ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง (Elections (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance) (Cap 554) ซึ่งเป็นความผิดเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งทั้งหมด โดยไม่จำกัดว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลทั่วไป<sup>11</sup>

(3) อำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่

การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน ICAC นั้น กฎหมายว่าด้วยของค์กรอิสระปราบปรามการทุจริต (Independent Commission Against Corruption Ordinance) (Cap 204) ได้บัญญัติให้อำนาจไว้หลายประการ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอำนาจในการดำเนินคดีที่สำคัญ เช่น<sup>12</sup>

ก. มอบให้กรรมการ เจ้าหน้าที่ของ ICAC ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงและตรวจสอบ (Section 13 (1a))

ข. เข้าไปในสถานที่ของรัฐและให้เจ้าหน้าที่ของรัฐตอบคำถามเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและมอบคำสั่ง เอกสารคู่มือต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง (Section 13 (1b))

ค. เรียกบันทึกสมุดบัญชีและเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของส่วนราชการซึ่งอยู่ในความครอบครองหรือควบคุมโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐ (Section 13 (2a) และ (2b))

ง. ออกหมายค้นให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าค้นสถานที่เพื่อหาหลักฐานพนักงานเจ้าหน้าที่ของ ICAC อาจใช้กำลังได้ในกรณีจำเป็น (Prevention Of Bribery Ordinance) (Cap 201) (Section 17)

จ. จับกุมบุคคลที่ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยของค์กรอิสระปราบปรามการทุจริต (Independent Commission Against Corruption Ordinance) (Cap 204) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการให้สินบน (Prevention Of Bribery Ordinance) (Cap 201) และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง (Elections (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance) (Cap 554) โดยไม่ต้องมีหมายจับ (Section 10 (1))

ฉ. ในระหว่างการสืบสวนการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการให้สินบน และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง หากปรากฏว่ามีการกระทำความผิดอื่นด้วย สามารถจับกุมบุคคลต้องสงสัยว่ากระทำความผิดอื่นนั้น โดยไม่ต้องมีหมายจับเมื่อสงสัยว่าความผิดนั้น

<sup>11</sup> แหล่งเดิม. (น.5).

<sup>12</sup> แหล่งเดิม. (น.5-7).

เกี่ยวข้องกับความผิดที่ต้องสงสัยตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการให้สินบน และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง (Section 10 (2))

ข. มีอำนาจในการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาและพิจารณาการปล่อยตัวชั่วคราว (Section 10 A)

ช. ขอบหมายค้นจากศาลในการดำเนินการค้นสถานที่เพื่อหาหลักฐานในคดี (Section 10 B)

ฅ. มีอำนาจค้นตัวและจับกุมผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิด มีอำนาจค้นสถานที่ที่ผู้ต้องสงสัยหลบหนีการจับกุมไปซ่อนตัวอยู่เพื่อหาหลักฐานการกระทำความผิด และมีอำนาจยึดและควบคุมสิ่งของใดๆ ที่เชื่อว่าเป็นหลักฐานการกระทำความผิด (Section 10 C)

ฉ. ถ่ายภาพ พิมพ์ลายนิ้วมือ วัดส่วนสูงและชั่งน้ำหนักของบุคคลผู้ถูกจับกุม (Section 10 D)

ค. มีอำนาจเก็บตัวอย่างจากบุคคลผู้ถูกจับกุมเพื่อหาหลักฐานทางนิติวิทยาศาสตร์ (Section 10 E)

ก. มีอำนาจจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด (Section 13 D)

ง. มีอำนาจในการสืบสวน ตรวจสอบ เรียก เอกสาร ทำสำเนาบัญชีเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด (Prevention Of Bribery Ordinance. Section 13)

ข. ขออำนาจศาลให้หน่วยงานด้านภาษีจัดหาให้ซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดและให้ความช่วยเหลืออื่นตามที่กรรมการ (The Commissioner) หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอ (Prevention Of Bribery Ordinance. Section 13 A)

ฅ. ขออำนาจศาลเรียกบุคคลผู้ต้องสงสัยให้ข้อมูลรายละเอียดที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน ค่าใช้จ่ายทั้งหมดของครอบครัว รวมทั้งการเรียกเอกสารที่เกี่ยวข้องจากบุคคลอื่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐ และบัญชีธนาคารของผู้ต้องสงสัย ภริยา บุตร และบิดามารดาด้วย รวมทั้งเรียกบุคคลมาให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด (Prevention Of Bribery Ordinance. Section 14)

ฉ. ขออำนาจศาลในการออกคำสั่งห้ามการกระทำใดๆ ต่อทรัพย์สินต่างๆ ของผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิด (Prevention Of Bribery Ordinance. Section 14 C)

ค. ขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ (Prevention Of Bribery Ordinance. Section 16)

ต. ขออำนาจศาลตั้งให้บุคคลผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดมอบหนังสือเดินทาง (Travel Document) ให้แก่กรรมการ (The Commissioner) (Prevention Of Bribery Ordinance, Section 17 A)

ด้วยอำนาจดังกล่าวการดำเนินงานของหน่วยงาน ICAC จึงบรรลุเป้าหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นที่ยอมรับของนานาประเทศและเป็นผลให้ชาวต่างชาติเข้าไปลงทุนมากขึ้น

### 3.1.2 การฟ้องคดี

การฟ้องคดีเกี่ยวแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป หน่วยงาน ICAC ของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดี ซึ่งในกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการให้สินบน (Cap 201) มาตรา 31 ระบุว่า การฟ้องคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการให้สินบน (Cap 201) นั้น ต้องได้รับความยินยอมจากอัยการสูงสุด (Secretary for Justice) แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ของ ICAC ที่ได้รับมอบอำนาจจากกรรมการสามารถดำเนินการจับกุมผู้ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการให้สินบน (Cap 201) และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง (Cap 554) หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ใช้อำนาจหน้าที่ในการกรรโชก ข่มขู่ และนำส่งสถานีตำรวจโดยทันที (กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการอิสระปราบปรามการทุจริต (Cap 204) 10 A 1 (a) หรืออาจนำตัวไปคุมขังที่สำนักงาน ICAC เมื่อเจ้าหน้าที่ระดับอาวุโสของ ICAC พิจารณาว่า มีความจำเป็น เพื่อการไต่สวน (กฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการอิสระปราบปรามการทุจริต 10 A 2 (a) หรืออาจได้รับการประกันตัว โดยวางเงินประกัน หรือหลักทรัพย์ตามที่เจ้าหน้าที่ระดับอาวุโสของ ICAC พิจารณาเห็นสมควร บุคคลผู้ถูกคุมขังโดยเจ้าหน้าที่ ICAC ต้องถูกนำตัวขึ้นศาลภายใน 48 ชั่วโมง<sup>13</sup>

### 3.1.3 การตรวจสอบและถ่วงดุลการดำเนินคดีอาญา

หน่วยงาน ICAC เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง เป็นหน่วยงานที่มีอิสระในการปฏิบัติงานไม่ขึ้นต่อหน่วยงานของรัฐอื่น แต่ขึ้นตรงต่อผู้บริหารสูงสุดเขตปกครองพิเศษฮ่องกงเท่านั้น ทำให้การดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเห็นผลอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งนี้ เนื่องจากการมีส่วนร่วมในภาคประชาชน และเครื่องมือทางกฎหมายที่ให้หน่วยงาน ICAC มีอำนาจพิเศษอย่างกว้างขวางในการสืบสวนสอบสวน จับกุม ตรวจสอบ ควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา เช่น การจับกุมผู้ถูกกล่าวหาโดยไม่ต้องมีหมายจับ การค้นเคหสถานโดยไม่ต้องมี

<sup>13</sup> แหล่งเดิม. (น.7-8).

หมายค้น เป็นต้น<sup>14</sup> นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการตรวจสอบเอกสารทางบัญชี เอกสารทางการเงิน ค่าใช้จ่ายต่างๆ ของผู้ถูกกล่าวหา ตลอดจนบุคคลในครอบครัวไม่ว่าจะเป็น ภริยา บุตร บิดา มารดา ด้วย<sup>15</sup> เมื่อพิจารณาลักษณะองค์กรและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ICAC แล้วจะเห็นว่า มีลักษณะเหมือนกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทยที่มีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีอิสระในการตรวจสอบและดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจตามกฎหมายในการดำเนินคดี

อย่างไรก็ตาม แม้การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปของหน่วยงาน ICAC จะมีอำนาจตามกฎหมายอย่างกว้างขวางก็ตาม แต่ไม่ได้หมายความว่า จะไม่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจและดุลพินิจแต่อย่างใด กล่าวคือ เมื่อหน่วยงาน ICAC ดำเนินการสืบสวนสอบสวนแล้วเสร็จ ไม่ว่าผลการสืบสวนสอบสวนจะเป็นอย่างไร ต้องส่งผลการสืบสวนสอบสวนไปให้อัยการสูงสุด (Secretary for Justice) ตรวจสอบ<sup>16</sup> รวมทั้งพิจารณาว่าจะยื่นฟ้องต่อศาลหรือไม่<sup>17</sup> เพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย ไม่ใช่ดุลพินิจตามอำเภอใจ

กระบวนการตรวจสอบของอัยการสูงสุด (Secretary for Justice) ดังกล่าวถือเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจจากภายนอกองค์กรของหน่วยงาน ICAC ทำให้การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของเขตปกครองพิเศษฮ่องกงมีความเป็นภาวะวิสัย

### 3.2 ประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์เคยเป็นดินแดนอาณานิคมของประเทศอังกฤษ ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบก็มีความรุนแรงไม่ต่างไปจากประเทศอื่นในภูมิภาคเดียวกัน แต่ด้วยวิสัยทัศน์และการตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาดังกล่าวที่ถือเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของประเทศในระยะยาว รัฐบาลสิงคโปร์ได้จัดตั้งองค์กรอิสระในการปราบปรามการทุจริต คือ สำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริต (Corrupt Practices Investigation Bureau - CPIB) ขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทาง

<sup>14</sup> แหล่งเดิม. (น.6).

<sup>15</sup> แหล่งเดิม. (น.7).

<sup>16</sup> แหล่งเดิม. (น.5,9).

<sup>17</sup> การตรวจสอบและถ่วงดุลการหน่วยงาน ICAC ฮ่องกง. สืบค้น 26 พฤศจิกายน 2556,

การเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ<sup>18</sup> การดำเนินงานของ CPIB เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ปี 2555 ประเทศสิงคโปร์ได้รับการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การทุจริตของประเทศในภูมิภาคเอเชียโดยอยู่อันดับที่ 1 ของเอเชีย และอันดับที่ 5 ของโลก<sup>19</sup>

3.2.1 การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยสำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริต (Corrupt Practices Investigation Bureau - CPIB)

สำนักงาน CPIB ก่อตั้งขึ้นในเดือนตุลาคม 2495 แยกออกมาจากกรมสอบสวนคดีอาญาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติสิงคโปร์ โดยเป็นองค์กรอิสระในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนคดีทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนตามกฎหมายป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act – Chapter 241) รวมทั้งมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดภายใต้กฎหมายอื่นๆ ที่พบว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นในระหว่างที่ดำเนินการสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดฐานทุจริต ในระยะเริ่มต้นสำนักงาน CPIB มีเจ้าหน้าที่ 13 คน อยู่ภายใต้การกำกับของสำนักงานอัยการสูงสุดจนปัจจุบันอยู่ภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี<sup>20</sup>

#### 1) ผู้บริหารของสำนักงาน CPIB

โดยสำนักงาน CPIB จะประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักงาน CPIB โดยประธานาธิบดีแห่งสิงคโปร์เป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งตามที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี นอกจากนี้ ประธานาธิบดีแห่งสิงคโปร์มีอำนาจแต่งตั้งรองผู้อำนวยการอีก 1 คน รวมทั้งผู้ช่วยผู้อำนวยการ และเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนพิเศษอีก ตามจำนวนที่เห็นสมควร โดยกฎหมายป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act – Chapter 241) กำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงาน CPIB รองผู้อำนวยการ ผู้ช่วยผู้อำนวยการ และเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนพิเศษ มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา<sup>21</sup>

#### 2) การดำเนินงานของสำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริต (CPIB)

สำนักงาน CPIB ให้ความหมายของคำว่า การทุจริต หมายถึง การกระทำโดยตั้งใจเพื่อเอื้อประโยชน์โดยขัดต่อหน้าที่และสิทธิของผู้อื่น การกระทำของเจ้าหน้าที่หรือผู้ดูแล

<sup>18</sup> จาก “กรณีศึกษาการดำเนินงานองค์กรปราบปรามการทุจริต CPIB – สิงคโปร์,”

โดย สำนักนโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 1.

<sup>19</sup> *อันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การทุจริตของประเทศในภูมิภาคเอเชีย*, สืบค้น 19 ธันวาคม 2557, จาก <http://www.transparency.org/cpi2013/results>.

<sup>20</sup> “กรณีศึกษาการดำเนินงานองค์กรปราบปรามการทุจริต CPIB – สิงคโปร์,” (น. 1). เล่มเดิม.

<sup>21</sup> แหล่งเดิม. (น. 1-2).

ผลประโยชน์ที่ใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น รวมถึงความไม่ซื่อสัตย์หรือการใช้อำนาจหรือตำแหน่งหน้าที่โดยมีผลให้บุคคล หรือองค์กรใดได้รับประโยชน์เหนือผู้อื่น นอกจากนี้ รวมถึงการเรียกรับ รับ ตกลงว่าจะรับสิ่งตอบแทน การให้สัญญาว่าจะให้ หรือเสนอให้สิ่งตอบแทนเพื่อเป็นการจูงใจหรือตอบแทน ให้แก่บุคคลในการกระทำ หรือละเว้นการกระทำใดๆ โดยเจตนาทุจริต<sup>22</sup>

(1) มีอำนาจหน้าที่หลัก เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐบรรจุเป้าหมาย ดังนี้<sup>23</sup>

ก. รับคำร้องเรียนกล่าวหาว่ามีการทุจริตเกิดขึ้น และดำเนินการสืบสวนสอบสวนในกรณีดังกล่าว

ข. ดำเนินการสืบสวนสอบสวนการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและการประพฤติตนที่ไม่เหมาะสมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งกรณีที่เกิดการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อไปในทางทุจริต

ค. ป้องกันการทุจริตโดยการตรวจสอบขั้นตอนวิธีการปฏิบัติงานในการจัดให้มีการบริการสาธารณะของรัฐ เพื่อลดช่องทางที่จะเกิดการทุจริต

สำนักงาน CPIB มีอำนาจการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ และบุคคลที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act – Chapter 241) ซึ่งสรุปฐานความผิดเกี่ยวกับการทุจริตที่สำคัญได้ดังนี้<sup>24</sup>

ก. ความผิดฐานเรียกรับ ขอมจะรับ สิ่งตอบแทนสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือฐานให้ สัญญาว่าจะให้ สิ่งตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อจูงใจ หรือตอบแทนบุคคลนั้นในการกระทำหรือละเว้นการกระทำตามหน้าที่ (Prevention of Corruption Act – Chapter 241. Section 5)

ข. ความผิดฐานเจ้าหน้าที่ของรัฐยอมรับ รับ ตกลงว่าจะรับ พยายามที่จะรับสินจ้างตอบแทนโดยมิชอบ เพื่อจูงใจหรือตอบแทนบุคคลนั้นในการกระทำ หรือละเว้นการกระทำตามหน้าที่ (Prevention of Corruption Act – Chapter 241. Section 6)

<sup>22</sup> แหล่งเดิม. (น. 3).

<sup>23</sup> แหล่งเดิม. (น. 2).

<sup>24</sup> แหล่งเดิม. (น. 4-6).

ค. ความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ (Prevention of Corruption Act – Chapter 241. Section 10)

ง. ความผิดฐานเสนอให้สิ่งตอบแทนสมาชิกรัฐสภา เพื่อจูงใจ หรือตอบแทน สำหรับการกระทำหรือละเว้นการกระทำตามหน้าที่ หรือฐานสมาชิกรัฐสภาเรียก รับ ยอมจะรับ สิ่งตอบแทน เพื่อจูงใจ หรือตอบแทน สำหรับการกระทำหรือละเว้นการกระทำตามหน้าที่ (Prevention of Corruption Act – Chapter 241. Section 11)

จ. ความผิดฐานเสนอให้สิ่งตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อจูงใจหรือตอบแทนในการออกเสียงหรืองดออกเสียงในการประชุมของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติเพื่อขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในการขัดขวางการออกเสียงหรือการให้สิทธิในการทำสัญญาหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อช่วยเหลือผู้อื่น หรือฐานเจ้าหน้าที่ของรัฐเรียก รับ สิ่งตอบแทนเพื่อจูงใจ หรือตอบแทนการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติตามหน้าที่ (Prevention of Corruption Act – Chapter 241. Section 12)

ฉ. ความผิดฐานขัดขวาง ทำให้ล่าช้า ไม่ให้ข้อมูล ในการปฏิบัติหน้าที่ของ ผู้อำนวยการสำนักงาน CPIB หรือเจ้าหน้าที่สำนักงาน CPIB ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act – Chapter 241. Section 26)

ช. ความผิดฐานให้การเท็จ หรือให้ข้อมูลอันเป็นเท็จเกี่ยวกับการกระทำ ความผิดตามกฎหมายป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act – Chapter 241) หรือประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 165, 213, 214 หรือ 215 หรือให้การเท็จ หรือให้ข้อมูลอันเป็นเท็จ ต่อผู้อำนวยการสำนักงาน CPIB หรือเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนพิเศษในการปฏิบัติหน้าที่ (Prevention of Corruption Act – Chapter 241. Section 28)

ซ. ความผิดฐานยุยงให้ผู้อื่นกระทำความผิดกฎหมายป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act – Chapter 241) ไม่ว่าภายในหรือภายนอกประเทศสิงคโปร์ (Prevention of Corruption Act – Chapter 241. Section 29)

มีข้อสังเกตเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act – Chapter 241) ว่า กำหนดให้กฎหมายมีผลบังคับใช้กับประชาชนสิงคโปร์ไม่ว่าจะอยู่ในหรือนอกประเทศ แม้การกระทำความผิดจะเกิดนอกประเทศผู้กระทำความผิดก็ต้องถูกดำเนินคดีในประเทศสิงคโปร์ (Section 37(1))<sup>25</sup> และในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับ

<sup>25</sup> แหล่งเดิม. (น. 6).



สิ่งตอบแทนโดยมิชอบหรือได้รับการเสนอให้สิ่งตอบแทนจะต้องจับกุมผู้ให้หรือเสนอให้และนำส่งสถานีตำรวจที่ใกล้ที่สุด หากไม่ดำเนินการถือเป็นการผิด (Section 32)<sup>26</sup>

นอกจากนี้ กฎหมายป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act – Chapter 241) กำหนดให้การพยายามกระทำความผิดที่ต้องได้รับโทษตามกฎหมายป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act – Chapter 241) เป็นความผิดและต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น<sup>27</sup> และกำหนดให้ผู้ร่วมวางแผนการกระทำความผิดไม่ว่าจะเป็นตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน เพื่อกระทำความผิดตามกฎหมายป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act – Chapter 241) เป็นผู้กระทำความผิดและต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น (Section 31)<sup>28</sup>

อีกประการหนึ่ง คือ กฎหมายป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act – Chapter 241) กำหนดว่า เมื่อศาลตัดสินลงโทษผู้กระทำความผิดฐานทุจริตโดยการรับสิ่งตอบแทนตามกฎหมายป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act – Chapter 241) ให้ศาลมีอำนาจกำหนดโทษปรับเพิ่มอีกในจำนวนเท่ากับมูลค่าสิ่งตอบแทนที่ได้รับตามความผิดนั้น (Section 13)<sup>29</sup> และกฎหมายป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act – Chapter 241) กำหนดให้คำว่า “สิ่งจางตอบแทน” มีความหมายที่กว้างและครอบคลุม โดยมีความหมายดังนี้ (Section 2)<sup>30</sup>

ก. เงินหรือของขวัญ เงินกู้ยืม ค่าธรรมเนียม รางวัล ค่าป่วยการ หลักทรัพย์ หรือทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์ที่ได้รับจากทรัพย์สินไม่ว่าสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์

ข. ตำแหน่งหน้าที่ การจ้างงาน หรือสัญญาจ้าง

ค. การชำระเงิน การปลดหนี้ การปลดเปลื้องความรับผิดชอบไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน

ง. การบริการ การเอื้อประโยชน์หรือผลประโยชน์ใดๆ รวมทั้งการช่วยเหลือจากการลงโทษ หรือการถูกจับกุม หรือการดำเนินการทางวินัยและทางอาญา

ทั้งนี้ นอกจากอำนาจการดำเนินคดีอาญาในความผิดตามกฎหมายป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act – Chapter 241) แล้ว สำนักงาน CPIB มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญาในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา (The Penal Code) และกฎหมายว่าด้วยการทุจริต การค้า

<sup>26</sup> แหล่งเดิม.

<sup>27</sup> แหล่งเดิม.

<sup>28</sup> แหล่งเดิม.

<sup>29</sup> แหล่งเดิม.

<sup>30</sup> แหล่งเดิม. (น. 3).

ยาเสพติดและอาชญากรรมร้ายแรง (การยึดทรัพย์สินจากการกระทำผิดอาญา) (Corruption Drug Trafficking and other Serious Crimes Confiscation of Benefits Act ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำ ความผิดฐานทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย<sup>31</sup>

(2) อำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่

การปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงาน CPIB นั้น กฎหมายป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act – Chapter 241) กำหนดให้อำนาจผู้อำนวยการสำนักงาน CPIB เจ้าหน้าที่สืบสวน สอบสวนพิเศษไว้เป็นพิเศษ เพื่อให้การปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นอำนาจที่สำคัญ ในการดำเนินคดี เช่น

ก. ผู้อำนวยการสำนักงาน CPIB และเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนพิเศษ มีอำนาจจับกุมบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทำความผิดตามกฎหมายป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act – Chapter 241) หรือบุคคลที่ถูกร้องเรียนและมีข้อมูลน่าเชื่อถือหรือสงสัยว่า เกี่ยวข้องกับการทุจริตได้โดยไม่ต้องมีหมายจับ นอกจากนี้ มีอำนาจค้นตัวและยึดสิ่งของ ซึ่งมีเหตุ อันควรเชื่อได้ว่าเป็นผลพวงหรือพยานหลักฐานของการทำความผิดกฎหมายป้องกันการ ทุจริต (Prevention of Corruption Act – Chapter 241) ทั้งนี้ ผู้ถูกค้นตัวที่เป็นผู้หญิงจะต้อง ถูกค้นตัวโดยเจ้าหน้าที่ผู้หญิงเท่านั้น และบุคคลที่ถูกจับกุมต้องถูกนำส่งไปยังสำนักงาน CPIB หรือ สถานีตำรวจ (Section 15)<sup>32</sup>

ข. ผู้อำนวยการสำนักงาน CPIB และเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนพิเศษ มีอำนาจในการพิจารณาปล่อยตัวชั่วคราวโดยการประกันตัวหรือทำทัณฑ์บน (Section 16 (1))<sup>33</sup>

ค. ผู้อำนวยการสำนักงาน CPIB และเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนพิเศษ มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาตามประมวลกฎหมายอาญาได้เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่ ตำรวจ โดยไม่ต้องได้รับคำสั่งจากพนักงานอัยการ ในกรณีดังต่อไปนี้ (Section 17(1))<sup>34</sup>

ความผิดตามมาตรา 165 มาตรา 213 ถึง 215 แห่งประมวลกฎหมายอาญา หรือกรณีการทำความผิดที่คบคิดกันที่จะกระทำหรือพยายามที่จะกระทำหรือการยุยง ให้มีการทำความผิดดังกล่าว

<sup>31</sup> แหล่งเดิม. (น. 6-7).

<sup>32</sup> แหล่งเดิม. (น. 8).

<sup>33</sup> แหล่งเดิม.

<sup>34</sup> แหล่งเดิม.

ความผิดตามกฎหมายป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act – Chapter 241)

ความผิดที่สามารถจับกุมได้ภายใต้กฎหมายใดๆ ซึ่งพบการกระทำความผิดดังกล่าวในระหว่างการสืบสวนสอบสวนความผิดภายใต้กฎหมายป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act – Chapter 241)

ง. ถ้ามีเหตุอันควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดกฎหมายป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act – Chapter 241) พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งมอบหมายให้ผู้อำนวยการสำนักงาน CPIB หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจอาวุโสที่มียศเทียบเท่าหรือสูงกว่าระดับผู้ช่วยผู้กำกับ (Assistant Superintendent) โดยระบุชื่อในคำสั่ง หรือเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนพิเศษที่ระบุชื่อเพื่อทำการสืบสวนสอบสวนเรื่องดังกล่าวตามวิธีการที่ระบุไว้ในคำสั่ง โดยอาจให้มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนบัญชีธนาคาร บัญชีหุ้น บัญชีการจัดซื้อ บัญชีรายจ่าย หรือบัญชีอื่น หรือตู้നിรัยของธนาคาร และให้มีอำนาจที่จะให้บุคคลเปิดเผยและให้ข้อมูลหรือบัญชีหรือเอกสารหรือสิ่งของต่างๆ ตามที่เจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบอำนาจต้องการ (Section 18 (1))<sup>35</sup>

จ. พนักงานอัยการมีอำนาจออกคำสั่งมอบหมายให้ผู้อำนวยการสำนักงาน CPIB หรือเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนพิเศษ ใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ตำรวจตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสำหรับการสืบสวนสอบสวนความผิดใดๆ ตามกำหนดไว้ในกฎหมายใดๆ ก็ได้ (Section 19)<sup>36</sup>

ฉ. ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าพยานหลักฐานการกระทำความผิดตามกฎหมายป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act – Chapter 241) หรือตามมาตรา 165 มาตรา 213 ถึง 215 แห่งประมวลกฎหมายอาญา หรือกรณีการกระทำความผิดที่ลบลิดกันที่จะกระทำหรือพยายามที่จะกระทำหรือการยุยงให้มีการกระทำความผิดดังกล่าว จะตรวจพบได้จากสมุดบัญชีธนาคารเกี่ยวข้องกับบุคคลนั้น ภริยา หรือบุตร หรือบุคคลใดซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อว่าเป็นผู้ดูแลทรัพย์สินหรือตัวแทนของบุคคลผู้นั้น พนักงานอัยการมีอำนาจออกคำสั่งมอบหมายให้ผู้อำนวยการสำนักงาน CPIB และเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนพิเศษ หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจ เข้าไปในธนาคารที่ระบุไว้ในคำสั่งในเวลาใดก็ได้ที่เห็นสมควร และตรวจสอบสมุดบัญชีที่อยู่ในธนาคารและอาจทำสำเนาสมุดบัญชีในส่วนที่เกี่ยวข้อง (Section 20 (1))<sup>37</sup>

<sup>35</sup> แหล่งเดิม. (น. 9).

<sup>36</sup> แหล่งเดิม.

<sup>37</sup> แหล่งเดิม.

ข. กรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าในสถานที่ใดมีเอกสารที่เกี่ยวข้องกับพยานหลักฐาน หรือมีสิ่งของหรือทรัพย์สินใดที่เกี่ยวข้องกับความผิดตามกฎหมายป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act – Chapter 241) หรือตามมาตรา 165 มาตรา 213 ถึง 215 แห่งประมวลกฎหมายอาญา หรือกรณีการทำความผิดที่คบคิดกันที่จะกระทำหรือพยายามที่จะกระทำหรือการยุยงให้มีการทำความผิดดังกล่าว ผู้อำนวยการสำนักงาน CPIB มีอำนาจออกหมายให้เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนพิเศษ หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มียศไม่ต่ำกว่านายตรวจ (Inspector) ให้เข้าไปในสถานที่นั้น หากเห็นว่าจำเป็นอาจใช้กำลังเพื่อตรวจค้น ยึด และควบคุมเอกสารสิ่งของหรือทรัพย์สิน (Section 22 (1))<sup>38</sup>

ข. กรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าในสถานที่ใดมีเอกสารที่เกี่ยวข้องกับพยานหลักฐาน หรือมีสิ่งของหรือทรัพย์สินใดที่เกี่ยวข้องกับความผิดตามกฎหมายป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act – Chapter 241) หรือตามมาตรา 165 มาตรา 213 ถึง 215 แห่งประมวลกฎหมายอาญา หรือกรณีการทำความผิดที่คบคิดกันที่จะกระทำหรือพยายามที่จะกระทำหรือการยุยงให้มีการทำความผิดดังกล่าว และเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนพิเศษ หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มียศไม่ต่ำกว่านายตรวจ (Inspector) เห็นว่าหากได้รับหมายค้นล่าช้าจะทำให้วัตถุที่จะค้นถูกทำลาย เช่นนี้เจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนพิเศษ หรือเจ้าหน้าที่ตำรวจที่มียศไม่ต่ำกว่านายตรวจ (Inspector) มีอำนาจใช้อำนาจตามข้อ (ข) ได้ (Section 22(2))<sup>39</sup>

เห็นได้ว่า ผู้อำนวยการสำนักงาน CPIB และเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวนพิเศษ มีอำนาจอย่างกว้างขวางในการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การจับบุคคลผู้ต้องสงสัยโดยไม่มีหมายจับ การค้นสถานที่ต้องสงสัยโดยไม่มีหมายค้น เป็นต้น ซึ่งต่างจากประเทศไทยที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ

### 3.2.2 การฟ้องคดี

การฟ้องคดีเกี่ยวแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป สำนักงาน CPIB ของประเทศสิงคโปร์ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีซึ่งตามกฎหมายป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act – Chapter 241) มาตรา 33 ระบุว่า การฟ้องคดีความผิดตามกฎหมายฉบับนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากพนักงานอัยการ (Public Prosecutor) โดยกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจฟ้อง และศาลแขวงมีอำนาจในการไต่สวนคดีความผิดตามกฎหมายนี้และส่งลงโทษอย่างเต็มที่สำหรับความผิดนั้น<sup>40</sup>

<sup>38</sup> แหล่งเดิม.

<sup>39</sup> แหล่งเดิม.

<sup>40</sup> แหล่งเดิม. (น. 10).

### 3.2.3 การตรวจสอบและถ่วงดุลการดำเนินคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตต่อหน้าที่ของประเทศสิงคโปร์เป็นอำนาจของสำนักงาน CPIB ซึ่งเป็นองค์กรอิสระจากหน่วยงานอื่นของรัฐ ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีอำนาจตามกฎหมายป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act – Chapter 241) ในการดำเนินคดี ซึ่งจากการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงาน CPIB อย่างเข้มข้น ทำให้ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นลดลงอย่างมาก แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ จนได้รับการยอมรับจากภายในประเทศและภายนอกประเทศ

การปฏิบัติหน้าที่ในการแก้ปัญหาคอร์รัปชันและประพฤติมิชอบอย่างมีประสิทธิภาพดังกล่าว ส่วนหนึ่งเกิดจากการมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือของประชาชนสิงคโปร์ในการแก้ปัญหาคอร์รัปชันและอีกประการหนึ่งคืออำนาจตามกฎหมายป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act – Chapter 241) ที่ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ โดยให้อำนาจสำนักงาน CPIB ในการดำเนินการเป็นพิเศษ เช่น อำนาจการจับบุคคลที่ต้องสงสัยโดยไม่มีหมายจับ อำนาจการตรวจสอบข้อมูลทางการเงินของบุคคลใกล้ชิดผู้กระทำความผิด เป็นต้น ด้วยอำนาจดังกล่าวทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานของสำนักงาน CPIB เป็นไปอย่างเข้มข้นและจริงจัง เช่น<sup>41</sup>

ปี 2518 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมถูกตั้งข้อหาทุจริตเงินจำนวน 839,023 เหรียญสิงคโปร์ โดยใช้ตำแหน่งหน้าที่ยื่นคำร้องแทนประธานบริษัทเอกชน โดยได้รับผลตอบแทนเป็นบังกะโล 1 หลัง มูลค่า 532,000 เหรียญสิงคโปร์ ปรับปรุงหลังคาบ้าน มูลค่า 3,500 เหรียญสิงคโปร์ ตัวเครื่องบินสำหรับครอบครัวไปอินโดนีเซีย และให้เบิกเงินเกินบัญชีมูลค่า 300,000 บาท เพื่อเก็บกำไรหุ้น โดยถูกตัดสินว่ามีความผิดและถูกลงโทษจำคุก 4 ปีครึ่ง และถูกปรับเป็นเงิน 7,023 เหรียญสิงคโปร์ หลังจากอุทธรณ์โทษจำคุกลดลงเหลือ 18 เดือน

ปี 2529 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาแห่งชาติ ถูกสอบสวนข้อหารับสินจ้างตอบแทน 2 ครั้ง รวม 1 ล้านเหรียญสิงคโปร์ จากบริษัทเอกชน 2 บริษัทในปี 2524 และ 2525 โดยบริษัทแรกจ่ายสินบนตอบแทนมูลค่า 500,000 เหรียญสิงคโปร์ เพื่อให้คงไว้ซึ่งสิทธิในที่ดินที่รัฐบาลต้องการ และอีกบริษัทก็จ่ายสินบนตอบแทนมูลค่า 500,000 เหรียญสิงคโปร์ เพื่อให้ช่วยเหลือในการซื้อที่ดินของรัฐเพื่อนำมาพัฒนา แต่รัฐมนตรีผู้ถูกกล่าวหาได้นำตัวตายก่อนคดีขึ้นสู่ศาล

<sup>41</sup> แหล่งเดิม. (น. 17).

อย่างไรก็ตาม การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีของสำนักงาน CPIB ไม่ได้เป็นการใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ แต่ยังมีหน่วยงานจากภายนอกองค์กรคอยตรวจสอบและถ่วงดุล เพื่อให้การดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีความถูกต้องและมีภาวะวิสัย

หน่วยงานจากภายนอกองค์กรที่มีอำนาจในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของสำนักงาน CPIB คือ พนักงานอัยการ กล่าวคือ เมื่อสำนักงาน CPIB ดำเนินการสืบสวนสอบสวน กรณีกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วเสร็จ ต้องส่งรายงานผลการสอบสวนไปให้พนักงานอัยการตรวจสอบก่อน รวมทั้งพนักงานอัยการเท่านั้นที่มีอำนาจในการพิจารณาว่าจะฟ้องคดีต่อศาลหรือไม่ (Prevention of Corruption Act – Chapter 241) มาตรา 33 ดังนั้น พนักงานอัยการจึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบและถ่วงดุลการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศสิงคโปร์

### 3.3 รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย

ประเทศออสเตรเลียเคยเป็นดินแดนในอาณานิคมของประเทศอังกฤษแบ่งการปกครองออกเป็น 6 รัฐ ประกอบด้วย รัฐนิวเซาท์เวลส์ รัฐควีนส์แลนด์ รัฐเซาท์ออสเตรเลีย รัฐแทสเมเนีย รัฐวิกตอเรีย และรัฐเวสเทิร์นออสเตรเลีย ซึ่งในที่นี่จะศึกษาถึงการดำเนินการคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของรัฐนิวเซาท์เวลส์

การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของรัฐนิวเซาท์เวลส์อยู่ในอำนาจของหน่วยงาน Independent Commission Against Corruption – New South Wales (ICAC – NSW) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ขึ้นต่อหน่วยงานของรัฐอื่น ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล รัฐสภา หรือศาล รัฐบาลนิวเซาท์เวลส์จัดตั้ง ICAC – NSW ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปในทุกระดับ<sup>42</sup>

จากการวางแผนทางในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้ปี 2556 ในการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การทุจริตของประเทศต่างๆ ในโลก ปรากฏว่าประเทศออสเตรเลียอยู่ในอันดับ 9 ของโลก<sup>43</sup>

<sup>42</sup> “กรณีศึกษาการดำเนินงานองค์กรปราบปรามการทุจริต ICAC – NSW ประเทศออสเตรเลีย,” โดย สำนักนโยบายและแผน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 1.

<sup>43</sup> *อันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การทุจริตของประเทศในภูมิภาคเอเชีย*, สืบค้น 19 ธันวาคม 2557, จาก <http://www.transparency.org/cpi2013/results>.

### 3.3.1 การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยหน่วยงาน Independent Commission Against Corruption – New South Wales หรือ ICAC – NSW

ช่วงปี 2523 รัฐนิวเซาท์เวลส์ประสบกับปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้พิพากษา เจ้าหน้าที่ตำรวจ และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ทำให้รัฐบาลฝ่ายค้านบรรลุข้อตกลงร่วมกันที่จะให้รัฐสภาตรากฎหมายป้องกันการทุจริต หลังจากรัฐสภา มีการอภิปรายเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันการทุจริตกันอย่างกว้างขวางแล้วได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยองค์กรอิสระปราบปรามการทุจริต (Independent Commission Against Corruption Act 1988) ขึ้นเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว และเดือนมีนาคม 2532 ได้ก่อตั้งหน่วยงาน Independent Commission Against Corruption - NSW โดยมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และมีอำนาจตามกฎหมาย แต่การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน ICAC – NSW อาจถูกตรวจสอบโดยรัฐสภา<sup>44</sup>

#### 1) ผู้บริหารหน่วยงาน

ผู้ว่าการรัฐนิวเซาท์เวลส์เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งกรรมการหน่วยงาน ICAC – NSW ทำหน้าที่ในการบริหารงานภายใต้กฎหมายว่าด้วยองค์กรอิสระปราบปรามการทุจริต (Independent Commission Against Corruption Act 1988) และกฎหมายอื่น<sup>45</sup> มีวาระการดำรงตำแหน่งไม่เกิน 5 ปี<sup>46</sup> นอกจากนี้ ผู้ว่าการรัฐโดยความเห็นชอบของกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งผู้ช่วยกรรมการ ทำหน้าที่ในการช่วยเหลือกรรมการบริหารงานหน่วยงาน ICAC – NSW ภายใต้กฎหมายว่าด้วยองค์กรอิสระปราบปรามการทุจริต (Independent Commission Against Corruption Act 1988) และกฎหมายอื่น<sup>47</sup>

#### 2) การดำเนินงานของหน่วยงาน

##### (1) อำนาจหน้าที่หลัก

หน่วยงาน ICAC - NSW มีอำนาจหน้าที่หลักเพื่อบรรลุเป้าหมายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดังนี้<sup>48</sup>

ก. มีหน้าที่สืบสวนการทุจริตและเปิดเผยต่อสาธารณะเพื่อให้เกิดการเรียนรู้และมีผลในการลดการทุจริตให้เหลือน้อยที่สุด

<sup>44</sup> หน่วยงาน Independent Commission Against Corruption – NSW. สืบค้น 4 ธันวาคม 2556, จาก <http://www.icac.nsw.gov.au/about-the-icac/overview/history>.

<sup>45</sup> Independent Commission Against Corruption Act 1988. Section 5.

<sup>46</sup> Independent Commission Against Corruption Act 1988. Section 103.

<sup>47</sup> Independent Commission Against Corruption Act 1988. Section 6.

<sup>48</sup> “กรณีศึกษาการดำเนินงานองค์กรปราบปรามการทุจริต ICAC – NSW ประเทศออสเตรเลีย,” (น. 1). เล่มเดิม.

ข. มีหน้าที่ในการป้องกันการทุจริตอย่างจริงจัง โดยการให้คำแนะนำและความช่วยเหลือแก่หน่วยงานภาครัฐในการต่อต้านการทุจริต

ค. มีหน้าที่ให้ความรู้แก่สาธารณะเกี่ยวกับการทุจริตและผลกระทบที่เกิดขึ้น

(2) การทุจริตของรัฐนิวเซาท์เวลส์

รัฐนิวเซาท์เวลส์ให้ความหมายของการทุจริตไว้ว่า หมายถึง การทุจริตในตำแหน่งหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับความไม่ซื่อสัตย์ หรือการใช้อำนาจหน้าที่หรือตำแหน่งอย่างไม่เป็นธรรม ส่งผลให้บุคคลหนึ่งได้เปรียบอีกบุคคลหนึ่ง และรวมถึงการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีดังต่อไปนี้<sup>49</sup>

ก. การกระทำที่ไม่ซื่อสัตย์และไม่เป็นธรรม

ข. การกระทำเป็นการบ่อนทำลายความไว้วางใจที่ประชาชนมีต่อรัฐบาล ซึ่งการกระทำนี้ครอบคลุมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งแล้ว

ค. การนำข้อมูลหรือสิ่งที่ได้รับทราบจากการปฏิบัติหน้าที่ไปใช้โดยมิชอบซึ่งการกระทำนี้ครอบคลุมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งแล้ว

กฎหมายว่าด้วยองค์กรอิสระปราบปรามการทุจริต (Independent Commission Against Corruption Act 1988) มาตรา 8 (2) กำหนดให้การกระทำดังต่อไปนี้เป็นการกระทำการทุจริต คือ การปฏิบัติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ถูกต้อง เช่น การทำลายความไว้วางใจของประชาชนที่มีต่อรัฐ การฉ้อฉลในการปฏิบัติงาน การละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ การบกพร่องต่อหน้าที่ การทุจริตต่อหน้าที่ การข่มขู่ การกรรโชก การตั้งข้อกำหนดที่ไม่เป็นธรรม เป็นต้น การให้สินบน การกรรโชก การรับหรือเสนอให้คำปรึกษาที่ไม่เปิดเผย การฉ้อฉล การลัก การขัดขวางกระบวนการยุติธรรม การให้สินบนในการเลือกตั้ง การยกยอความคิดเกี่ยวกับการสนับสนุนในการเลือกตั้ง การฉ้อฉลในการเลือกตั้ง การดูแลอำนวยความสะดวกเพื่อหวังผลตอบแทน การหลบเลี่ยงภาษี การหลบเลี่ยงการเรียกเก็บรายได้ การละเมิดเกี่ยวกับเงินตราต่างประเทศ การค้ายาเสพติดผิดกฎหมาย การพนันผิดกฎหมาย การรับผลประโยชน์ทางการเงินจากการกระทำผิดของคนอื่น การล้มละลายและการกระทำผิดต่อบริษัท การให้ที่ซ่อนเร้นแก่ผู้กระทำความผิดอาญา การปลอมแปลงเอกสาร การกระทำอันเป็นภัยต่อความมั่นคง

<sup>49</sup> แหล่งเดิม. (น. 2).



ของรัฐหรือความผิดต่ออธิปไตยของรัฐ การฆาตกรรมหรือการกระทำรุนแรง เรื่องที่เหมือนหรือคล้ายคลึงกับเรื่องที่กำลังกล่าวมาข้างต้น และการสมรู้ร่วมคิดหรือความพยายามที่เกี่ยวข้องกับการกระทำดังกล่าวข้างต้นแล้ว<sup>50</sup>

หน่วยงาน ICAC - NSW มีอำนาจการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งสรุปรฐานความผิดเกี่ยวกับการทุจริตตามพระราชบัญญัติกฎหมายอาญาของรัฐนิวเซาท์เวลส์ (Crimes Act 1900 No 40) ที่สำคัญได้ ดังนี้<sup>51</sup>

ก. ความผิดฐานเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับ หรือเรียกร้อง สิ่งตอบแทนจากบุคคลใดๆ เพื่อปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นการช่วยเหลือกิจการงานของผู้นั้น (Section 249B (1))

ข. ความผิดฐานให้ เสนอให้ สิ่งตอบแทนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ อันเป็นการช่วยเหลือกิจการงานของตน (Section 249B (2))

ค. ความผิดฐานเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้เอกสารอันเป็นเท็จหรือเอกสารที่ผิด ในข้อสาระสำคัญโดยเจตนาหลอกลวง (Section 249C (1))

ง. ความผิดฐานเจ้าหน้าที่ของรัฐทำเอกสารอันเป็นเท็จหรือเอกสารที่ผิด ในข้อสาระสำคัญโดยเจตนาหลอกลวง (Section 249C (2))

หน่วยงาน ICAC – NSW สามารถดำเนินการสืบสวนการติดสินบนและ การทุจริต และรูปแบบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่หน่วยงาน ICAC – NSW ไม่มีอำนาจในการสืบสวนการทุจริตในภาคเอกชนที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่มีอำนาจในการสืบสวนการทุจริตของเจ้าหน้าที่ตำรวจและข้าราชการของสำนักงานตำรวจรัฐนิวเซาท์เวลส์<sup>52</sup>

(3) อำนาจตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่

การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงาน ICAC - NSW นั้น กฎหมายว่าด้วยองค์กรอิสระปราบปรามการทุจริต (Independent Commission Against Corruption Act 1988) บัญญัติให้อำนาจไว้

<sup>50</sup> แหล่งเดิม. (น. 2-3).

<sup>51</sup> จาก การตรวจสอบและถ่วงดุลการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองชั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. : ศึกษากรณีมีมติให้ข้อกล่าวหาตกไป (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 75), โดย ชันยบูรณ์ ขุนไพฑิธ, 2557, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

<sup>52</sup> “กรณีศึกษาการดำเนินงานองค์กรปราบปรามการทุจริต ICAC – NSW ประเทศออสเตรเลีย,” (น. 2). แหล่งเดิม.

หลายประการ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งอำนาจในการดำเนินคดีที่สำคัญ เช่น<sup>53</sup>

ก. มีหนังสือเรียกให้หน่วยงานของรัฐส่งเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีมาให้ (Independent Commission Against Corruption Act 1988. Section 21)

ข. มีหนังสือเรียกให้บุคคลใดๆ จัดหาเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีมาให้ (Independent Commission Against Corruption Act 1988. Section 22)

ค. กรรมการ (The Commissioner) หรือเจ้าหน้าที่หน่วยงาน ICAC – NSW โดยได้รับมอบหมายจากกรรมการ (The Commissioner) มีอำนาจตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งมีอำนาจทำสำเนาเอกสารหลักฐานดังกล่าว (Independent Commission Against Corruption Act 1988. Section 23)

ง. กรรมการ (The Commissioner) มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลสูงสุด ห้ามมิให้บุคคลใดๆ ไม่ว่าจะป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือไม่ก็ตาม กระทำการใดๆ อันเป็นการขัดขวางการสืบสวน (Independent Commission Against Corruption Act 1988. Section 27)

จ. ขอบหมายศาลเพื่อตรวจค้นและยึดเอกสารสิ่งของ ให้เครื่องดักฟังโทรศัพท์หรือดักฟังโทรศัพท์

ฉ. หน่วยงาน ICAC – NSW มีอำนาจจัดให้มีการไต่สวนภาคบังคับในกรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการทุจริตและเป็นที่ยอมรับของประชาชน ซึ่งการไต่สวนต้องดำเนินการโดยไม่เปิดเผย (Independent Commission Against Corruption Act 1988. Section 30)

ช. หน่วยงาน ICAC – NSW มีอำนาจจัดให้มีการไต่สวนสาธารณะในกรณีที่มีการกล่าวหาว่ามีการทุจริตและเป็นที่ยอมรับของประชาชน ซึ่งการไต่สวนต้องดำเนินการโดยเปิดเผยต่อสาธารณะ (Independent Commission Against Corruption Act 1988. Section 31)

ซ. หน่วยงาน ICAC – NSW มีอำนาจให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกล่าวหาว่ามีการทุจริตดำเนินการสืบสวนในเรื่องกล่าวหาอันก่อนแล้วรายงานให้หน่วยงาน ICAC – NSW ทราบ (Independent Commission Against Corruption Act 1988. Section 53 and Section 54)

### 3.3.2 การฟ้องคดี

การฟ้องคดีเกี่ยวแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป หน่วยงาน ICAC – NSW ของรัฐนิวเซาท์เวล ประเทศออสเตรเลียไม่มีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดี เมื่อทำการสืบสวนเสร็จแล้ว ICAC ต้องส่งรายงานเอกสารและความเห็นให้แก่

<sup>53</sup> แหล่งเดิม. (น. 3).

อัยการสูงสุด (Director of Public Prosecution) เป็นผู้พิจารณาการฟ้องคดีต่อไป ซึ่งสำนักงานอัยการ Public Prosecution มีหน่วยงานเฉพาะสำหรับดำเนินคดีเกี่ยวกับเรื่องที่ได้รับ มาจาก ICAC และ Public Integrity Commission<sup>54</sup>

### 3.3.3 การตรวจสอบและถ่วงดุลการดำเนินคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปของรัฐนิวเซาท์เวลส์เป็นอำนาจของหน่วยงาน ICAC – NSW มีฐานะเป็นองค์กรอิสระไม่ขึ้นต่อฝ่ายบริหาร รัฐสภา หรือตุลาการ แต่อาจถูกรัฐสภาตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ได้ ประกอบกับเครื่องมือทางกฎหมายที่ให้หน่วยงาน ICAC – NSW มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้การดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเห็นผลอย่างเป็นรูปธรรม

เมื่อพิจารณาลักษณะองค์กรและอำนาจหน้าที่ของหน่วยงาน ICAC - NSW แล้วจะเห็นว่า มีลักษณะเหมือนกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทยที่มีฐานะเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีอิสระในการตรวจสอบและดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ อย่างไรก็ตาม แม้การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐของหน่วยงาน ICAC – NSW จะมีอำนาจตามกฎหมายแต่ไม่ได้หมายความว่าหน่วยงาน ICAC – NSW จะใช้ดุลพินิจการดำเนินคดีได้ตามอำเภอใจโดยจะไม่มีตรวจสอบ และถ่วงดุล กล่าวคือ เมื่อหน่วยงาน ICAC – NSW ดำเนินการสืบสวนสอบสวนแล้วเสร็จ ต้องส่งรายงานการสืบสวนสอบสวนไปให้อัยการสูงสุด (Director of Public Prosecution) ตรวจสอบ และพิจารณาว่าจะยื่นฟ้องต่อศาลหรือไม่<sup>55</sup>

เห็นได้ว่าการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของหน่วยงาน ICAC – NSW ยังมีการตรวจสอบและถ่วงดุลจากอัยการสูงสุด กฎหมายยังเปิดช่องทางการในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจเพื่อให้เกิดความถูกต้อง เป็นธรรม และมีความเป็นภาวะวิสัย

<sup>54</sup> แหล่งเดิม. (น. 6).

<sup>55</sup> แหล่งเดิม.

### 3.4 ประเทศฝรั่งเศส

การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งกำหนดให้มีศาลพิเศษที่ทำหน้าที่ในการดำเนินคดีเป็นการเฉพาะ และผู้ถูกกล่าวหาจำกัดเฉพาะนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี เท่านั้น ไม่รวมถึงประธานาธิบดีและสมาชิกรัฐสภา ซึ่งในส่วนของประธานาธิบดีนั้น เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2550 ประเทศฝรั่งเศสมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1958 หมวด 9 ว่าด้วยศาลยุติธรรมชั้นสูง มาตรา 67 และ 68 กำหนดให้ประธานาธิบดีไม่ต้องรับผิดชอบทางอาญา (Le principe d'irresponsabilité pénale du Chef d'Etat) แต่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยความรับผิดชอบทางการเมือง (La responsabilité politique) ของประธานาธิบดีเป็นการเฉพาะ โดยจะเป็นการดำเนินการในกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment)<sup>56</sup>

ในการแก้ไขรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ปี ค.ศ. 1958 แห่งประเทศฝรั่งเศสเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 1993 ได้กำหนดให้ก่อตั้งศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ<sup>57</sup> (La Cour de Justice de la République) ขึ้นไว้ในหมวด 10 มาตรา 68-1 และ 68-2 โดยกำหนดให้ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจพิจารณาคดีอาญาที่รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบ<sup>58</sup> ฐานกระทำความผิดอุกฤษโทษ (crimes)<sup>59</sup> และมัชยโทษ (délites)<sup>60</sup>

#### 3.4.1 การดำเนินคดีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

การดำเนินคดีต่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีหลักประกันที่สำคัญตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 กำหนดไว้คือ<sup>61</sup>

- 1) คณะกรรมการไต่สวน (Commission d'instruction) จะประกอบด้วยกรรมการจากผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา โดยไม่มีสมาชิกรัฐสภาเข้ามาเป็นกรรมการไต่สวน
- 2) คณะกรรมการไต่สวนมีความเป็นอิสระในการวินิจฉัย

<sup>56</sup> จาก ความรับผิดชอบทางอาญาของประธานาธิบดีฝรั่งเศส ใน รวมนบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net) เล่ม 7 (น. 26), โดย กิตยาภรณ์ ประยูรพรหม, 2552, กรุงเทพมหานคร: พี. เพรส.

<sup>57</sup> จาก คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (น. 160), โดย สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล ตุลาคม 2545, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

<sup>58</sup> จาก รายงานการวิจัยระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (น. 48-49), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กันยายน 2538, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

<sup>59</sup> มีโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไปจนถึงจำคุกตลอดชีวิต

<sup>60</sup> มีโทษจำคุกตั้งแต่ 2 เดือน ถึง 5 ปี

<sup>61</sup> คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (น. 166). เล่มเดิม.

3) ความผิดและบทลงโทษเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา และหลักประกันสิทธิเสรีภาพเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

การดำเนินคดีนายกรัฐมนตรีนครและรัฐมนตรีในศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐแบ่งการดำเนินคดีออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการกล่าวหา ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง และขั้นตอนการพิจารณาตัดสินคดี

#### 1) ขั้นตอนการกล่าวหา

##### (1) ผู้กล่าวหา

ผู้มีสิทธิกล่าวหารัฐมนตรี ได้แก่<sup>62</sup>

##### ก. ผู้เสียหาย

ผู้ที่อ้างว่าตนได้รับความเสียหายสามารถร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหา (Commission des requêtes) ได้ ไม่ว่าจะมิใช่สัญชาติฝรั่งเศสหรือไม่ก็ตาม การร้องทุกข์จะต้องระบุชื่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้กระทำความผิด ข้อเท็จจริงที่เป็นความผิด และลงนามผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ<sup>63</sup>

##### ข. อัยการประจำศาลฎีกา

เมื่อนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีกระทำความผิดอาญา แม้ผู้เสียหายจะไม่ร้องทุกข์ก็ตาม อัยการประจำศาลฎีกาอาจขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาที่จะนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐได้

##### (2) ผู้ถูกกล่าวหา

ผู้ที่อาจถูกกล่าวหาเพื่อดำเนินคดีต่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République) ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี รวมถึง ตัวการ ผู้ใช้และผู้สนับสนุน<sup>64</sup> ด้วย และฐานความผิดที่จะกล่าวหาได้ คือ ความผิดอาญาชั้นอุกฤษโทษและชั้นมัชยโทษ ซึ่งได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่<sup>65</sup>

##### (3) คณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหา<sup>66</sup>

<sup>62</sup> แหล่งเดิม. (น. 167).

<sup>63</sup> รายงานการวิจัยระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (น. 54). เล่มเดิม.

<sup>64</sup> แหล่งเดิม. (น. 49).

<sup>65</sup> คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (น. 166). เล่มเดิม.

<sup>66</sup> แหล่งเดิม. (น. 167-168).

เพื่อป้องกันมิให้มีการกลั่นแกล้งคณะรัฐบาลเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเสียงข้างมาก ในสภารัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 แก้ไขเพิ่มเติม ค.ศ. 1993 จึงจัดให้มี คณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาออกถ้อยแถลงว่าข้อกล่าวหาเป็นมูลหรือไม่

ก. องค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหา

คณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาทั้งหมด 7 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี โดยคัดเลือกจากองค์กรต่างๆ คือ

ผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา (Cour de Cassation) จำนวน 3 คน โดยให้เลือก 1 ใน 3 คน นี้เป็นประธานคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหา

ผู้พิพากษาจากสภาแห่งรัฐ (ศาลปกครองสูงสุด หรือ Conseil d'Etat) จำนวน 2 คน

ผู้พิพากษาศาลบัญชี (Cour des comptes) จำนวน 2 คน<sup>67</sup>

ทั้งนี้ การคัดเลือกกรรมการของแต่ละองค์กรจะต้องคัดเลือกกรรมการสำรอง (member suppléant) ไว้คอยทำหน้าที่แทนด้วย ส่วนประธานคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหา ให้เลือกจากกรรมการที่มาจากศาลฎีกา 1 คน เพื่อเป็นประธาน

ข. อำนาจของคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหา

คณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาที่มีความเป็นอิสระจากอำนาจทางการเมือง และมีอำนาจที่สำคัญๆ เพื่อตรวจสอบในเบื้องต้นว่าข้อกล่าวหาเป็นมูลหรือไม่ เช่น

การพิจารณาว่าข้อกล่าวหาทำถูกต้องตามแบบที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ คือ ต้องระบุชื่อรัฐมนตรีที่ถูกกล่าวโทษ ต้องระบุข้อเท็จจริงที่กล่าวหาว่าเป็นการกระทำความผิดอาญา หรือผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษหรือทนายความของผู้ร้องทุกข์ต้องลงลายมือชื่อในคำร้องทุกข์กล่าวโทษ หากคำร้องทุกข์กล่าวโทษใดมีรูปแบบที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายที่กำหนดคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาจะมีอำนาจที่จะไม่รับไว้ดำเนินการต่อไป<sup>68</sup>

การพิจารณาว่าสมควรที่จะมีการดำเนินคดีหรือไม่ (opportunité des poursuites) กล่าวคือ สามารถใช้ดุลพินิจว่าจะดำเนินการตามคำกล่าวหา โดยส่งเรื่องให้อัยการประจำศาลฎีกา เพื่อฟ้องคดีอาญาต่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐหรือสั่งให้ยุติคดี<sup>69</sup>

<sup>67</sup> รายงานการวิจัยระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (น. 50). เล่มเดิม.

<sup>68</sup> จาก การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 105), โดย วิรุทธ เนติวุฒิปวงษ์, 2547, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

<sup>69</sup> แหล่งเดิม.

การหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม เช่น การสอบสวน การยึด การอายัด หรือการค้น  
 ไล่หาลูก ๗๗ แต่ไม่มีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับ เช่น จะควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้ ๗๗

ค. มติของคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหา

เมื่อทำการตรวจสอบข้อกล่าวหาแล้ว คณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาอาจมี  
 มติว่า ข้อกล่าวหาไม่มีมูลหรือเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล เพื่อดำเนินการต่อไปยังคณะกรรมการไต่สวน  
 ต่อไป ซึ่งมติดังกล่าวนี้ถือเป็นที่สุดไม่สามารถอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไปได้

## 2) ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง<sup>70</sup>

ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาเห็นว่า คำร้องทุกข์มีมูลก็จะส่งเรื่องให้แก่  
 คณะกรรมการไต่สวน (Commission d'instruction) เพื่อทำการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป

### (1) องค์ประกอบของคณะกรรมการไต่สวน

คณะกรรมการไต่สวนจะประกอบด้วย ผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา 3 คน และ  
 ผู้พิพากษาสำรอง (suppléant) อีก 3 คน ซึ่งได้รับเลือกเพื่อทำหน้าที่คณะกรรมการไต่สวนมีวาระ  
 การดำรงตำแหน่ง 3 ปี และให้เลือกผู้พิพากษาคนหนึ่งเป็นประธานคณะกรรมการไต่สวน

### (2) อำนาจของคณะกรรมการไต่สวน

คณะกรรมการไต่สวนมีอำนาจไต่สวนหาความจริงในข้อกล่าวหาที่นายกรัฐมนตรีน  
 หรือรัฐมนตรีถูกกล่าวหาว่ามีมูลตามนั้นหรือไม่ โดยมีอำนาจใช้มาตรการบังคับต่างๆ เช่น  
 การควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ๗๗ และในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวนนี้จะต้องดำเนินการ  
 ตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ยกเว้นในบางเรื่องเช่น

ก. การไต่สวนต้องทำเป็นองค์คณะ (principe de collégialite)

ข. การสอบปากคำรัฐมนตรีผู้ถูกกล่าวหาต้องทำโดยคณะกรรมการไต่สวนไม่ใช่  
 พนักงานสอบสวนที่เป็นตำรวจ

ค. คำสั่งของคณะกรรมการไต่สวนอาจถูกอุทธรณ์ไปยังศาลฎีกาได้  
 นอกจากนั้น คณะกรรมการไต่สวนต้องคำนึงถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาตามที่ประมวลกฎหมาย  
 วิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้

## 3) ผู้มีอำนาจฟ้องคดี

ประเทศฝรั่งเศส กำหนดให้อัยการประจำศาลฎีกา (ไม่ใช่พนักงานอัยการทั่วไป)  
 เป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแห่งสหรัฐ<sup>71</sup>

<sup>70</sup> คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (น. 169). เล่มเดิม.

<sup>71</sup> แหล่งเดิม. (น. 174).

#### 4) ขั้นตอนการพิจารณาพิพากษาคดี

ในกรณีที่คณะกรรมการได้ส่วนมีคำสั่งให้ฟ้องรัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหา อัยการประจำศาลฎีกาก็จะทำการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐต่อไป<sup>72</sup>

##### (1) องค์ประกอบของศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ

ก. ผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะในศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐมี 15 คน โดยมีทั้งผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา และสมาชิกรัฐสภา ดังนี้

ผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา 3 คน ซึ่งในจำนวนนี้จะเลือกตั้งให้เป็นประธานศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ 1 คน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 6 คน

สมาชิกวุฒิสภา 6 คน

ข. ผู้พิพากษาสำรองมี 15 คน

ผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา 3 คน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 6 คน

สมาชิกวุฒิสภา 6 คน

การจัดตั้งองค์คณะผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐนี้จะเลือกตั้งเป็นการล่วงหน้า โดยไม่ได้รอให้มีคดีก่อนจึงมีการเลือกองค์คณะ ในส่วนองค์คณะที่มาจากศาลฎีกาจะมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี<sup>73</sup>

##### (2) การดำเนินคดีในศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ

เมื่ออัยการประจำศาลฎีกาได้ฟ้องคดีมายังศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐแล้ว การดำเนินคดีให้ดำเนินคดีเช่นเดียวกับการดำเนินคดีในศาลที่พิจารณาคดีมัชชโทษ แม้เป็นคดีอุกฤษโทษ ทั้งนี้ ประธานศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐจะทำการนัดพิจารณาคดีครั้งแรกเพื่อดำเนินการพิจารณาและพิพากษาคดีต่อไป โดยจะมีการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งตกเป็นจำเลยมายังศาลเพื่อพิจารณาคดี (citation à comparatire) ซึ่งหากไม่มาอาจมีการพิจารณาคดีลับหลังจำเลยได้ (par contumace) และเมื่อศาลเสร็จการพิจารณาคดีแล้วก็จะมีคำพิพากษาในส่วนคำวินิจฉัยว่ามีความผิดหรือไม่ และหากผิดก็จะมีคำพิพากษากำหนดโทษทางอาญาด้วย โดยวิธีการลงมติลับโดยใช้เสียงข้างมาก (par bulletin secret à la majorité absolue)

<sup>72</sup> แหล่งเดิม. (น. 169-171).

<sup>73</sup> รายงานการวิจัยระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (น. 53). เล่มเดิม.



### (3) การอุทธรณ์คำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ

เมื่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐมีคำพิพากษาแล้ว อาจมีการอุทธรณ์ข้อกฎหมายไปยังศาลฎีกา ซึ่งศาลฎีกาจะต้องพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ (Assemblée plénière de la Cour de Cassation) ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ทั้งนี้จะต้องตัดสินชี้ขาดภายใน 3 เดือน<sup>74</sup> ซึ่งเมื่อมีคำชี้ขาดเช่นใดก็จะนำไปสู่การบังคับคดีต่อไป

#### 3.4.2 การตรวจสอบและถ่วงดุลการดำเนินงานคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การดำเนินคดีต่อนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีในชั้นก่อนฟ้องนั้น เมื่อคณะกรรมการไต่สวนแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานแล้วเสร็จ หากเห็นว่าคดีมีมูลคณะกรรมการไต่สวนจะมีคำสั่งให้ฟ้องนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหา โดยอัยการประจำศาลฎีกาก็จะทำการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ แต่หากเห็นว่าคดีไม่มีมูลคณะกรรมการไต่สวนจะต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาและนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ถูกกล่าวหาทราบ ในกรณีนี้หากอัยการประจำศาลฎีกาไม่เห็นด้วยก็สามารถยื่นคัดค้านภายใน 1 เดือน ซึ่งศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐต้องตัดสินให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 3 เดือน<sup>75</sup> ซึ่งถือได้ว่าเป็นกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการไต่สวน

การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ประเทศสิงคโปร์ และรัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย เป็นการดำเนินคดีโดยองค์กรพิเศษ มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ มีอำนาจพิเศษตามกฎหมาย ทำให้การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเห็นผลเป็นรูปธรรม เห็นได้จากการจัดอันดับดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์การทุจริตของประเทศต่างๆ ซึ่งทั้งสามประเทศอยู่ในอันดับต้นๆ ของโลก และเป็นที่น่าสนใจว่าการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของทั้งสามประเทศจะมีพนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจในการฟ้องคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งถือว่าเป็นบทบาทในการตรวจสอบและถ่วงดุลองค์กรที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความถูกต้อง เป็นธรรม และมีความเป็นภาวะวิสัย รวมทั้งการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศฝรั่งเศส ก็กำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทในการฟ้องคดี เพื่อเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐเช่นเดียวกัน

<sup>74</sup> แหล่งเดิม. (น. 55).

<sup>75</sup> จาก “รายงานการวิจัย กระบวนการไต่สวนและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูง: ในอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช.” โดย นิยม รัฐอมฤต และคณะ, (2549), นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า, 78.

## บทที่ 4

### วิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการใช้อำนาจฟ้องคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การรวบรวมพยานหลักฐานสำหรับดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 6 การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้ว ก็จะวินิจฉัยคดีและมีมติว่าข้อกล่าวหาอันนั้นมีมูลหรือไม่ ซึ่งถือว่าเป็นดุลพินิจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างไรก็ตามก็มีได้หมายความว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสามารถใช้ดุลพินิจเหล่านั้นได้ตามอำเภอใจ โดยหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยและมีมติว่า ข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางอาญาแล้ว จะต้องส่งรายงาน เอกสาร และพยานหลักฐาน พร้อมทั้งความเห็น ไปยังอัยการสูงสุด เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เว้นแต่อัยการสูงสุดจะมีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์ ก็จะแจ้งข้อไม่สมบูรณ์นั้นไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อตั้งคณะทำงานผู้แทนอัยการสูงสุดและผู้แทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์ และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป แต่ในกรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ซึ่งถือได้ว่าเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ที่ทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหาในชั้นศาลเสียเอง ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นอย่างมาก ในบทนี้จึงจะกล่าวถึงการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการใช้อำนาจฟ้องคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมถึงวิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับการดำเนินคดีอาญาทั่วไป การใช้อำนาจยื่นฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเปรียบเทียบการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใน

ประเทศไทยกับต่างประเทศ ตลอดจนเหตุผลและความจำเป็นในการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ อำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และความเป็นไปได้ ในการตัดอำนาจมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน

#### 4.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับการดำเนินคดีอาญาทั่วไป

การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยการแสวงหาข้อเท็จจริงและ รวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิด ตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และตามระเบียบและประกาศ ที่เกี่ยวข้องกับ การไต่สวนข้อเท็จจริง ส่วนการดำเนินคดีอาญาทั่วไปเป็นอำนาจหน้าที่ของ พนักงานสอบสวนที่จะต้องทำการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริง หรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ ตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา และระเบียบที่เกี่ยวข้อง แต่อย่างไรก็ดี ไม่ว่าจะเป็นการไต่สวนข้อเท็จจริง ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือการสอบสวนของพนักงานสอบสวน ต่างก็มีวัตถุประสงค์เดียวกัน คือ การนำเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษนั่นเอง ซึ่งการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองและการดำเนินคดีอาญาทั่วไปมีทั้งข้อเหมือนและข้อแตกต่างกัน โดยสามารถแยก วิเคราะห์ได้ดังนี้

##### 4.1.1 การเริ่มคดี

ในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น การเริ่มคดีเกิดขึ้นได้ 2 กรณี คือ 1) กรณีที่ มีผู้กล่าวหา โดยระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการ กล่าวหาบุคคลตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2551 ได้ให้คำนิยามคำว่า “ผู้กล่าวหา” หมายความว่า ผู้เสียหายหรือบุคคลที่มีใช้ผู้เสียหายซึ่งได้ยื่นคำกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.<sup>1</sup> ส่วน “คำกล่าวหา” หมายความว่า กรณีผู้กล่าวหาได้กล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น

<sup>1</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการกล่าวหาบุคคลตาม มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ข้อ 3 “ผู้กล่าวหา”

ร่ำรวยผิดปกติ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น โดยมีเจตนาจะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไล่สวนข้อเท็จจริงกรณีกล่าวหาดังกล่าว<sup>2</sup> 2) กรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการกล่าวหาบุคคลตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2551 ได้กำหนดว่า ในกรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือทราบข้อเท็จจริงจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือทำการสืบสวนแล้วรายงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการการไล่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว<sup>3</sup> อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ผู้กล่าวหามิใช่ผู้เสียหาย และกล่าวหาไม่ระบุพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไล่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่ดำเนินการไล่สวนข้อเท็จจริงก็ได้ ดังนั้น กรณีที่มีผู้กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น แม้ผู้กล่าวหาผู้นั้นจะมิใช่ผู้เสียหาย แต่หากความปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไล่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็อาจใช้ดุลพินิจรับคำกล่าวหาไว้ดำเนินการไล่สวนต่อไปได้โดยถือว่าเป็นกรณีมีเหตุอันควรสงสัย ซึ่งจะทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่ในฐานะผู้กล่าวหาที่มีผู้เสียหายนั่นเอง หรือสามารถกล่าวได้อีกนัยหนึ่งคือ การกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ไม่จำเป็นต้องมีผู้กล่าวหาที่เป็นผู้เสียหาย เนื่องจากการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น มีลักษณะเป็นความผิดอาญาแผ่นดิน ซึ่งถือว่าเป็นความผิดที่รัฐเป็นผู้เสียหายโดยตรง<sup>4</sup>

<sup>2</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการกล่าวหาบุคคลตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

ข้อ 3 “คำกล่าวหา”

<sup>3</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการกล่าวหาบุคคลตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542. ข้อ 4.

<sup>4</sup> ความเห็นของ รองศาสตราจารย์ สุรพล นิตไกรพจน์ ปรากฏในรายงานการประชุม คณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พุทธศักราช... สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3 วันพฤหัสบดีที่ 15 ตุลาคม 2541.

และการกล่าวหาอาจเกิดขึ้นได้เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจวางระเบียบเกี่ยวกับการกล่าวหาได้ โดยการกล่าวหาทำได้ 2 วิธี คือ การกล่าวหาเป็นหนังสือ และการกล่าวหาด้วยวาจาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา ว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้รับ เรื่องกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน กรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ในกรณีนี้ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อศาลฎีกามีได้<sup>5</sup> ซึ่งการกำหนด หลักเกณฑ์ในลักษณะดังกล่าวเป็นการจำกัดสิทธิของผู้กล่าวหาหรือผู้เสียหาย เพื่อมิให้ก่อให้เกิด ความเสียหายแก่คดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติรับเรื่องกล่าวหาไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว

เมื่อเปรียบเทียบกับคดีอาญาทั่วไป พบว่าการเริ่มคดีจะเริ่มจากคำร้องทุกข์ และ คำกล่าวโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยคำร้องทุกข์จะต้องมีลักษณะ 3 ประการ คือ 1) จะต้องเป็นการกล่าวหาของผู้เสียหายว่ามีความผิดเกิดขึ้น 2) ผู้เสียหายจะรู้ตัว ผู้กระทำผิดหรือไม่ก็ตาม และ 3) ผู้เสียหายกล่าวหาโดยมีเจตนาจะให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษ<sup>6</sup> ส่วนคำกล่าวโทษนั้น บุคคลที่ไม่ใช่ผู้เสียหายก็มีสิทธิกล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ได้เช่นกันว่าได้มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นไม่ว่าจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดหรือไม่ก็ตาม<sup>7</sup> ทั้งนี้ ผู้เสียหายที่จะ ร้องทุกข์ได้นั้น จะต้องเป็นผู้เสียหายตามกฎหมายด้วย โดยผู้เสียหายต้องร้องทุกข์ต่อพนักงาน สอบสวน โดยในคำร้องทุกข์นั้นปรากฏสาระสำคัญเกี่ยวกับลักษณะความผิด พฤติการณ์ต่างๆ ที่ความผิดนั้นได้กระทำลง ตลอดจนความเสียหายที่ได้รับ และให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ที่จะพิจารณาว่าการกระทำตามคำร้องทุกข์นั้นควรจะเป็นความผิดฐานใด ตามมาตราใด

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบการเริ่มคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับการเริ่ม คดีอาญาทั่วไป จะเห็นได้ว่า ในการเริ่มคดีของคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและคดีอาญา ทั่วไปนั้น มีเงื่อนไขในการเริ่มคดีเหมือนกัน คือ ผู้ที่แจ้งหรืออ้างว่ามีความผิดอาญาเกิดขึ้นจะเป็น ผู้เสียหายหรือไม่ก็ได้ เพียงแต่แตกต่างกันในรายละเอียดขั้นตอนการดำเนินการเล็กน้อยเท่านั้น อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและคดีอาญาอื่นๆ ที่อยู่ในอำนาจ

<sup>5</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554. มาตรา 66 วรรค 3

<sup>6</sup> จาก *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับอ้างอิง*, (น. 42-43), โดย สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, 2555, พิมพ์ครั้งที่ 12, กรุงเทพฯ: วิญญชน.

<sup>7</sup> *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับอ้างอิง* (น. 44). เล่มเดิม.

ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น นอกจากผู้ที่แจ้งหรืออ้างว่ามีความผิดอาญาเกิดขึ้นจะเป็นผู้เสียหายหรือไม่ก็ได้แล้ว ยังเปิดโอกาสให้มีการกล่าวหาโดยการแจ้งเบาะแสโดยไม่จำเป็นต้องเปิดเผยชื่อผู้กล่าวหาก็ได้ หรือจะเป็นเพียงข่าวสารจากสื่อมวลชนก็ได้ ซึ่งกรณีดังกล่าวจะถือว่าเป็นกรณีมีเหตุอันควรสงสัย ซึ่งจะทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่ในฐานะผู้กล่าวหาที่มีผู้เสียหาย และในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ทั่วประเทศทั้งที่ผู้เสียหายต้องร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนที่มีเขตอำนาจทำการสอบสวนตามกฎหมายเท่านั้น จึงกล่าวได้ว่าการเริ่มคดีอาญา คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกว้างขวางกว่าพนักงานสอบสวนในการที่จะทำการสอบสวนคดีอาญาทั่วไป

#### 4.1.2 การรวบรวมพยานหลักฐาน

การรวบรวมพยานหลักฐานในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แบ่งออกเป็น 2 ส่วนด้วยกัน โดยสามารถแยกวิเคราะห์ได้ดังนี้

##### 1) การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน

การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน คือ การตรวจรับเรื่องกล่าวหาและการดำเนินการใดๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในเรื่องกล่าวหาเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป<sup>8</sup> กรณีการกล่าวหาเป็นหนังสือพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องบันทึกคำกล่าวหาในสารบบการดำเนินคดี และดำเนินการสรุปเรื่องกล่าวหา<sup>9</sup> กรณีที่มีการกล่าวหาด้วยวาจาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องจัดทำบันทึกถ้อยคำไว้และดำเนินการสรุปเรื่องกล่าวหา<sup>10</sup> โดยในชั้นการตรวจรับเรื่องนี้หากปรากฏเบื้องต้นว่า เรื่องกล่าวหาใดเป็นเรื่องกล่าวหา ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะต้องรับไว้พิจารณาดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง พนักงานเจ้าหน้าที่จะเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือมีมติตามที่เห็นสมควรในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าเรื่องกล่าวหาใดมีข้อกล่าวหาหรือประเด็นเกี่ยวกับเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว และไม่มีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดี หรือเรื่องที่เป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกัน

<sup>8</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554. ข้อ 3 “การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน”

<sup>9</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554. ข้อ 5 (1).

<sup>10</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554. ข้อ 5 (2).

และศาลประทับรับฟ้องหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว จะเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาไม่รับหรือยกเรื่องกล่าวหาขึ้นพิจารณา เว้นแต่มีการถอนฟ้องหรือทิ้งฟ้อง หรือเป็นกรณีที่ศาลยังมีได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี จะเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณารับหรือยกเรื่องกล่าวหาขึ้นพิจารณาก็ได้<sup>11</sup> และกรณีที่เรื่องกล่าวหาใดมีลักษณะเป็นเรื่องที่ไม่ระบุพยานหลักฐานหรือไม่ปรากฏพฤติการณ์แห่งการกระทำชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ หรือเรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินห้าปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหา และเป็นเรื่องที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ หรือเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ามีการดำเนินการต่อผู้ถูกกล่าวหาตามกฎหมายอื่นเสร็จสิ้นและเป็นไปโดยชอบแล้ว และไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการดำเนินการนั้นไม่เที่ยงธรรม พนักงานเจ้าหน้าที่จะเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาว่าสมควรรับหรือยกขึ้นพิจารณาหรือไม่<sup>12</sup> กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การตรวจรับเรื่องกล่าวหาเป็นการดำเนินการเบื้องต้นเพื่อตรวจสอบว่าเรื่องกล่าวหา มีลักษณะต้องห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกขึ้นพิจารณาหรือดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือไม่ เมื่อดำเนินการตรวจรับเรื่องกล่าวหาและพบว่าเรื่องกล่าวหาอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะต้องรับไว้พิจารณาดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและไม่เข้าลักษณะต้องห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกขึ้นพิจารณาดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า มีความจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในเรื่องกล่าวหาให้เพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการเพื่อทราบรายละเอียดตามคำกล่าวหาหรือรายละเอียดของเหตุอันควรสงสัยว่าข้อกล่าวหา มีพฤติการณ์ในการกระทำความผิดอย่างไร และมีพยานหลักฐานใด หรือมีบุคคลใดร่วมกระทำความผิด และเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จก็จะจัดทำรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องกล่าวหาเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาและมีมติว่า เรื่องกล่าวหา มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้หรือไม่ กรณีที่เรื่องกล่าวหา มีพยานหลักฐานชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะมีมติให้ไต่สวนข้อเท็จจริง หากเรื่องกล่าวหาใดไม่ระบุพยานหลักฐานหรือไม่ปรากฏพฤติการณ์แห่งการกระทำชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ พนักงานเจ้าหน้าที่ก็จะเสนอ

<sup>11</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542. มาตรา 86.

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542. มาตรา 87.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาไม่รับเรื่องกล่าวหาว่า วั้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานนี้จะเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวม พยานหลักฐาน พ.ศ. 2554

อย่างไรก็ดี การกล่าวหาว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 หมวด 6 มาตรา 66 กำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว ดังนั้น การแสวงหาข้อเท็จจริงและ รวบรวมพยานหลักฐานจึงต้องดำเนินการโดยเร็ว กรณีที่เรื่องกล่าวหาไม่มีพยานหลักฐานชัดเจน เพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ก็สามารถเสนอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาและมีมติให้ไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป

## 2) การไต่สวนข้อเท็จจริง

การไต่สวนข้อเท็จจริง คือ การดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวม พยานหลักฐาน หรือการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริง และมูลความผิด หรือเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความร้ายวผิดปกติ<sup>13</sup> เป็นขั้นตอน ภายหลังจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาและมีมติให้ไต่สวนข้อเท็จจริง โดยการไต่สวน ข้อเท็จจริงนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งคณะ จะเป็นองค์คณะในการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือองค์คณะพนักงานไต่สวน เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งให้ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วจะต้องดำเนินการแจ้งคำสั่งให้ ผู้ถูกกล่าวหาทราบ กรณีที่เป็นการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือองค์คณะพนักงานไต่สวน เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ในการแจ้งคำสั่งให้ไต่สวนข้อเท็จจริงและแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ไต่สวนหรือองค์คณะพนักงานไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ต้องระบุเหตุแห่งการคัดค้าน อนุกรรมการหรือพนักงานไต่สวนไว้ด้วยว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้ง เป็นอนุกรรมการหรือพนักงานไต่สวนได้ ถ้าผู้นั้นรู้เห็นเหตุการณ์หรือเคยสอบสวนหรือพิจารณา เกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหาในฐานะอื่นที่มีอยู่ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานไต่สวนมาก่อน หรือมีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหา หรือมีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา หรือ เป็นผู้กล่าวหาหรือคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดา หรือ

<sup>13</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 3 “การไต่สวนข้อเท็จจริง”



มารดาเดียวกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา หรือมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติหรือเป็นหุ้นส่วนหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือขัดแย้งกัน ทางธุรกิจกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา<sup>14</sup>

การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะอนุกรรมการไต่สวน และองค์คณะพนักงานไต่สวนจะต้องดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 โดยการไต่สวนข้อเท็จจริงนี้จะมีการกำหนดประเด็นและแนวทางในการไต่สวนข้อเท็จจริง รวมทั้งเอกสารหลักฐานต้นเรื่องต่างๆ ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องในการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหาเพื่อกำหนดประเด็นที่จะทำการไต่สวนและวิธีการรวบรวมพยานหลักฐาน หรือกำหนดกรอบระยะเวลาในการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อให้การรวบรวมพยานหลักฐานแล้วเสร็จโดยเร็ว และเป็นธรรมแก่คู่กรณีทุกฝ่าย ซึ่งการไต่สวนข้อเท็จจริงนี้เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิด คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะอนุกรรมการไต่สวน และองค์คณะพนักงานไต่สวน จึงมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนพยานบุคคล พยานเอกสาร และพยานวัตถุ โดยมีอำนาจเรียกบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดหรือการกล่าวหาในคดีนั้นมาเป็นผู้ให้ถ้อยคำหรือพยาน และเรียกเอกสารหลักฐานหรือวัตถุพยานจากบุคคล หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ด้วย<sup>15</sup>

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะอนุกรรมการไต่สวน หรือองค์คณะพนักงานไต่สวน เห็นว่า จากการไต่สวนข้อเท็จจริงมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันมีมูลความผิดก็จะแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเพื่อให้โอกาสชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา<sup>16</sup> ภายหลังจากที่มีการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและได้รับฟังคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาโดยได้ไต่สวนพยานหลักฐานของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะอนุกรรมการไต่สวน หรือองค์คณะพนักงานไต่สวน อาจทำการไต่สวนพยานหลักฐานเพิ่มเติมโดยการสอบปากคำพยานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมีคำสั่งเรียกเอกสารหรือหลักฐานจากหน่วยงานหรือบุคคลใด เพื่อประกอบการพิจารณาในการวินิจฉัยคดี<sup>17</sup> หากเห็นว่าการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอต่อการวินิจฉัยมูลความผิดของ

<sup>14</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555. ข้อ 15.

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542. มาตรา 25.

<sup>16</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555. ข้อ 37.

<sup>17</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555. ข้อ 41.

ผู้ถูกกล่าวหาแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะอนุกรรมการไต่สวน หรือองค์คณะพนักงานไต่สวน ก็จะทำการพิจารณาวินิจฉัยความผิดของผู้ถูกกล่าวหาและบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำ ความผิดทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ปรากฏในสำนวนโดยเร็ว โดยพิเคราะห์ ชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานทั้งปวงจากข้อกล่าวหา คำแก้ข้อกล่าวหา ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ที่เกี่ยวข้องซึ่งได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง แล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันเป็น มูลความผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร หรือมีมติว่าสมควรดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหา หรือไม่ พร้อมด้วยเหตุผลในการพิจารณาทำความเข้าใจและพยานหลักฐานประกอบคำวินิจฉัย รวมทั้งบทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง และจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาวินิจฉัยและมีมติต่อไป<sup>18</sup>

เมื่อเปรียบเทียบกับกรรรวมพยานหลักฐานในคดีอาญาทั่วไปจะพบว่า การรวบรวม พยานหลักฐานแบ่งออกเป็น 2 ส่วน เช่นกัน โดยสามารถแยกวิเคราะห์ได้ดังนี้

#### 1) การสืบสวน

การสืบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือ การแสวงหาข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่เพื่อรักษา ความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด<sup>19</sup> ซึ่งอาจแบ่งออก ได้เป็น 2 ขั้นตอน คือ การสืบสวนก่อนเกิดเหตุ และการสืบสวนหลังเกิดเหตุโดยการรวบรวม พยานหลักฐานจะอยู่ในขั้นตอนของการสืบสวนหลังเกิดเหตุ ซึ่งจะเป็นการดำเนินการตามขั้นตอน หลังจากที่มีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นแล้ว ได้แก่ การรักษาสถานที่เกิดเหตุ การตรวจสอบ สถานที่เกิดเหตุ การบันทึกและถ่ายภาพสถานที่เกิดเหตุ ร่องรอยวัตถุพยานและของกลางในคดี รวมถึงบุคคลในสถานที่เกิดเหตุ การถามปากคำบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งผู้เสียหาย ประจักษ์พยาน พยานแวดล้อม และผู้ต้องหา เป็นต้น นอกจากนี้ การสืบสวนหลังเกิดเหตุอาจใช้วิธีการสืบสวน ธรรมดา การสืบสวนโดยใช้นิติวิทยาศาสตร์ และการสืบสวนโดยใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ได้ด้วย

#### 2) การสอบสวน

การสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คือ การรวบรวม พยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิด

<sup>18</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555. ข้อ 42.

<sup>19</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (10).

ที่กล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ<sup>20</sup> โดยสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) พนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา ได้แก่ การดำเนินการตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

1.1 การพิจารณาความผิด เมื่อผู้เสียหายร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน โดยในคำร้องทุกข์นั้น ปรากฏสาระสำคัญเกี่ยวกับลักษณะความผิด พฤติการณ์ต่างๆ ที่ความผิดนั้นได้กระทำความเสียหายที่ได้รับ<sup>21</sup> และให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่จะพิจารณาว่าการกระทำตามคำร้องทุกข์นั้นควรจะเป็นความผิดฐานใด ตามมาตราใด

1.2 การบันทึกปากคำผู้เสียหายและพยาน พนักงานสอบสวนมีอำนาจทำการบันทึกปากคำผู้เสียหายหรือบุคคลอื่นที่เห็นว่าด้วยคำของเขาอาจเป็นประโยชน์แก่รูปคดี<sup>22</sup>

1.3 การบันทึกปากคำผู้ต้องหา คำให้การของผู้ต้องหาในชั้นสอบสวนอาจเป็นพยานหลักฐานพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหา แต่อย่างไรก็ตามก่อนที่พนักงานสอบสวนจะทำการสอบสวน จะต้องแจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่กล่าวหาว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด และแจ้งสิทธิตามกฎหมายให้ผู้ต้องหาทราบ แล้วจึงแจ้งข้อหาให้ทราบ<sup>23</sup> เมื่อผู้ต้องหาเต็มใจให้การอย่างใด ก็ให้จดคำให้การไว้ ถ้าผู้ต้องหาไม่เต็มใจให้การเลยก็ให้บันทึกไว้ และในการถามคำให้การผู้ต้องหาห้ามไม่ให้พนักงานสอบสวนทำหรือจัดให้ทำการใดๆ ซึ่งเป็น การให้คำมั่นสัญญา ชูเกียรติ หลอกลวง ทรมาน ใช้กำลังบังคับ หรือกระทำโดยมิชอบประการใดๆ เพื่อจูงใจให้ผู้ต้องหาให้การอย่างใดๆ ในเรื่องที่ต้องหานั้น

1.4 การรวบรวมพยานหลักฐาน เป็นการดำเนินการส่วนหนึ่งของพนักงานสอบสวนที่เกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา การรวบรวมพยานหลักฐาน นอกจากจะรวบรวมพยานหลักฐานทั้ง 3 ชนิด ได้แก่ พยานบุคคล พยานเอกสาร และพยานวัตถุ และเพื่อประโยชน์ในการรวบรวมพยานหลักฐานดังกล่าว พนักงานสอบสวนมีอำนาจที่จะดำเนินการตรวจตัวผู้เสียหายโดยผู้เสียหายนั้นยินยอม ตรวจตัวผู้ต้องหา ตรวจสิ่งของหรือที่ทางอันสามารถใช้เป็นพยานหลักฐานได้ ภาพถ่าย ทำแผนที่ หรือวาดภาพ จำลองหรือพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า กับให้บันทึกรายละเอียดทั้งหลายซึ่งน่าจะกระทำให้เกิดชัดเจนขึ้น การค้นเพื่อพบสิ่งของ ซึ่งมีไว้เป็นความผิด หรือได้มาโดยการกระทำความผิด หรือได้ใช้หรือสงสัยว่าได้ใช้ในการกระทำความผิด

<sup>20</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11).

<sup>21</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 123.

<sup>22</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 133.

<sup>23</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 134.

หรือซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ หมายถึงบุคคลซึ่งครอบครองสิ่งของ ซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ ยึดไว้ซึ่งสิ่งของที่ค้นพบหรือส่งมา หรือที่ได้ดำเนินการค้น หรือหมายถึง<sup>24</sup>

(2) เพื่อจะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด

การที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์อาจกระทำได้โดยพิจารณาจากพยานหลักฐานต่างๆ ที่พนักงานสอบสวนได้ดำเนินการหรือได้มาโดยวิธีการตามที่กล่าวมาข้างต้น ได้แก่ พยานบุคคล พยานเอกสาร วัตถุพยาน พยานผู้เชี่ยวชาญ และจากบันทึกคำให้การของผู้ต้องหาตัวเอง

(3) เพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ

เมื่อพนักงานสอบสวนทำการรวบรวมพยานหลักฐาน และดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ต้องหาแล้ว พนักงานสอบสวนมีหน้าที่สรุปสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็น เห็นควรสั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา หากพนักงานสอบสวนมีความเห็น ว่า ควรสั่งฟ้องผู้ต้องหา และพนักงานอัยการสั่งฟ้องผู้ต้องหาแล้ว พนักงานสอบสวนก็ต้องดำเนินการเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษโดยพนักงานสอบสวนมีวิธีการเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษได้โดยการออกหมายเรียกให้มาพบพนักงานสอบสวน การร้องขอให้ศาลออกหมายจับ การรับตัวจากเจ้าพนักงานหรือราษฎรผู้ทำการจับ และโดยการมาพบพนักงานสอบสวนและพนักงานสอบสวนได้แจ้งข้อกล่าวหา แต่ปรากฏว่าผู้ต้องหาไม่ใช้ผู้ถูกจับและยังไม่มี การออกหมายจับ พนักงานสอบสวนมีอำนาจสั่งให้ผู้ต้องหาไปศาลเพื่อขอออกหมายจับได้

ดังนั้น จึงกล่าวโดยสรุปได้ว่า การสอบสวนคดีอาญาทั่วไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจและพนักงานฝ่ายปกครอง โดยทั่วไปการสอบสวนคดีจะต้องกระทำภายหลังจากที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทราบข้อเท็จจริง เพื่อพิสูจน์ความผิด และเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ ส่วนการสืบสวนนั้นหมายถึง การแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือฝ่ายปกครองได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและเพื่อทราบรายละเอียดแห่งความผิด ดังนั้น การสืบสวนจึงอาจกระทำก่อนหรือหลังจากที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้วก็ได้ ซึ่งแตกต่างไปจากการสอบสวนคดีอาญาที่จะต้องมีการกล่าวหาโดยคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษ สำหรับขอบเขตประเทศคดีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในคดีอาญาทั่วไปนั้น ครอบคลุมคดีทั้งหมดที่ถูกต้องบัญญัติเป็นความผิดไว้ตามประมวลกฎหมายอาญา ยกเว้นก็เพียงแต่ในกรณีที่ถูกกฎหมายอื่นๆ บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะว่าอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่น อาทิ คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กฎหมาย

<sup>24</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 132.

กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือคดีพิเศษ ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ ในการสืบสวนและสอบสวน ซึ่งโดยทั่วไปคดีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนสามารถแยกออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้

1) คดีความผิดอันยอมความได้ คือ ความผิดอาญาที่กระทำต่อผู้เสียหาย ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง โดยรัฐมิได้เป็นผู้เสียหาย เช่น ความผิดฐานฉ้อโกง ทำให้เสียหาย ทรัพย์ ทรัพย์ บุกรุก หมิ่นประมาท เป็นต้น ความผิดเหล่านี้ผู้เสียหายมีสิทธิ์ดำเนินคดีได้เองโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน หรือจะมอบให้รัฐดำเนินคดีแทนก็ได้ หากผู้เสียหายประสงค์ที่จะให้รัฐดำเนินคดีแทนก็ต้องร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน ถูกต้องตามกฎหมายเสียก่อน พนักงานสอบสวนจึงจะมีอำนาจดำเนินคดีกับผู้ต้องหาตามกฎหมายได้ และเมื่อมีการสอบสวนโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วก็จะส่งผลให้ พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลได้ตามกฎหมาย ทั้งนี้คดีความผิดอันยอมความได้นี้ ผู้เสียหายมีสิทธิ์ยุติคดีเมื่อใดก็ได้โดยการถอนคำร้องทุกข์เพื่อให้คดีระงับ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (2) ซึ่งวางหลักเกณฑ์ไว้ว่า ในคดีความผิดต่อส่วนตัวเมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้อง หรือยอมความกันโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว สิทธินำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับ

2) คดีความผิดอาญาแผ่นดิน คือ ความผิดอาญาเกี่ยวกับรัฐ กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และส่วนได้เสียของประชาชน ซึ่งกฎหมายถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย โดยคดีความผิดอาญาแผ่นดินนี้จะยอมความกันไม่ได้และผู้กระทำความผิดอาญาแผ่นดินจะต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมายจนถึงที่สุด เช่น ความผิดฐานฆ่าผู้อื่น ลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ เป็นต้น ในการดำเนินคดีแม้ว่าผู้เสียหายจะจิตใจเอาความหรือไม่เอาผิดกับผู้กระทำความผิดแล้วก็ตาม แต่เมื่อมีการแจ้งความร้องทุกข์ไว้แล้วก็ไม้อาจจะยอมความหรือ ถอนคำร้องทุกข์ได้ พนักงานสอบสวนต้องดำเนินคดีต่อไปตามกฎหมาย คดีความผิดอาญาแผ่นดินจึงไม่อาจระงับได้ด้วยการถอนคำร้องทุกข์เพื่อให้คดีระงับ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (2) ดังเช่นคดีความผิดอันยอมความได้ นอกจากนี้ พนักงานสอบสวนยังมีอำนาจสอบสวนคดีประเภทนี้ได้โดยลำพังแม้ไม่มีการร้องทุกข์ และเมื่อมีการสอบสวนโดยชอบด้วยกฎหมายแล้วก็จะส่งผลให้พนักงานอัยการมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลได้ตามกฎหมาย

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบการรวบรวมพยานหลักฐานในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับคดีอาญาทั่วไป จะเห็นได้ว่า การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น จะกระทำโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งคณะ หรือคณะอนุกรรมการไต่สวน หรือองค์คณะพนักงานไต่สวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งมอบหมาย ซึ่งมีเครื่องมือในการค้นหาความจริงอย่าง

มีประสิทธิภาพ เช่น มีอำนาจในการออกคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้าง ของหน่วยงานราชการต่างๆ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นต่อการปฏิบัติหน้าที่ หรือเรียกเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง อีกทั้งมีอำนาจขอให้ศาลออกหมายจับ หมายค้น รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาโดยการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะทำหน้าที่ไต่สวนจะต้องไม่มีส่วนได้เสียหรือพฤติการณ์ที่อาจทำให้การไต่สวนเกิดความไม่เป็นธรรม นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ยังกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอีกด้วย ซึ่งกระบวนการดังกล่าวแตกต่างจากการสอบสวนคดีอาญาทั่วไปของพนักงานสอบสวนที่กฎหมายกำหนดให้ผู้มีอำนาจสอบสวนต้องเป็นตำรวจที่มียศตั้งแต่ร้อยตำรวจตรีขึ้นไป โดยมีหน้าที่รับแจ้งการกระทำ ความผิด สอบสวน ค้นหาพยานหลักฐาน สอบปากคำผู้ต้องหาหรือพยาน และทำสรุปสำนวนเสนอผู้บังคับบัญชา ซึ่งเป็นกระบวนการที่ต้องทำด้วยตนเองทั้งหมด แม้จะมีการตรวจสอบตามลำดับชั้นของพนักงานสอบสวนผู้เป็นหัวหน้าก็ตาม แต่เนื่องจากมีปริมาณคดีเป็นจำนวนมาก จึงทำให้บางครั้งการค้นหาความจริงและการรวบรวมพยานหลักฐานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้ การสอบสวนนั้นจะต้องคำนึงถึงเขตอำนาจของพนักงานสอบสวนด้วย เพราะแม้การสอบสวนจะกระทำโดยพนักงานสอบสวนตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วก็ตาม แต่หากการสอบสวนอยู่นอกเขตอำนาจของพนักงานสอบสวนนั้นแล้ว ก็จะส่งผลทำให้การสอบสวนดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมายได้ ซึ่งแตกต่างจากการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีอำนาจไต่สวนได้โดยไม่มีเขตอำนาจ

#### 4.1.3 การพิจารณาพยานหลักฐานและการทำความเข้าใจ

ในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อทำการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาแล้ว คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือองค์คณะพนักงานไต่สวนต้องจัดทำสำนวนการไต่สวนพร้อมด้วยความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาวินิจฉัยคดีและมีมติต่อไป<sup>25</sup> ดังนั้น การพิจารณาวินิจฉัยคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นการพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะอนุกรรมการไต่สวน หรือองค์คณะพนักงานไต่สวน และวินิจฉัย

<sup>25</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 42.

ความผิดของผู้ถูกกล่าวหาและบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย แล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันเป็นมูลความผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร หรือมีมติว่าสมควรดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติในทางอาญาไปใน 2 แนวทาง ดังนี้

1) ข้อกล่าวหาที่มีมูลความผิดทางอาญา

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาที่มีมูลความผิดทางอาญา ก็จะส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ทั้งนี้ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามความในมาตรา 70 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 10 กำหนดให้ประธาน ป.ป.ช. ส่งรายงาน เอกสาร และพยานหลักฐาน พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดภายในสิบสี่วัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อศาล

2) ข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางอาญา

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางอาญา ก็จะมีมติให้ข้อกล่าวหาตกไปหรือให้ยุติเรื่อง และสำนักงาน ป.ป.ช. จะต้องจัดให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าตรวจสอบเหตุผลที่มีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด เท่านั้น<sup>26</sup> โดยไม่ปรากฏว่ามีการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัย มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางอาญาแต่อย่างใด ซึ่งผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า หากคดีใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่า ข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางอาญาและมีมติให้ยุติเรื่อง เท่ากับการเป็นการสั่งไม่ฟ้อง และเป็นอำนาจเด็ดขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่มีกลไกตรวจสอบถ่วงดุล ซึ่งแตกต่างจากกรณีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งพนักงานอัยการจะต้องส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาให้ความเห็นว่าเป็นด้วยหรือไม่<sup>27</sup> กระบวนการไม่ได้สิ้นสุดที่พนักงานอัยการ ซึ่งเท่ากับการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจในการสั่งไม่ฟ้อง ในทางกลับกันหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยและมีมติว่าข้อกล่าวหา มีมูลความผิดทางอาญาหรือมีมูลความผิดทางอาญา และส่งให้อัยการสูงสุดฟ้องคดี

<sup>26</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 53.

<sup>27</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145.

หากอัยการสูงสุดแจ้งข้อไม่สมบูรณ์และมีการตั้งคณะทำงานร่วมเท่ากับอัยการสูงสุดเป็นผู้ตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจในการกลั่นกรองสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อย่างไรก็ตาม ก็เป็นอำนาจเด็ดขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนในกรณีที่คณะทำงานร่วมไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้

เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีพิจารณาพยานหลักฐานและการทำความเข้าใจของพนักงานสอบสวนในคดีอาญาทั่วไปจะพบว่า เมื่อพนักงานสอบสวนทำการรวบรวมพยานหลักฐานจนแล้วเสร็จ พนักงานสอบสวนต้องจัดทำสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งมีความเห็นทางคดีเสนอผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจทำความเข้าใจทางคดี เพื่อทำความเข้าใจว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา โดยการสอบสวนและสรุปสำนวนมีความเห็นทางคดีของพนักงานสอบสวนจะเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งสามารถแยกวิเคราะห์ได้ดังนี้

#### 1) กรณีที่ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำผิด

เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนเห็นว่า การสอบสวนเสร็จแล้ว แต่เป็นกรณีที่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดให้พนักงานสอบสวนดำเนินการดังนี้<sup>28</sup>

(1) กรณีความผิดนั้นมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 3 ปี ให้พนักงานสอบสวนงดการสอบสวน และบันทึกเหตุที่ตนนั้นไว้ แล้วให้ส่งบันทึกพร้อมกับสำนวนไปยังพนักงานอัยการ

(2) กรณีความผิดนั้นมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกิน 3 ปี ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการพร้อมทั้งความเห็นที่ควรให้งดการสอบสวน

กรณีเช่นนี้พนักงานอัยการมีอำนาจที่จะสั่งให้งดการสอบสวน หรือให้ทำการสอบสวนต่อไป ซึ่งพนักงานสอบสวนจะต้องปฏิบัติตามนั้น

#### 2) กรณีที่ปรากฏตัวผู้กระทำผิด แบ่งเป็น 2 กรณี ดังต่อไปนี้

(1) กรณีที่ยังเรียกหรือจับตัวผู้กระทำความผิดไม่ได้

ถ้ารู้ตัวผู้กระทำผิด แต่เรียกหรือจับตัวยังไม่ได้ เมื่อได้ข้อเท็จจริงจากการสอบสวนเป็นอย่างใดแล้ว ให้พนักงานสอบสวนทำความเข้าใจว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องพร้อมทั้งสำนวนการสอบสวนส่งไปยังพนักงานอัยการ<sup>29</sup>

(2) กรณีที่ผู้กระทำความผิดอยู่ระหว่างควบคุม ชัง ปลดปล่อยชั่วคราว หรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก

กรณีที่รู้ตัวผู้กระทำความผิดและผู้นั้นถูกควบคุม หรือขังอยู่ หรือได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว หรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก ให้พนักงานสอบสวนทำความเข้าใจตาม

<sup>28</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140.

<sup>29</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141.



ข้อเท็จจริงในสำนวนการสอบสวน ว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปยังพนักงานอัยการ พร้อมด้วยสำนวนการสอบสวน<sup>30</sup>

ก. ในกรณีที่พนักงานสอบสวนเสนอความเห็นว่าการสั่งไม่ฟ้องให้ส่ง แต่สำนวนพร้อมด้วยความเห็นไปยังพนักงานอัยการ ส่วนตัวผู้ต้องหาให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจปล่อยหรือปล่อยชั่วคราวถ้าผู้ต้องหาถูกขังอยู่ ให้ขอเองหรือขอให้พนักงานอัยการขอต่อศาลให้ปล่อย

ข. ในกรณีที่พนักงานสอบสวนเสนอความเห็นว่าการสั่งฟ้องให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับตัวผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ต้องหาผู้นั้นถูกขังอยู่แล้ว

ค. ในกรณีที่เป็นการผิดซึ่งพนักงานสอบสวนเปรียบเทียบได้ และผู้กระทำความผิดได้ปฏิบัติตามเปรียบเทียบนั้นแล้ว ให้บันทึกการเปรียบเทียบนั้นไว้ แล้วส่งไปให้พนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน

อย่างไรก็ตาม กรณีที่พนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนและสรุปสำนวนมีความเห็นทางคดีเสนอผู้บังคับบัญชา จนถึงผู้มีอำนาจทำความเห็นทางคดี หรือส่งสำนวนให้พนักงานอัยการแล้ว หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจทำความเห็นทางคดีให้พนักงานสอบสวนเพิ่มเติม ก็ให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจทำความเห็นทางคดี

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบการพิจารณาพยานหลักฐานและการทำความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับการพิจารณาพยานหลักฐานและการทำความเห็นของพนักงานสอบสวนในคดีอาญาทั่วไป จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดแนวทางในการพิจารณาพยานหลักฐานและการทำความเห็นไว้อย่างชัดเจน แต่อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่าการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาพยานหลักฐานและการทำความเห็นในคดีอาญาทั่วไปของพนักงานสอบสวนนั้นมีกลไกในการควบคุมตรวจสอบทั้งจากองค์กรภายในและองค์กรภายนอกที่ชัดเจน โดยการควบคุมตรวจสอบจากองค์กรภายในนั้นจะเห็นได้จากกรณีที่พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบจะต้องสรุปสำนวนการสอบสวนพร้อมมีความเห็นเสนอไปยังผู้บังคับบัญชาที่มีอำนาจทำความเห็นทางคดี เพื่อทำความเห็นว่าการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาอีกชั้นหนึ่งก่อนที่จะส่งสำนวนการสอบสวนไปให้พนักงานอัยการ แต่ในขณะที่เดียวกันการพิจารณาพยานหลักฐานและการทำความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นอำนาจเด็ดขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยที่ยังไม่มีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุล นอกจากนี้

<sup>30</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 142.

เมื่อส่งสำนวนการไต่สวนไปให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีแล้ว หากอัยการสูงสุดมีความเห็นว่า เรื่องที่ส่งมายังมีข้อไม่สมบูรณ์ซึ่งเทียบได้กับการสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม ในคดีอาญาทั่วไปแล้ว ในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีการแต่งตั้งคณะทำงานผู้แทน คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุด เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์และ รวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดี แต่ในส่วนของ การสอบสวน เพิ่มเติมในคดีอาญาทั่วไปจะเป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบที่จะต้องทำการสอบสวน เพิ่มเติมตามคำสั่งของพนักงานอัยการ รวมทั้งต้องดำเนินการส่งพยานบุคคลไปให้พนักงานอัยการ ชักถามเพื่อตั้งคดีต่อไปด้วย

#### 4.1.4 การพิจารณาฟ้องคดีของพนักงานอัยการ

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงและพิจารณาวินิจฉัยและมีมติ ข้อกล่าวหาไม่มีความผิดทางอาญาแล้ว ก็จะส่งรายงาน เอกสาร และพยานหลักฐานพร้อมทั้ง ความเห็น ไปยังอัยการสูงสุดภายในสิบสี่วัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อศาลตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 10 โดยในการพิจารณาเรื่องไต่สวนหรือสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อฟ้องคดีต่อศาลนั้น อัยการสูงสุดอาจมีความเห็นแตกต่างกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยอาจแตกต่างกันทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

##### 1) ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำไม่มีความผิด

กรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นว่า ข้อเท็จจริงต่างๆ ในสำนวนการไต่สวนของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ครบถ้วนสมบูรณ์ แต่จากข้อเท็จจริงดังกล่าวการกระทำของผู้ถูกกล่าวหา ไม่มีความผิด หรือผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลอื่นผู้เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน มิได้เป็น ความผิด หรือคดีขาดอายุความ หรือมีเหตุตามกฎหมายที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลอื่นผู้เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ไม่ต้องรับโทษ รวมทั้งเหตุอื่นๆ ที่จะผลทำให้สิทธิในคดีอาญามาฟ้องระงับ ไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 เช่นนี้อัยการสูงสุดมีอำนาจหรือหน้าที่ ในการอำนวยความสะดวกหรือความยุติธรรมโดยมีความเห็นไปในทางสงฆ์คดีเรื่องหรือสิ่งไม่ฟ้องโดยไม่ต้องมีการ แจ้งคณะกรรมการเพื่อฟ้องคดีได้หรือไม่ ซึ่งเห็นว่ากฎหมายไม่ได้กำหนดให้อำนาจอัยการสูงสุด ในการใช้ดุลพินิจสงฆ์คดีเรื่องหรือสิ่งไม่ฟ้องไว้ และไม่อาจนำอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด ตามบทบัญญัติกฎหมายอื่นมาปรับใช้โดยเทียบเคียงบทกฎหมายใกล้เคียงดังกล่าวได้<sup>31</sup> ดังนั้น เมื่ออัยการสูงสุดมีความเห็นแตกต่างกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำ

<sup>31</sup> จาก การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง:ศึกษาเฉพาะในขั้นตอนพนักงานอัยการ (น.75), โดย คัมภีร์ แก้วเจริญ, 2547, กรุงเทพฯ : ด่านสุทธการพิมพ์.

ไม่เป็นความผิด จึงต้องแจ้งความเห็นต่างดังกล่าวเป็นข้อไม่สมบูรณ์ไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อตั้งคณะทำงานผู้แทนอัยการสูงสุดและ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณา พยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อไป ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 11 วรรคแรก

## 2) ข้อกฎหมายว่าการกระทำไม่เป็นความผิด

กรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าตามข้อกฎหมายแล้ว การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่เป็นความผิด หรือมีเหตุอื่นตามกฎหมาย เช่น เรื่องการแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกกล่าวหาในคดี ป.ป.ช. ควรยึดหลักว่าผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญา มีสิทธิได้รับทราบข้อกล่าวหาก่อนถูกดำเนินคดีเช่นเดียวกับคดีอาญาทั่วไป ตามบันทึกข้อความสำนักงานอัยการพิเศษ ฝ่ายคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่อส (สฝคม.) 0040/056 เรื่อง รายงานผลการประชุมเรื่องปรึกษาหารือปัญหาในการปฏิบัติราชการ ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2546<sup>32</sup> ดังนี้ อัยการสูงสุดอาจทำความเห็นตามข้อกฎหมายที่จะไม่ฟ้องคดีได้ แต่มีข้อสังเกต คือ จำเป็นหรือไม่ที่จะต้องแจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อตั้งคณะทำงานก่อน ทั้งนี้มีความเห็นแยกเป็น 2 ฝ่าย ดังนี้

2.1) ฝ่ายแรกเห็นว่า ไม่ใช่เป็นกรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นว่ารายงาน และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีได้ แต่เป็นกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงานการไต่สวนและพยานหลักฐานในทางข้อเท็จจริงสมบูรณ์เพียงพอที่จะวินิจฉัยแล้ว แต่เห็นเพิ่มเติมว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหา นั้นไม่เป็นความผิด<sup>33</sup> ซึ่งไม่จำเป็นต้องตั้งคณะทำงาน

2.2) ฝ่ายที่สองเห็นว่า แม้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจะเพียงพอ ไม่จำเป็นต้องไต่สวนพยานเพิ่มเติมแล้ว แต่ต้องถือว่าเป็นกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งมายังมีข้อไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีได้ ซึ่งเห็นว่าอย่างไร ก็จะต้องตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณาข้อกฎหมายที่ไม่สมบูรณ์ เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ เพื่อหาข้อยุติร่วมกัน ซึ่งหากไม่ตั้งคณะทำงานจะทำให้การดำเนินการตามวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองติดขัด เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน เนื่องจากยังไม่ได้ปฏิบัติตามมาตรา 11 แห่ง

<sup>32</sup> จาก คู่มือการดำเนินคดีพิเศษ (น. 66), โดย สำนักงานคดีพิเศษ, 2547, กรุงเทพฯ: สำนักงานอัยการสูงสุด

<sup>33</sup> การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง:ศึกษาเฉพาะในขั้นตอนพนักงานอัยการ (น.70). เล่มเดิม.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

เรื่องนี้ อาจารย์คัมภีร์ แก้วเจริญ อติอัยการสูงสุดมีความเห็นพ้องกับความเห็นของฝ่ายที่สองนี้<sup>34</sup> ซึ่งต้องตีความว่า “ความเห็นที่แตกต่างกันในข้อกฎหมายว่าการกระทำไม่มีความผิด ระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับอัยการสูงสุดในลักษณะที่จะไม่ดำเนินคดีอาญาฟ้องผู้ถูกกล่าวหาต้องถือเป็นความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมายังมีข้อไม่สมบูรณ์ ซึ่งต้องตั้งคณะกรรมการพิจารณาหาข้อยุติทุกกรณี” เนื่องจากหากตีความตามความเห็นของฝ่ายแรกจะเกิดปัญหา เนื่องจากอำนาจฟ้องคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะกระทำได้อีกเมื่อเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 23 (1) ประกอบมาตรา 11 กล่าวคือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ต่อเมื่อมีการตั้งคณะกรรมการแล้ว และหากไม่มีการตั้งคณะกรรมการแล้วจะไม่มีกรณียุติในการดำเนินคดีตามกฎหมายได้ ซึ่งทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจฟ้องคดีเอง รวมทั้งไม่มีอำนาจแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้

### 3) ข้อกฎหมายในการปรับบทฟ้องคดีอาญา

กรณีที่อัยการสูงสุดฟังข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแล้ว แต่มีความเห็นแตกต่างกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในข้อกฎหมายที่จะปรับบทฟ้องคดีอาญา ซึ่งจะแตกต่างจากกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่า รายงานและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีได้ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ความเห็นที่แตกต่างกันในข้อกฎหมายที่จะใช้ปรับบทฟ้องคดีนี้มีได้ 2 กรณี คือ

3.1) กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีความผิดทางอาญาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่ง และอัยการสูงสุดเห็นพ้องกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดฐานดังกล่าวจริง แต่ยังเป็นความผิดฐานอื่นเพิ่มเติมอีกบทหนึ่งด้วย เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีความผิดทางอาญาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปลอมแปลงเอกสารตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 161 ซึ่งอัยการสูงสุดเห็นพ้อง แต่ยังเป็นความผิดฐานปลอมเอกสารราชการและใช้เอกสารปลอมอีกบทหนึ่งด้วย ซึ่งจะต้องปรับบทกฎหมายเป็นไปตามประมวลกฎหมาย มาตรา 264 มาตรา 265 และมาตรา 268 ด้วย

<sup>34</sup> แหล่งเดิม. (น. 71).

3.2) กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางอาญาว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดฐานใดฐานหนึ่ง แต่อัยการสูงสุดเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดอีกฐานหนึ่ง ซึ่งปรับบทกฎหมายต่างกัน เช่น กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางอาญาว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบข่มขืนใจให้บุคคลอื่นมอบให้ซึ่งทรัพย์สิน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148 แต่อัยการสูงสุดเห็นว่าเป็นความผิดฐานเรียกรับหรือยอมจะรับทรัพย์สินโดยมิชอบเพื่อกระทำหรือไม่กระทำการในตำแหน่งโดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 เป็นต้น

จะเห็นได้ว่าทั้งสองกรณีดังกล่าวเป็นเพียงความเห็นในข้อกฎหมายที่แตกต่างกัน จึงไม่จำเป็นต้องแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งคณะกรรมการเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ และหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดี อัยการสูงสุดในฐานะผู้มีอำนาจหน้าที่ฟ้องคดียอมมีอำนาจปรับบทกฎหมายให้ถูกต้องได้ ทั้งนี้ในส่วนกรณีแรกได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหาในความผิดฐานอื่นเพิ่มเติมได้โดยไม่ต้องแจ้งขอความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อน ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ค่วน ที่ ปช. 0004/424 ลงวันที่ 11 กรกฎาคม 2545 ส่วนกรณีที่สองเป็นการปรับบทกฎหมายโดยไม่ได้ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาหลุดพ้นจากข้อกล่าวหาแต่อย่างใด ดังนั้น อัยการสูงสุดยอมมีอำนาจปรับบทกฎหมายให้ถูกต้องได้โดยไม่ถือว่าเป็นข้อที่ไม่สมบูรณ์ในอันที่จะต้องตั้งคณะกรรมการแต่อย่างใด

ในการแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกกล่าวหาในคดี ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 นอกจากจะเป็นการแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงข้อเท็จจริงแห่งข้อกล่าวหาแล้ว ยังเป็นการให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาอีกด้วย<sup>35</sup> เมื่อพิจารณาประกอบประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว จะเห็นได้ว่า การแจ้งข้อกล่าวหาในคดี ป.ป.ช. คือ การแจ้งถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับ การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาตนเอง ส่วนเรื่องที่มีการกระทำนั้นจะมีความผิดต่อกฎหมายในส่วนใดนั้น เป็นเรื่องของ การปรับบทกฎหมาย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าหากเป็นการปรับบทกฎหมาย ดังเช่นที่กล่าวมาข้างต้น ทั้งสองกรณีแล้ว ก็ไม่จำเป็นจะต้องส่งเรื่องกลับไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาใหม่อีก แต่หากเป็นการเพิ่มข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องรับโทษหนักขึ้นแล้ว

<sup>35</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

ผู้เขียนมีความเห็นว่า จะต้องส่งเรื่องกลับไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบอีกครั้งหนึ่งและให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาที่แจ้งเพิ่มเติมนั้นด้วย

เมื่อเปรียบเทียบการพิจารณาฟ้องคดีของพนักงานอัยการในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับการพิจารณาฟ้องคดีของพนักงานอัยการในคดีอาญาทั่วไปจะพบว่า มีความแตกต่างกันในหลักการสำคัญ คือ ในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองการพิจารณาฟ้องคดีหรือการสั่งคดีเป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด ส่วนในคดีอาญาทั่วไปนั้นการพิจารณาฟ้องคดีเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการที่อยู่ในเขตอำนาจการสอบสวนและดำเนินคดีตามกฎหมาย เมื่อพนักงานอัยการรับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการจะต้องตรวจสอบเงื่อนไขให้อำนาจการดำเนินคดีเป็นอันดับแรกว่ามีคำร้องทุกข์ตามระเบียบหรือไม่ จากนั้นต้องพิจารณาเงื่อนไขการระงับคดี ได้แก่ ความตายของผู้กระทำความผิด การถอนคำร้องทุกข์หรือการยอมความกันในความผิดต่อส่วนตัว การมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง การมีกฎหมายออกใช้ภายหลังการกระทำความผิดยกเลิกความผิดเช่นนั้น การมีกฎหมายยกเว้นโทษ และคดีขาดอายุความ ซึ่งเป็นเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไป และพนักงานอัยการจะต้องระงับการดำเนินคดีหรือสั่งยุติการดำเนินคดีเพราะเหตุนั้นๆ แล้ว จึงพิจารณาเนื้อหาแห่งคดีเป็นลำดับต่อมา โดยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเนื้อหาคดีในชั้นดำเนินคดีของพนักงานอัยการ คือ ข้อเท็จจริงในคดีใดคดีหนึ่งเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา ซึ่งสามารถแยกพิจารณาเป็น 2 กรณี คือ การสั่งคดีเกี่ยวกับเนื้อหาในกรณีที่ไม่มีปรากฏตัวผู้กระทำความผิด และกรณีที่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิดในกรณีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องให้พนักงานอัยการออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาไปฟ้องต่อไป ส่วนในกรณีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้องให้พนักงานอัยการออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล หากไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้องแต่อย่างไรก็ตาม พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งตามที่เห็นสมควรให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อสั่งต่อไป หรือมีอำนาจวินิจฉัยว่าควรปล่อยตัวผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลขัง และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น สำหรับคดีฆาตกรรมซึ่งผู้ตายอ้างว่าถูกเจ้าพนักงานปฏิบัติราชการตามหน้าที่ อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาราชการแทนเท่านั้นมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง โดยในการที่พนักงานอัยการจะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องนี้ ลำดับขั้นตอนการพิจารณาชอบที่จะเป็นไปดังต่อไปนี้<sup>36</sup>

<sup>36</sup> จาก *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 7) (น. 448), โดย คณิต ฒ นคร, 2549, กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

1. พิจารณาว่าการกระทำที่กล่าวหานั้นเป็นความผิดต่อกฎหมายหรือไม่
2. ถ้าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมาย พิจารณาต่อไปว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่
3. ถ้าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิด ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิด ก็ต้องพิจารณาต่อไปว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอแก่การพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาหรือไม่
4. ถ้าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิด ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด และมีพยานหลักฐานเพียงพอแก่การพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหา ก็ต้องพิจารณาในลำดับสุดท้ายด้วยว่ามีเหตุอันควรไม่ฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่

อย่างไรก็ตาม ในคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องนั้น หากความผิดนั้นอาจเปรียบเทียบปรับได้ พนักงานอัยการอาจสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการเปรียบเทียบปรับแทนการฟ้องคดีได้

นอกจากนี้ จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบการพิจารณาฟ้องคดีของพนักงานอัยการดังกล่าวข้างต้นยังสามารถสรุปได้ว่า ในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของอัยการสูงสุด ก็มีอำนาจฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงอยู่ในฐานะเป็นผู้ชี้ขาดความเห็นแย้งตามหลักการถ่วงดุลอำนาจในการสั่งคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 เพียงแต่วิธีการไต่สวนเพิ่มเติมและถ่วงดุลอำนาจสั่งคดีเปลี่ยนไป โดยต้องกระทำผ่านกลไกตั้งคณะทำงานร่วมเท่านั้น ส่วนอัยการสูงสุดไม่มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริง การสั่งคดีเพื่อนำบุคคลเข้าสู่การพิจารณาของศาลนั้นต้องผ่านเงื่อนไขสำคัญ คือ คำสั่งฟ้องของเจ้าพนักงานผู้มีความอำนาจดำเนินคดีอาญาแทนรัฐตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 อำนาจสั่งฟ้องเป็นของพนักงานอัยการ โดยเฉพาะ มีอิสระในการสั่งคดีตามรัฐธรรมนูญ บทบาทของอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการสั่งฟ้องคดีเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จึงอยู่ในฐานะเป็น "พนักงานอัยการ" เจ้าพนักงานผู้มีความหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (5) รวมถึงการสั่งฟ้องให้ข้อกล่าวหาตกไปของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 91 ซึ่งเป็นอำนาจเฉพาะตำแหน่ง

การถ่วงดุลอำนาจฟ้องคดีระหว่างอัยการสูงสุดกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. นี้กฎหมายบัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน”<sup>37</sup> ซึ่งผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าหมายถึง

<sup>37</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 11 วรรคสอง.

การให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดได้มีโอกาสรับฟังและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นซึ่งกันและกัน รวมทั้งทบทวนความคิดเห็นของตนใหม่อีกครั้ง เนื่องจากคณะทำงานร่วมจะมีเวลาพิจารณาในประเด็นที่เป็นรายละเอียดลงไป เหตุผลที่กฎหมายให้พนักงานอัยการมาร่วมเป็นคณะทำงานด้วยก็เพื่อให้การรวบรวมพยานหลักฐานถูกต้องและรวดเร็วยิ่งขึ้น บทบาทของพนักงานอัยการนอกจากจะเป็นผู้มีหน้าที่พิจารณาฟ้องคดีหรือสั่งคดีแล้ว จึงยังอยู่ในฐานะเป็นที่ปรึกษาและผู้ร่วมปฏิบัติด้วย

#### 4.1.5 กระบวนการพิจารณาคดีของศาล

ในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>38</sup> และในการพิจารณาคดีศาลต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยกำหนดให้ไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง<sup>39</sup> และในการพิจารณาคดีให้ศาลยึดรายงานของ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร<sup>40</sup> โดยคำพิพากษาและคำสั่งของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นถือเป็นที่สุด<sup>41</sup> หรืออาจกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่าการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีและมีเพียงชั้นศาลเดียวไม่อาจอุทธรณ์หรือฎีกาได้ เนื่องจากการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นแนวคิดที่นำมาจากประเทศฝรั่งเศส โดยให้ศาลยุติธรรมทำหน้าที่เบ็ดเสร็จทั้งด้านการไต่สวนข้อเท็จจริงและการตัดสินคดี จึงได้กำหนดรูปแบบให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ (Quasi-Judicial) ทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นลักษณะเดียวกับศาลชั้นต้น หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ข้อกล่าวหาไม่มีมูล คดีก็จะไม่ขึ้นสู่ศาล และแม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล แต่อัยการสูงสุดเห็นไม่ตรงกัน หลังจากตั้งคณะทำงานร่วมกันแล้ว

<sup>38</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 4.

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 25.

<sup>40</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 5.

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 45 วรรคสอง.



ไม่อาจหาข้อยุติได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจฟ้อง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมิใช่พนักงานสอบสวนที่ทำสำนวนยื่นต่ออัยการสูงสุด<sup>42</sup>

เมื่อเปรียบเทียบกับคดีอาญาทั่วไปจะเห็นได้ว่า ในคดีอาญาทั่วไปนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดให้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาในการพิจารณาคดีศาลจะต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยในคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ ให้ไต่สวนมูลฟ้อง<sup>43</sup> ส่วนในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าศาลเห็นสมควรจะไต่สวนมูลฟ้องก่อนก็ได้<sup>44</sup> ทั้งนี้ กระบวนการพิจารณายังมีถึงมีสามชั้นศาลด้วยกัน คือ ชั้นต้น ชั้นอุทธรณ์ และชั้นฎีกา

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการพิจารณาคดีของศาลในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับกระบวนการพิจารณาคดีของศาลในคดีอาญาทั่วไป จะเป็นได้ว่า ในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และในการพิจารณาคดีศาลต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 โดยมีเพียงชั้นศาลเดียวเท่านั้น ซึ่งคำพิพากษาและคำสั่งของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นถือเป็นที่สุด ซึ่งแตกต่างจากคดีอาญาทั่วไปที่อยู่ในเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม และในการพิจารณาคดีศาลต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยมีสามชั้นศาลคือ ชั้นต้น ชั้นอุทธรณ์ และชั้นฎีกา ซึ่งจะเห็นได้ว่ากฎหมายได้ให้ความสำคัญกับคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นอย่างมากโดยได้กำหนดกระบวนการพิจารณาคดีไว้เป็นการเฉพาะให้แตกต่างไปจากกระบวนการพิจารณาคดีอาญาทั่วไป

<sup>42</sup> การสัมภาษณ์ นายประสพสุข บุญเดช อดีตกรรมการผู้ร่วมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 อ้างใน การค้นหาความจริงของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง: แนวทางปัญหาสู่ความเป็นระบบไต่สวนเต็มรูปแบบ โดยประพันธ์ ทรัพย์แสง, 2548, กรุงเทพฯ : วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.

<sup>43</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162(1).

<sup>44</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162(2).

#### 4.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบการฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นขั้นตอนภายหลังจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีความผิดทางอาญา โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 23 บัญญัติว่า “ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ได้แก่ (1) อัยการสูงสุด (2) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติตามมาตรา 11” จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จึงสามารถแยกวิเคราะห์การฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ดังนี้

##### 4.2.1 การฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยอัยการสูงสุด

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นและ มีมติว่า ข้อกล่าวหาไม่มีความผิดทางอาญาแล้ว พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 70 กำหนดให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน และเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนก คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งนี้ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 10 กำหนดว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากรณีมีมูลที่จะดำเนินคดีให้ประธาน ป.ป.ช. ส่งรายงาน เอกสาร และพยานหลักฐาน พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดภายในสิบสี่วัน เพื่อให้อัยการสูงสุด ยื่นฟ้องต่อศาล ให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง เว้นแต่ภายใน ระยะเวลาดังกล่าวอัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์และได้แจ้ง ข้อไม่สมบูรณ์นั้นไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมาตรา 11 กำหนดว่า ภายในสิบสี่วันนับแต่ วันที่ได้รับแจ้งข้อไม่สมบูรณ์ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนของแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเป็นคณะทำงานให้สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ คณะทำงานมีหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์ และ รวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงาน ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดเวลาสิบสี่วันนับแต่วันตั้งคณะทำงาน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ แต่ต้องฟ้องภายในสิบสี่วันนับแต่วันครบกำหนด และมาตรา 12 กำหนดว่าการยื่นฟ้องเมื่อล่วงพ้น ระยะเวลาตามมาตรา 10 และมาตรา 11 ย่อมกระทำไม่ได้ถ้าได้ฟ้องภายในอายุความ ประกอบกับ มาตรา 23 กำหนดว่า ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ได้แก่ (1) อัยการสูงสุด จากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า การฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่ง

ทางการเมืองเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดที่จะต้องยื่นฟ้องคดีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องหรือภายในอายุความเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง อย่างไรก็ตามก็ดี ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง หากอัยการสูงสุดมีความเห็นว่า เรื่องที่ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์ก็ให้แจ้งข้อไม่สมบูรณ์นั้นไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อตั้งคณะกรรมการผู้แทนอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์ และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดฟ้องคดี โดยขั้นตอนการพิจารณา มีความเห็นของอัยการสูงสุดดังกล่าวเป็นการให้ความเห็นว่าเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งมานั้น มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องคดีต่อศาลหรือไม่ โดยอัยการสูงสุดไม่มีอำนาจที่จะส่งไม่ฟ้องอย่างคดีอาญาทั่วไปแต่อย่างใด ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวถือเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยอัยการสูงสุด

นอกจากนี้จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบการให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจของอัยการสูงสุดในการฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับการให้อำนาจฟ้องคดีอาญาทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จะเห็นได้ว่า อัยการสูงสุดมีอำนาจฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 23 ที่บัญญัติให้ “ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ได้แก่ (1) อัยการสูงสุด (2) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติตามมาตรา 11” ส่วนอำนาจฟ้องคดีอาญาทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 บัญญัติให้ “บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล (1) พนักงานอัยการ (2) ผู้เสียหาย” และจะเห็นได้ว่า คดีทั้ง 2 ประเภท มีการให้อำนาจแก่บุคคลที่จะฟ้องคดีเหมือนกัน แต่สิ่งที่แตกต่างกันของคดีทั้ง 2 ประเภทนี้ คือ

(1) สำหรับคดีอาญาทั่วไปกฎหมายบัญญัติไว้เพียงกว้างๆ ว่า “ผู้เสียหาย” แต่ในความเป็นจริง “ผู้เสียหาย” ก็มีข้อจำกัดในการฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์ของศาลฎีกาว่าต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย และตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 3 ถึงมาตรา 6 และมาตรา 29 บัญญัติไว้ ส่วนในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กฎหมายบัญญัติถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติตามมาตรา 11” ซึ่งแสดงให้เห็นว่า การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจฟ้องได้นั้น จะต้องปฏิบัติตามมาตรา 11 เสียก่อนคือ จะต้องตั้งคณะกรรมการก่อน และหากคณะกรรมการไม่อาจหาข้อยุติได้กฎหมายจึงบัญญัติให้อัยการสูงสุด ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(2) ในคดีอาญาทั่วไปอำนาจในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการและผู้เสียหายนั้น จะมีลักษณะเป็นอิสระต่อกันไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกัน คือ ต่างคนต่างฟ้องหรือเป็นโจทก์ร่วมกัน ก็ได้ แต่ในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่มีอำนาจฟ้องคดี จนกว่าจะมีการตั้งคณะทำงาน และคณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้แล้ว เท่านั้น เพราะหากอัยการสูงสุดใช้อำนาจฟ้องคดีแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ไม่มีอำนาจฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทนได้

#### 4.2.2 การฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ตามที่ได้วิเคราะห์ไว้แล้วข้างต้นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 23 บัญญัติว่า “ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ได้แก่ (1) อัยการสูงสุด (2) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติตามมาตรา 11” จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า นอกจากอัยการสูงสุดจะมีอำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว กฎหมายยังให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ด้วย โดยที่มาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ภายในสิบสี่วันนับแต่วันได้รับแจ้งข้อไม่สมบูรณ์ตามมาตรา 10 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนของแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเป็นคณะทำงาน ให้สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ คณะทำงานมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์ และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดเวลาสิบสี่วันนับแต่วันตั้งคณะทำงาน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ แต่ต้องฟ้องภายในสิบสี่วันนับแต่วันครบกำหนด” จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า แม้กฎหมายจะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ แต่ก็ต้องเป็นการปฏิบัติตามมาตรา 11 เท่านั้น กล่าวคือ ในกรณีที่คณะทำงานผู้แทนอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้เท่านั้น หากเป็นกรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องคดีต่อศาลแล้ว หรือเป็นกรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์แต่คณะทำงานผู้แทน อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการพิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์จนหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดี และอัยการสูงสุดเห็นว่าพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ก็เป็นอำนาจของอัยการสูงสุดที่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาล

โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ อำนาจอัยการสูงสุดตัดอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งขั้นตอนดังกล่าวถือเป็น การตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยอัยการสูงสุด แต่หากคณะทำงาน ผู้แทนอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้แล้ว ย่อมเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดี แทนได้ จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว การฟ้องคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงสามารถ กระทำได้ 2 วิธี คือ

1) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องคดีเอง

ในการฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้ ปัจจุบันคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกหลักเกณฑ์และวิธีการในการมอบหมายให้พนักงานไต่สวนดำเนินคดีในชั้นศาล โดยมอบหมายให้พนักงานไต่สวนเป็นพนักงานคดีเป็นผู้ดำเนินคดีแทน คือ ระเบียบคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการมอบหมาย ให้พนักงานไต่สวนดำเนินคดีในชั้นศาล พ.ศ. 2554 โดยระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้ในกรณี ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจยื่นคำร้องหรือฟ้องคดีเองตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้พนักงานคดี เป็นผู้ดำเนินคดีแทน ซึ่งการดำเนินคดีนี้หมายถึงการดำเนินการทั้งหลายเกี่ยวกับคดีเพื่อยื่นคำร้อง หรือคำฟ้องหรือดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองหรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และให้หมายความรวมถึงการดำเนินการประสานงานเกี่ยวกับคดีเพื่อแก้ต่างหรือว่าต่าง และการดำเนินคดีแพ่งและคดีปกครอง ซึ่งรวมทั้งการดำเนินคดีตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายด้วย

สำหรับพนักงานคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้เป็นผู้ดำเนินคดีแทนนั้น ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดไว้ว่า พนักงานคดี คือ ผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งจาก พนักงานไต่สวน ซึ่งมีคุณสมบัติในระดับนิติบัณฑิตและเป็นสามัญสมาชิกแห่งนิติบัณฑิตยสภา หรือผู้สำเร็จปริญญาตรีทางด้านกฎหมายและมีประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงาน<sup>45</sup> โดยให้พนักงานคดีมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยในการดำเนินคดี

<sup>45</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการใน การมอบหมายให้พนักงานไต่สวนดำเนินคดีในชั้นศาล พ.ศ. 2554 ข้อ 3 “พนักงานคดี”

ในชั้นศาลนี้ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้พนักงานคดี ประกอบด้วยบุคคลไม่น้อยกว่าสามคนร่วมเป็นคณะทำงาน นอกจากนี้ยังมีการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการดำเนินคดี และการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้กรรมการ ป.ป.ช. คนหนึ่งหรือหลายคนทำหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินคดี ในชั้นศาลของพนักงานคดีด้วย<sup>46</sup>

ในส่วนของการดำเนินคดีนั้น ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้พนักงานคดีดำเนินการ จัดทำคำร้อง หรือคำฟ้องเพื่อยื่นคำร้องหรือฟ้องผู้ถูกกล่าวหาต่อศาล โดยให้เสนอให้กรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบคำร้องหรือคำฟ้องก่อนที่จะมีการยื่นต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี<sup>47</sup> และในการดำเนินคดีให้ พนักงานคดีจัดทำรายงานเกี่ยวกับคดีเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อทราบ<sup>48</sup> และรวบรวมไว้ในสำนวนคดี และหากมีกรณีจำเป็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องอุทธรณ์หรือฎีกาคำสั่งหรือ คำพิพากษาของศาลให้พนักงานคดีเสนอความเห็นพร้อมเหตุผลให้กรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา โดยเร็ว และนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาตามที่เห็นสมควรต่อไป<sup>49</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่า การดำเนินคดีของพนักงานคดีในชั้นศาลถูกควบคุมตรวจสอบ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในทุกกระบวนการของการดำเนินคดี

นอกจากนี้ ระเบียบดังกล่าวยังได้กำหนดค่าตอบแทนในการดำเนินคดีไว้ด้วย โดยการดำเนินคดีให้พนักงานคดีมีสิทธิได้รับค่าตอบแทนในการดำเนินคดี โดยให้จ่ายให้ เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว

## 2) การแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน

การแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกระเบียบ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการแต่งตั้งทนายความและการจ่ายเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายแก่ทนายความ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งให้เป็นทนายความว่าความหรือดำเนินคดีในชั้นศาลแทน คณะกรรมการ ป.ป.ช. คือ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

<sup>46</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการมอบหมายให้พนักงานไต่สวนดำเนินคดีในชั้นศาล พ.ศ. 2554 ข้อ 6.

<sup>47</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการมอบหมายให้พนักงานไต่สวนดำเนินคดีในชั้นศาล พ.ศ. 2554 ข้อ 10.

<sup>48</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการมอบหมายให้พนักงานไต่สวนดำเนินคดีในชั้นศาล พ.ศ. 2554 ข้อ 16.

<sup>49</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการมอบหมายให้พนักงานไต่สวนดำเนินคดีในชั้นศาล พ.ศ. 2554 ข้อ 18.

ว่าด้วยการแต่งตั้งทนายความและการจ่ายเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายแก่ทนายความ พ.ศ. 2552 โดยการแต่งตั้งทนายความมี 2 แนวทาง ดังนี้

(1) ให้สำนักงาน ป.ป.ช. ประสานงานไปยังสภาทนายความเพื่อเสนอรายชื่อทนายความซึ่งมีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับเรื่องกล่าวหาที่จะว่าความหรือดำเนินคดีในชั้นศาล มีความซื่อสัตย์สุจริต และประมาณการเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายแก่ทนายความ แล้วเสนอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแต่งตั้งทนายความ และกำหนดเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายแก่ทนายความ เว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติเป็นอย่างอื่น<sup>50</sup>

(2) กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่ประสานงานไปยังสภาทนายความ ก็มีอำนาจที่จะแต่งตั้งทนายความอื่นให้ว่าความในศาลหรือให้ฟ้องคดีแทนได้ โดยให้สำนักงาน ป.ป.ช. ประสานงานไปยังทนายความที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ เพื่อเสนอรายชื่อทนายความซึ่งมีความรู้ความสามารถเกี่ยวกับเรื่องกล่าวหาที่จะว่าความหรือดำเนินคดีในชั้นศาล มีความซื่อสัตย์สุจริต และประมาณการเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายแก่ทนายความ แล้วเสนอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแต่งตั้งทนายความ และกำหนดเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายแก่ทนายความ<sup>51</sup>

ส่วนค่าตอบแทนที่ต้องจ่ายให้แก่ทนายความนั้นให้จ่ายจากเงินงบประมาณของสำนักงาน ป.ป.ช.<sup>52</sup> โดยค่าตอบแทนแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ เงินรางวัล และค่าใช้จ่าย ซึ่งการพิจารณากำหนดเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายแก่ทนายความให้พิจารณาถึงความยากง่ายของคดี ระยะเวลาที่ทนายความต้องปฏิบัติในการว่าความ โดยจะกำหนดเป็นเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายแยกจากกันหรือกำหนดแบบเหมาจ่ายรวมกันก็ได้ ส่วนในกรณีที่มีการดำเนินคดีในชั้นอุทธรณ์ หรือฎีกา หรือชั้นบังคับคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติให้จ่ายเงินรางวัลเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร เมื่อมีคำพิพากษาหรือคำสั่งในชั้นอุทธรณ์หรือฎีกาแล้ว หรือเมื่อมีการบังคับคดีได้เสร็จสิ้นลงแล้วแต่กรณี

เมื่อเปรียบเทียบการฟ้องคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายพนักงานคดีให้ดำเนินคดีแทนกับการแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน จะเห็นได้ว่าการมอบหมายให้พนักงานคดีดำเนินคดีในศาลแทนมีการกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องคุณสมบัติและการคัดเลือกพนักงานคดี ตลอดจน

<sup>50</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วย การแต่งตั้งทนายความและการจ่ายเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายแก่ทนายความ พ.ศ. 2552 ข้อ 3.

<sup>51</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วย การแต่งตั้งทนายความและการจ่ายเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายแก่ทนายความ พ.ศ. 2552 ข้อ 4.

<sup>52</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วย การแต่งตั้งทนายความและการจ่ายเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายแก่ทนายความ พ.ศ. 2552 ข้อ 5.

วิธีการดำเนินคดีและการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล รวมทั้งค่าตอบแทนในการดำเนินคดีไว้ อย่างชัดเจน ทำให้สามารถควบคุมตรวจสอบการทำงานที่ของพนักงานคดีที่ดำเนินคดีในชั้นศาล แทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ และเมื่อพิจารณาค่าตอบแทนในการดำเนินคดีของพนักงานคดี พบว่ามีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยให้จ่ายให้เมื่อศาลได้มีคำพิพากษาแล้วในอัตราต่อกันดังนี้ (1) ศาลชั้นต้น ไม่เกินอัตราคดีละ 30,000 บาท (2) ศาลอุทธรณ์ ไม่เกินอัตราคดีละ 20,000 บาท และ (3) ศาลฎีกา ไม่เกินอัตราคดีละ 20,000 บาท โดยสำหรับการดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนก คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ได้รับค่าตอบแทนในการดำเนินคดี ในอัตราต่อคน ไม่เกินคดีละ 50,000 บาท<sup>53</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่า เป็นค่าตอบแทนที่เป็นจำนวนเงินไม่สูงมากนัก และ ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประหยัดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีมากกว่าการแต่งตั้งทนายความ ให้ฟ้องคดีแทน ทั้งยังสอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอีกด้วย

นอกจากนี้ เมื่อเปรียบเทียบการฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้นั้น ผู้เขียนเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวไม่สอดคล้อง กับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ และการให้ทนายความฟ้องคดีแทนอาจก่อให้เกิดปัญหาใน ทางปฏิบัติได้ เนื่องจากหลักเกณฑ์และวิธีการแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทนมีเพียงการกำหนด การเสนอชื่อทนายความจากสภาทนายความหรือเป็นไปตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น อีกทั้งยังไม่มีความกำหนดการควบคุมตรวจสอบและกำหนดความรับผิดชอบของทนายความที่จะ เข้ามาฟ้องคดีและดำเนินคดีแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างใด เมื่อเปรียบเทียบกับ พนักงานอัยการ ซึ่งมีฐานะเป็นทนายความแผ่นดินแล้วจะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์เรื่องคุณสมบัติ และการคัดเลือกพนักงานอัยการนั้นมีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน มีการคัดเลือกอันเป็นการรับรอง ความรู้ความสามารถของพนักงานอัยการ และมีระบบการตรวจสอบควบคุมการทำงานอย่างชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากการพิจารณาแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เป็นดุลพินิจเด็ดขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะสรรหาตัวบุคคลและตรวจสอบควบคุม ผู้ที่จะมาทำหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐ นอกจากนี้ผู้เขียนยังเห็นว่า เมื่อพิจารณาในเชิงความคุ้มค่าจะ เห็นได้ว่าการแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องจ่ายเงินรางวัลและ ค่าใช้จ่ายให้แก่ทนายความซึ่งเป็นจำนวนเงินที่สูง เมื่อเปรียบเทียบกับ การจ่ายเงินรางวัลและ ค่าตอบแทนทนายความขอแรงของศาลยุติธรรม ทั้งที่ในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้ ทนายความค่อนข้างที่จะมีบทบาทในการว่าความน้อยกว่าคดีอาญาทั่วไป เนื่องจากพระราชบัญญัติ

<sup>53</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการ มอบหมายให้พนักงานได้สวนดำเนินคดีในชั้นศาล พ.ศ. 2554 ข้อ 19.



ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ในการพิจารณาคดีให้ศาลยึดรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณา และอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร ซึ่งศาลมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาลอื่น พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้ เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบการใช้อำนาจในการใช้ดุลพินิจของอัยการสูงสุดในการฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับการใช้อำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สรุปได้ว่า ในการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อำนาจในการฟ้องคดี “หลัก” เป็นอำนาจของอัยการสูงสุด ส่วนอำนาจในการฟ้องคดี “รอง” เป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้เห็นได้ว่า จุดประสงค์หลักในการบัญญัติกฎหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้นั้น เป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจในการพิจารณาฟ้องคดีของอัยการสูงสุด แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายกลับไม่ได้บัญญัติให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการใช้ดุลพินิจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่อย่างใด

#### 4.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยกับการดำเนินคดีในต่างประเทศ

จากการศึกษาวิเคราะห์การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ประเทศสิงคโปร์ รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศฝรั่งเศส มีกระบวนการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีลักษณะเหมือนและแตกต่างกันออกไป ดังนี้

1) เขตปกครองพิเศษฮ่องกง มีหน่วยงาน Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีมีการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรอิสระปราบปรามการทุจริต (Independent Commission Against Corruption Ordinance) (Cap 204) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการให้สินบน (Prevention Of Bribery Ordinance) (Cap 201) และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง (Elections (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance) (Cap 554) ทั้งนี้ หน่วยงาน ICAC มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ ขึ้นตรงต่อผู้บริหารสูงสุดเขตปกครองพิเศษฮ่องกง มีอำนาจพิเศษตามกฎหมายในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งอำนาจในการดำเนินคดีนั้น ไม่ได้จำกัดเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น

แต่ยังรวมไปถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป และบางกรณีก็มีอำนาจดำเนินคดีต่อเอกชนที่กระทำการทุจริตด้วย อย่างไรก็ตาม แม้การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปของหน่วยงาน ICAC จะมีอำนาจตามกฎหมายอย่างกว้างขวางก็ตาม แต่ยังมี การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจและดุลพินิจ กล่าวคือ เมื่อหน่วยงาน ICAC ดำเนินการสืบสวนสอบสวนแล้วเสร็จ ไม่ว่าผลการสืบสวนสอบสวนจะเป็นอย่างไร จะส่งผลการสืบสวนสอบสวนไปยังอัยการสูงสุด (Secretary for Justice) ตรวจสอบ รวมทั้งพิจารณาว่าจะยื่นฟ้องต่อศาลหรือไม่ เพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย ไม่ใช่ใช้อำนาจและดุลพินิจตามอำเภอใจ

2) ประเทศสิงคโปร์ มีสำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริต (Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB)) จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act) Chapter 241 เป็นองค์กรอิสระขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนคดีทุจริต และประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีอำนาจสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดตามกฎหมายป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act) Chapter 241 รวมทั้งมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดภายใต้กฎหมายอื่นๆ ที่พบว่ามี การกระทำความผิดเกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินการสืบสวนสอบสวน และเมื่อสำนักงาน CPIB ดำเนินการสืบสวนสอบสวนกรณีกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วเสร็จจะส่งรายงานผลการสอบสวนไปให้พนักงานอัยการตรวจสอบ และพนักงานอัยการเท่านั้นที่มีอำนาจในการพิจารณาว่าจะฟ้องคดีต่อศาลหรือไม่

3) รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย มีหน่วยงาน Independent Commission Against Corruption – New South Wales (ICAC - NSW) จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรอิสระปราบปรามการทุจริต (Independent Commission Against Corruption Act 1988) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ขึ้นต่อหน่วยงานของรัฐอื่น ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล รัฐสภา หรือศาล รัฐบาลนิวเซาท์เวลส์จัดตั้งหน่วยงาน ICAC – NSW ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปในทุกระดับ และเมื่อหน่วยงาน ICAC – NSW ดำเนินการสืบสวนสอบสวนแล้วเสร็จ จะส่งรายงานการสืบสวนสอบสวนไปให้อัยการสูงสุด (Direct of Public Prosecution) ตรวจสอบ และพิจารณาว่าจะยื่นฟ้องต่อศาลหรือไม่

4) ประเทศฝรั่งเศส มีรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ปี ค.ศ. 1958 แห่งประเทศฝรั่งเศส หมวด 10 มาตรา 68-1 และมาตรา 68-2 กำหนดให้จัดตั้งศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐขึ้น เพื่อพิจารณาคดีอาญาที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบกระทำผิดอาญาโทษ (Crimes) และม็ชยโทษ (delites) ซึ่งได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ โดยในชั้นต้นมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาขึ้นก่อน เพื่อป้องกันมิให้มีการก่อกวนแก้งค์คณะกรรมการเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเสียงข้างมากในสภา หากคำกล่าวหาไม่มูลก็จะส่งเรื่องให้แก่คณะกรรมการไต่สวน (Commission d'instruction) เพื่อทำการไต่สวนข้อเท็จจริง เมื่อคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเสร็จ หากเห็นว่า คดีมีมูลคณะกรรมการไต่สวนจะมีคำสั่งให้ฟ้องนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหา โดยอัยการประจำศาลฎีกาก็จะทำการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ แต่หากเห็นว่า คดีไม่มีมูลคณะกรรมการไต่สวนจะต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาและนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ถูกกล่าวหาทราบ ในกรณีนี้หากอัยการประจำศาลฎีกาไม่เห็นด้วยก็สามารถยื่นคัดค้านภายใน 1 เดือน ซึ่งศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐต้องตัดสินให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 3 เดือน กระบวนการนี้ถือได้ว่าเป็นกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการไต่สวน จากหลักการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของทั้งสี่ประเทศดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า มีพนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจขององค์กรที่มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในทั้งสี่ประเทศดังกล่าวกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย พบว่า การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ดั่งขึ้นมาเป็นการเฉพาะ หรือองค์กรอิสระ โดยในการดำเนินการสามารถตรวจสอบทั้งจากองค์กรภายในและภายนอกได้ และมีกลไกในการถ่วงดุลอำนาจโดยอำนาจฟ้องคดีต่อศาลเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการเท่านั้น ไม่ได้ให้อำนาจหน่วยงานที่ดั่งขึ้นเป็นการเฉพาะหรือองค์กรอิสระที่ทำการสอบสวนหรือไต่สวนข้อเท็จจริงมีอำนาจฟ้องคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เอง ซึ่งมีความแตกต่างกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย ที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ในกรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่สมบรูณ์ และไม่สมบรูณ์ และคณะทำงานผู้แทนอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ดั่งขึ้นเพื่อร่วมกันพิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบรูณ์และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบรูณ์ ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอย่างมากในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

#### 4.4 วิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ปัญหาการใช้อำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

##### 4.4.1 ปัญหามาตรฐานการจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง

ปัญหามาตรฐานการจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงส่วนหนึ่งเป็นเรื่องของความรู้ความสามารถและทักษะในการทำสำนวนของแต่ละบุคคล โดยเฉพาะเรื่องการรับฟังพยานหลักฐานในประเด็นแห่งคดี ซึ่งมีสาเหตุสำคัญมาจากปริมาณคดีที่เข้าสู่สำนักงาน ป.ป.ช. มีจำนวนมาก ไม่ได้สัดส่วนกับอัตรากำลังพนักงานเจ้าหน้าที่ ประกอบกับประเภทคดีที่มีลักษณะเฉพาะและต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งปัญหามาตรฐานการจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงนี้จะนำไปสู่การแจ้งข้อไม่สมบูรณ์และจะต้องตั้งคณะทำงานผู้แทนอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะทำงานร่วม เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์ และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ ซึ่งหากคณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ ก็จะทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ องค์กรใด ก็ดี หากการจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมาตรฐานแล้ว ย่อมจะเป็นการลดปริมาณคดีที่เป็นภาระหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะต้องยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน

##### 4.4.2 ปัญหาขั้นตอนในการไต่สวนข้อเท็จจริงตามระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาในการไต่สวนข้อเท็จจริงตามระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้องส่วนหนึ่งเกิดจากระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติงานด้านการไต่สวนข้อเท็จจริงมีขั้นตอนที่ค่อนข้างมากและซับซ้อน สุ่มเสี่ยงต่อการปฏิบัติไม่ถูกต้อง ทำให้เกิดความล่าช้าในการไต่สวนข้อเท็จจริงและพิจารณาคดี ทั้งยังส่งผลต่อคุณภาพการจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การจัดทำสำนวนการไต่สวนให้สมบูรณ์ถือได้ว่าเป็นมีความสำคัญต่อการดำเนินคดีอาญาอย่างยิ่ง ซึ่งสาเหตุที่ต้องสร้างขั้นตอนในการไต่สวนข้อเท็จจริงตามระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากมีการกำหนดรับรองสิทธิผู้ถูกกล่าวหาเพื่อประกันความเป็นธรรมในการไต่สวนข้อเท็จจริงจึงมีความจำเป็นต้องสร้างขั้นตอนในการปฏิบัติงานที่รัดกุม ทำให้เกิดซับซ้อนยุ่งยากและไม่คล่องตัวในทางปฏิบัติ องค์กรใด ก็ดี หากมีการลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานด้านการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ไม่จำเป็น ก็จะเป็นการลดขั้นตอนที่ซับซ้อนยุ่งยาก และทำให้การไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นไปอย่างรวดเร็วและเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา ทั้งยังจะทำให้การจัดทำ

สำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงมีมาตรฐาน และไม่ก่อให้เกิดข้อไม่สมบูรณ์อันเนื่องมาจากการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้องกับการไต่สวนข้อเท็จจริง

#### 4.4.3 ปัญหาข้อไม่สมบูรณ์

ข้อไม่สมบูรณ์ คือ ความเห็นต่างของอัยการสูงสุด ซึ่งจะเห็นได้ว่าความเห็นต่างที่เป็นข้อไม่สมบูรณ์ที่อัยการสูงสุดแจ้งไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อตั้งคณะทำงานผู้แทนอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 11 วรรคแรก คือ ความเห็นต่างในข้อเท็จจริงเท่านั้น มิใช่ข้อกฎหมาย เนื่องจากกฎหมายใช้คำว่า “พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์” ส่วนความเห็นต่างในข้อกฎหมายเป็นเรื่องที่อัยการสูงสุดสามารถหารือกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ เนื่องจากต้องเป็นไปตามกฎหมายอยู่แล้ว และจากการวิเคราะห์ข้อไม่สมบูรณ์ที่อัยการสูงสุดแจ้งมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถแบ่งเป็นข้อไม่สมบูรณ์ใน 3 ขั้นตอนใหญ่ๆ<sup>54</sup> คือ

- 1) ขั้นตอนกระบวนการไต่สวน ได้แก่ การแจ้งคำสั่งไต่สวนไม่ครบถ้วนถูกต้องตามระเบียบ และการแจ้งข้อกล่าวหาไม่ครบตามคำร้อง เป็นต้น
- 2) ขั้นตอนการรวบรวมพยานหลักฐาน ได้แก่ ไม่มีการไต่สวนหรือสอบปากคำพยานบุคคลบางราย การไม่สอบปากคำพยานผู้เชี่ยวชาญ การสอบปากคำพยานบุคคลไม่ครบถ้วนตามประเด็น หรือไม่ปฏิบัติตามประเด็นคำร้อง และสอบปากคำพยานบุคคลไม่สิ้นกระแสความตามข้อสงสัย การรวบรวมพยานเอกสารและพยานวัตถุไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ เป็นต้น
- 3) ขั้นตอนการวินิจฉัยข้อเท็จจริง ได้แก่ การไต่สวนยังไม่สิ้นกระแสความ ข้อเท็จจริงยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ และการใช้ดุลพินิจในการรับฟังข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ในสำนวนการไต่สวน เป็นต้น

นอกจากนี้ จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อไม่สมบูรณ์ในสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังสามารถกล่าวโดยสรุปได้ว่า

- 1) เป็นข้อที่ทำให้ไม่สามารถจัดทำคำฟ้องให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 161

<sup>54</sup> จาก “รายงานศึกษาวิจัยปัญหาอุปสรรคในกระบวนการนำคดีสู่ศาล กรณีข้อไม่สมบูรณ์ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ส่งให้อัยการสูงสุดดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ถูกกล่าวหา,” โดย ศิริรัตน์ วสุวัต และคณะ, (กรกฎาคม 2556), ศูนย์วิจัยเพื่อต่อต้านการทุจริต ปิวย อึ้งภากรณ์ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. 55.

2) เป็นกรณีที่ขาดพยานหลักฐานสนับสนุนคำฟ้องเพื่อพิสูจน์ความผิด ซึ่งศาลอาจพิพากษายกฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 185

3) เป็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยอันเนื่องมาจากความไม่สมบูรณ์ของการไต่สวนข้อเท็จจริงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 195 หรืออายุความซึ่งศาลอาจพิพากษายกฟ้องโดยไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 185

ปัญหาข้อไม่สมบูรณ์ส่วนหนึ่งเป็นเรื่องของความรู้ ความสามารถและทักษะในการทำสำนวนของแต่ละบุคคล โดยเฉพาะเรื่องการรับฟังพยานหลักฐานในประเด็นแห่งคดี รวมถึงมาตรฐานการจัดทำสำนวน และงานธุรการอื่นๆ มีสาเหตุสำคัญมาจากปริมาณคดีที่เข้าสู่สำนักงาน ป.ป.ช. มีจำนวนมากไม่ได้สัดส่วนกับอัตรากำลังพนักงานเจ้าหน้าที่ ประกอบกับประเภทคดีที่มีลักษณะเฉพาะและต้องใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของสำนักงาน ป.ป.ช. รวมไปถึงปัญหาในการปฏิบัติงานด้านการไต่สวนข้อเท็จจริงตามระเบียบขั้นตอนที่ค่อนข้างมากและซับซ้อน สุ่มเสี่ยงต่อการปฏิบัติไม่ถูกต้อง ทำให้เกิดความล่าช้าในการไต่สวนข้อเท็จจริงและพิจารณาคดี ทั้งยังส่งผลกระทบต่อคุณภาพการจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. การจัดทำสำนวนการไต่สวนให้สมบูรณ์ถือได้ว่ามีความสำคัญต่อการดำเนินคดีอาญาอย่างยิ่ง โดยกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดให้กระบวนการชี้ขาดของศาลเป็นแบบสองฝ่าย คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และศาลฝ่ายหนึ่ง และจำเลยอีกฝ่ายหนึ่ง<sup>55</sup> ดังนั้น สำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงใช้ได้เสมือนเป็นสำนวนของศาลเอง มาตรฐานสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพื่อลดปัญหาข้อไม่สมบูรณ์ที่เกิดขึ้น

#### 4.4.4 ปัญหาการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดี

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการกับการดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเห็นได้ว่า การดำเนินคดีของพนักงานอัยการมีการหลักเกณฑ์ในการสรรหาคัดเลือกพนักงานอัยการที่จะมาทำหน้าที่ดำเนินคดีไว้อย่างชัดเจน และมีการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจทั้งจากองค์กรภายในและองค์กรภายนอก เมื่อเทียบกับการดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนแล้วจะเห็นได้ว่า ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการสรรหาคัดเลือกทนายความผู้ที่จะมาทำหน้าที่ดำเนินคดีแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างใด โดยให้เป็นดุลพินิจเด็ดขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการเสนอรายชื่อทนายความเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติแต่งตั้งให้ดำเนินคดีแทนคณะกรรมการ

<sup>55</sup> แหล่งเดิม. (น.17).

ป.ป.ช. เท่านั้น อีกทั้งยังไม่ปรากฏว่ามีหลักเกณฑ์ให้ทนายความผู้ทำหน้าที่ดำเนินคดีแทน คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องปฏิบัติในการดำเนินคดี ซึ่งแตกต่างจากการดำเนินคดีของ พนักงานอัยการ และการดำเนินคดีของพนักงานคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้ ดำเนินคดีแทน ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วางหลักเกณฑ์ในการดำเนินคดีให้พนักงานคดีต้อง ปฏิบัติตามไว้อย่างชัดเจน ทำให้สามารถควบคุมตรวจสอบการดำเนินคดีได้

นอกจากนี้ จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ ยังพบว่ากฎหมาย มิได้กำหนดไว้ชัดเจนว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถใช้ดุลพินิจที่จะไม่ฟ้องคดีที่อัยการสูงสุด ส่งกลับคืนมาเนื่องจากคณะทำงานร่วมไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้หรือไม่ ซึ่งเท่ากับว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ต้องยื่นฟ้องทุกคดีที่อัยการสูงสุดส่งกลับคืนมา โดยไม่อาจใช้ดุลพินิจ ที่จะเลือกยื่นฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีได้ อันจะเป็นการเลือกปฏิบัติเนื่องจากการยื่นฟ้องคดีในกรณี ดังกล่าวเป็นอำนาจเด็ดขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และยังไม่มียกกฎหมายใดให้อำนาจแก่ผู้ใด ในการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีดังกล่าว ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์ เหตุผลและความจำเป็นในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจฟ้องคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในลำดับถัดไป

#### 4.5 วิเคราะห์หลักการฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พบว่าในอดีตที่ผ่านมา การฟ้อง คดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้ระบบเดียวกันกับการฟ้องอาญาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประเภทอื่นและบุคคลธรรมดาทั่วไป กล่าวคือ บุคคลที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญามี 2 ประเภท ได้แก่ พนักงานอัยการและผู้เสียหายเท่านั้น ซึ่งหลักการฟ้องคดีดังกล่าวถือเป็นหลักการดำเนินคดีโดยรัฐ เนื่องจากการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองนั้น มีลักษณะเป็นความผิดอาญาแผ่นดิน ถือว่าเป็นความผิดที่รัฐเป็นผู้เสียหายโดยตรง ดังนั้น พนักงานอัยการจึงเป็นผู้ที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้ ทั้งนี้ พนักงานอัยการจะฟ้องคดีได้ต่อเมื่อมีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน และ พนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนคดีโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนผู้เสียหายนั้นแม้จะนำคดี ขึ้นฟ้องต่อศาลได้เอง ก็มีข้อจำกัดตามกฎหมาย กล่าวคือ หากเป็นคดีที่ผู้ต้องหาฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติ ของกฎหมาย ซึ่งโดยสภาพรัฐเท่านั้นเป็นผู้ได้รับความเสียหาย บุคคลอื่นจะนำคดีนั้นมาฟ้องเอง ไม่ได้ และในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเอง ศาลจะต้องไต่สวนมูลฟ้องก่อนประทับฟ้อง ส่วนคดีที่พนักงานอัยการฟ้องต่อศาลนั้น ศาลจะไต่สวนมูลฟ้องก่อนหรือไม่ก็ได้ เพราะถือว่าคดี

ที่พนักงานอัยการฟ้องต่อศาลนั้น ได้ผ่านการสอบสวนของพนักงานสอบสวนมาแล้วทุกคดี สำหรับศาลที่โจทก์จะนำคดีมาฟ้อง ได้แก่ ศาลยุติธรรมที่มีอยู่ตามปกติ โดยต้องเริ่มคดีที่ศาลชั้นต้น เมื่อศาลชั้นต้นพิพากษาแล้ว หากคู่ความไม่เห็นพ้องด้วยก็มีสิทธิอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไปได้ตามบทบัญญัติของกฎหมาย คำวินิจฉัยของศาลฎีกาถือเป็นที่สุด แต่เนื่องจากกระบวนการดำเนินคดีอาญาในลักษณะดังกล่าว ก่อให้เกิดความล่าช้า และขาดประสิทธิภาพในการนำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาลงโทษ เพราะเป็นคดีที่มีความซับซ้อน ผู้กระทำความผิดเป็นนักการเมืองที่มีบารมีและอิทธิพล ประกอบกับระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่กำหนดให้ฝ่ายผู้กล่าวหาเป็นผู้พิสูจน์ความผิดของจำเลย โดยศาลจะต้องวางตัวเป็นกลางไม่อาจจะค้นหาข้อเท็จจริงเองได้ง่ายนัก ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดหลักการและรูปแบบการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นใหม่ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา เพื่อจัดการคดีทุจริตประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะตลอดจนมีการตรากฎหมายและประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 เพื่อใช้ในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 กำหนดให้อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งเป็นการเปลี่ยนหลักการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจากในอดีตที่ให้พนักงานอัยการและผู้เสียหายเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา และจากการที่กฎหมายดังกล่าวกำหนดให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ฟ้องคดีได้ทั้งที่มีได้อยู่ในฐานะผู้เสียหายก่อให้เกิดความเห็นออกเป็น 2 ฝ่าย ดังนี้

1) ฝ่ายแรก เห็นว่า การให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดี และการพิจารณาคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นการเลือกปฏิบัติขัดต่อหลักความเสมอภาค อันเป็นการไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพราะหลักความเสมอภาคเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญประการหนึ่งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้ให้การรับรองและคุ้มครอง และเป็นสิทธิของประชาชนที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน องค์กรของรัฐทุกองค์กรไม่ว่าจะเป็นรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติต่อบุคคลเหล่านั้นในลักษณะที่เหมือนกัน



ในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญที่แตกต่างกันและการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญที่เหมือนกัน ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาครัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพุทธศักราช 2550 มาตรา 30 วรรคแรกต่างบัญญัติให้บุคคลต้องเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน อันเป็นการรับรองความเสมอภาคทั่วไป วรรคสามบัญญัติห้ามเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องต่างๆ ซึ่งรวมถึงสถานะของบุคคลด้วย<sup>56</sup> จึงไม่เห็นด้วยที่กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เอง

2) ฝ่ายที่สอง เห็นว่า การให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดี และการพิจารณาคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นการแก้ไขปัญหาการแทรกแซงความเป็นอิสระในการดำเนินคดีโดยอัยการสูงสุด และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการนำตัวผู้กระทำความผิดที่เป็นนักการเมืองมาลงโทษ เพราะที่ผ่านมาในอดีตการให้อำนาจเฉพาะพนักงานอัยการและผู้เสียหายเท่านั้นที่มีอำนาจฟ้องคดีไม่ประสบความสำเร็จในการนำตัวผู้กระทำความผิดที่เป็นนักการเมืองซึ่งเป็นผู้มีบารมีและอิทธิพลมาดำเนินคดีและลงโทษได้ ดังนั้นจะใช้หลักความเสมอภาคในกรณีนี้ไม่ได้ เพราะสถานะของบุคคลผู้กระทำความผิดและลักษณะของการกระทำความผิดไม่เหมือนกับกรณีบุคคลธรรมดากระทำความผิด จึงต้องดำเนินคดีกับบุคคลเหล่านี้ด้วยองค์กรพิเศษ และวิธีพิจารณาพิเศษที่แตกต่างจากการพิจารณาคดีอาญาหรือคดีทุจริตธรรมดา<sup>57</sup> จากแนวความคิดของฝ่ายที่สองนี้ จึงนำไปสู่การให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดี หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่า เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์ และคณะทำงานผู้แทนอัยการสูงสุดและผู้แทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้

จากความเห็นของทั้งสองฝ่ายข้างต้น ผู้เขียนเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของฝ่ายที่สองที่ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดี และการพิจารณาคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยผู้เขียนเห็นว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือนักการเมืองเป็นผู้มีบารมีและอิทธิพลอย่างมาก ประกอบกับอัยการสูงสุดซึ่งเป็นผู้ใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ขาดความเป็นอิสระ อาจถูกแทรกแซงและครอบงำจากผู้ดำรงตำแหน่งทาง

<sup>56</sup> จาก การดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับปัญหาการขัดต่อหลักความเสมอภาค (รายงานผลงานส่วนบุคคล การอบรมหลักสูตรผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น รุ่นที่ 7) (น.12 – 13), โดย กัลป์ จันทร์รอด, 2552, กรุงเทพฯ : สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม.

<sup>57</sup> แหล่งเดิม. (น.13 – 14).

การเมือง เนื่องจากอัยการสูงสุดไปดำรงตำแหน่งเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐ อาทิ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงต่างๆ ที่กำกับดูแลโดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี จึงอาจส่งผลกระทบต่อการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสั่งฟ้องคดีของอัยการสูงสุดได้ การที่กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีได้จึงเป็นการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของอัยการสูงสุด ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะยังคงให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เอง แต่ยังไม่เห็นด้วยกับการแต่งตั้งให้ทนายความฟ้องคดีแทนได้ เนื่องจากเห็นว่าขัดต่อหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐที่ให้พนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนรัฐ และการแต่งตั้งให้ทนายความฟ้องคดีแทนอาจไม่สามารถควบคุมและตรวจสอบการดำเนินคดีในชั้นศาลของทนายความได้อย่างเต็มที่เสี่ยงต่อการเปิดเผยความลับของทางราชการ การใช้อำนาจไปในทางเสียหายแก่รัฐ และการดำเนินคดีไปในทางเสียเปรียบและเสียหายแก่รัฐ ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงควรพัฒนาบุคคลกรที่จะทำหน้าที่ฟ้องคดีและดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในชั้นศาลให้มีคุณสมบัติ ความรู้ความสามารถ และความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีอาญาเช่นเดียวกับพนักงานอัยการ แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้งเป็นที่ยอมรับของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกดำเนินคดีและประชาชนโดยทั่วไป จึงควรมีกฎไกการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจฟ้องคดีฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และพัฒนาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสถานะเป็นองค์กรวินิจัย เนื่องจากในปัจจุบันการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีลักษณะเป็นการดำเนินการภายในไม่มีลักษณะเปิดเผย ก่อให้เกิดข้อสงสัยในความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง และความเป็นธรรม ซึ่งหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสถานะเป็นองค์กรวินิจัยแล้วเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่า ข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิดจริง การฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ย่อมเข้าข่ายเป็นการพิจารณาคดีโดยองค์กรวินิจัยคดีหรือศาลที่สูงกว่า ทำให้กระบวนการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีประสิทธิภาพ และไม่ทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาคดีอันเกิดจากการที่พยานในชั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. มากลับคำในชั้นศาลฎีกา

#### 4.6 เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีการถ่วงดุลอำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จากการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีการใช้อำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 11 ที่กำหนดให้กรณีที่คณะทำงานผู้แทนอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ ประกอบกับมาตรา 23 กำหนดให้ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ได้แก่ อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งมาตรา 25 ยังกำหนดว่า การฟ้องคดีอาญาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ไม่ต้องได้สวนมูลฟ้อง และในวันยื่นฟ้องให้โจทก์ส่งสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อศาล เพื่อใช้เป็นหลักในการพิจารณาและรวมไว้ในสำนวน โดยที่มาตรา 5 กำหนดว่า ในการพิจารณาคดีให้ศาลยึดรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณา จากขั้นตอนการใช้อำนาจฟ้องคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการพิจารณาคดีของศาลดังกล่าว จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอย่างมากในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งยังให้ความเชื่อถือสำนวนและรายงานการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอย่างยิ่ง โดยการฟ้องคดีไม่ต้องได้สวนมูลฟ้องและในการพิจารณาคดีให้ศาลยึดสำนวนและรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลัก

ทั้งนี้ จากการศึกษวิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับการดำเนินคดีอาญาทั่วไปยังพบว่า การที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทนดังกล่าว มีลักษณะเช่นเดียวกับคดีอาญาความผิดต่อส่วนตัวที่ไม่ตัดสิทธิ์ผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีได้เอง หากพนักงานอัยการมีความเห็นตั้งไม่ฟ้องคดี จึงกล่าวได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีบทบาทสำคัญในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเป็นทั้งผู้กล่าวหาที่มีผู้ใช้ผู้เสียหาย เป็นผู้ทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน รวมทั้งยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทนได้ ถือได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้มีอำนาจดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และไม่พบว่ากฎหมายได้กำหนดมาตรการหรือกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำให้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจตรวจสอบได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการดำเนินกระบวนการ

ยุติธรรมทางอาญาที่ดีที่ขั้นตอนการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทุกขั้นตอนต้องโปร่งใส และเป็นธรรม และสามารถตรวจสอบได้ และสัมพันธ์ต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบและใช้อำนาจตามอำเภอใจ อันจะส่งผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรที่มีภารกิจและหน้าที่หลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศ ขาดความน่าเชื่อถือและไม่เป็นที่ยอมรับจากประชาชน ตลอดจนองค์กรต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศ

นอกจากนี้ เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยกับต่างประเทศ ได้แก่ เขตปกครองพิเศษฮ่องกง ประเทศสิงคโปร์ รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศฝรั่งเศส พบว่า แม้การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศดังกล่าวจะดำเนินคดีโดยองค์กรพิเศษที่มีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่และมีอำนาจพิเศษตามกฎหมายในการสืบสวนสอบสวนการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่กฎหมายของประเทศต่างๆ เหล่านี้ ก็มีได้กำหนดให้องค์กรที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นผู้มีอำนาจในการฟ้องคดีเองแต่อย่างใด โดยยังคงกำหนดให้การใช้ดุลพินิจในการฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นอำนาจของพนักงานอัยการเท่านั้น ซึ่งถือได้ว่าการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศดังกล่าว ยังคงถือตามหลักการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ดี และหลักนิติรัฐ

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้มีการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและหลักนิติรัฐ อีกทั้งเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรที่มีภารกิจและหน้าที่หลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศเป็นองค์กรที่ได้รับความเชื่อมั่น ศรัทธา และเป็นที่ยอมรับในการปฏิบัติหน้าที่จากประชาชน ตลอดจนองค์กรต่างๆ ทั้งในและต่างประเทศ

#### 4.7 แนวทางการสร้างความสมดุลของการใช้อำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จากการศึกษาวิเคราะห์หลักการฟ้องคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการใช้อำนาจฟ้องคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่าการฟ้องคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีความแตกต่างไปจากหลักการดำเนินคดีอาญา โดยรัฐที่ให้อำนาจพนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีแทนรัฐ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 23 กำหนดให้ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ

ป.ป.ช. ซึ่งถือได้ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอย่างมากในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อีกทั้งยังให้ความเชื่อถือสำนวนและรายงานการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอย่างยิ่ง โดยกำหนดให้การฟ้องคดีไม่ต้องมีการไต่สวนมูลฟ้อง และในการพิจารณาคดีให้ศาลยึดสำนวนและรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลัก ทั้งที่เรื่องที่น่ามาฟ้องเป็นคดีนั้น อัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่ายังมีข้อไม่สมบูรณ์หรือยังมีพยานหลักฐานไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะฟ้องคดีได้ แต่ไม่พบว่ากฎหมายได้กำหนดมาตรการหรือกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการใช้อำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งได้ถือไว้เป็นผู้มีอำนาจดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตั้งแต่ในชั้นการกล่าวหา การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน การไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้มูลความผิด ตลอดจนการฟ้องคดีต่อศาล

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความสมดุลของการใช้อำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้เขียนจึงเห็นว่า ต้องทำให้สำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควร มีมาตรฐานมากยิ่งขึ้น เพื่อลดปริมาณเรื่องที่ยังมีข้อไม่สมบูรณ์ ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้อำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีความชัดเจนมากยิ่งขึ้นโดยเปิดโอกาสให้สามารถทบทวนการยื่นฟ้องคดีที่ไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องได้ และผู้ที่ทำหน้าที่ในการฟ้องคดีและดำเนินคดีในชั้นศาลแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่มีคุณสมบัติ มีความรู้ความสามารถ และความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีอาญา เช่นเดียวกับพนักงานอัยการ โดยไม่ควรแต่งตั้งให้ทนายความฟ้องคดีแทนเนื่องจากขัดต่อหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ทั้งนี้แนวทางที่สำคัญยิ่งประการหนึ่งคือ การกำหนดให้มีการไต่สวนมูลฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ยื่นฟ้อง เพื่อเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจฟ้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีความรอบคอบตามสมควรว่าเรื่องที่น่ามาฟ้องเป็นคดีนั้นเป็นความผิดหรือไม่ และมีพยานหลักฐานสมบูรณ์เพียงพอที่จะรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาต่อไปได้หรือไม่ เนื่องจากคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจฟ้องคดีเองนั้น เป็นเรื่องที่ยังมีข้อไม่สมบูรณ์หรือยังมีพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะฟ้องคดีได้ ซึ่งแนวทางดังกล่าวจะเป็นการสร้างสมดุลของการใช้อำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีความน่าเชื่อถือในการใช้อำนาจฟ้องคดีมากยิ่งขึ้น และทำให้การใช้อำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถควบคุม ตรวจสอบและถ่วงดุลได้ด้วย

## บทที่ 5

### บทสรุป และข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Criminal Justice Process) ในทุกขั้นตอนต้องสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจได้ เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจโดยมิชอบไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบโดยองค์กรภายในหรือองค์กรภายนอก คือ การตรวจสอบถ่วงดุล (Check and Balance) เพื่อคานอำนาจกันและกันระหว่างองค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับหลักนิติรัฐที่สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชนและเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจตามอำเภอใจ โดยขั้นตอนการดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทุกขั้นตอนต้องโปร่งใส (Transparency) เพื่อนำไปสู่การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ (Accountability) อันเป็นการสร้างความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนทุกคนในสังคมอย่างเท่าเทียม โดยไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีสถานะทางสังคมอย่างไร การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้นจะต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายกำหนด และบังคับใช้กฎหมายโดยไม่เลือกปฏิบัติด้วย

การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา กรณีกล่าวหาว่าทุจริตและประพฤติมิชอบ เดิมเป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์เช่นเดียวกับการดำเนินคดีอาญากับบุคคลทั่วไป แต่เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยถือเป็นผู้มีอาชีพที่มีอำนาจแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ และปรากฏว่าในบางกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น มีสถานะเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญานั้น ทำให้การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นตัวการสำคัญในการทุจริตได้

แนวคิดการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยมีหลายประการ อาทิ แนวคิดการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยรัฐสภา โดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติ โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ในวงราชการ แต่เนื่องจากที่ผ่านมามีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามแนวคิดดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จและไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน ทั้งยังปรากฏว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบยังคงทวีความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่องจนนำไปสู่แนวคิดการให้ศาลยุติธรรมเข้ามามีบทบาทในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และมีการจัดตั้งองค์กรอิสระให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งแนวคิดนี้ถูกบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นองค์กรอิสระ มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทุจริตและประพฤติมิชอบ และมีการบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน วินิจฉัยและดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกฎหมายดังกล่าว เรียกว่า “การไต่สวนข้อเท็จจริง” ซึ่งแตกต่างไปจากแนวคิดการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามปกติที่เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ซึ่งเรียกว่า “การสอบสวน” เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วเสร็จ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 70 บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า ข้อกล่าวหาไม่มูลความผิดตามมาตรา 66 ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ทั้งนี้ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550) มาตรา 10 บัญญัติว่า “เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากรณีมีมูลที่จะดำเนินคดีตามมาตรา 9 (1) (2) หรือ (4) ให้ประธาน ป.ป.ช. ส่งรายงาน เอกสาร และพยานหลักฐาน พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดภายใน 14 วัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อศาลให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีภายใน 30 วันนับแต่วันได้รับเรื่องตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่ภายในระยะเวลาดังกล่าว อัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นมีข้อไม่สมบูรณ์ และได้แจ้งข้อไม่สมบูรณ์นั้นไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช.” และมาตรา 11 บัญญัติว่า “ภายใน 14 วันนับแต่วันได้รับแจ้งข้อไม่สมบูรณ์ตามมาตรา 10 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุด

ตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนของแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเป็นคณะกรรมการให้สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ คณะทำงานมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์ และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ และส่งให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะกรรมการไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดเวลา 14 วัน นับแต่วันตั้งคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ แต่ต้องฟ้องภายใน 14 วัน นับแต่วันครบกำหนด” และมาตรา 25 วรรคแรกบัญญัติว่า “การฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง”

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่านอกจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหาว่าทุจริตและประพฤติมิชอบแล้ว กฎหมายยังให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องคดีหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ในกรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นมีข้อไม่สมบูรณ์และคณะกรรมการผู้แทนผู้แทนอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ตั้งขึ้นเพื่อร่วมกันพิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ โดยไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายใดให้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบและมีกลไกในการถ่วงดุลการใช้อำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและหลักนิติรัฐ

ในขณะที่เดียวกันการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศสิงคโปร์ รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย เขตปกครองพิเศษฮ่องกง และประเทศฝรั่งเศส มีกระบวนการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีลักษณะเหมือนและแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ

ประเทศสิงคโปร์ มีสำนักงานสืบสวนสอบสวนการทุจริต (Corrupt Practices Investigation Bureau (CPIB)) จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act) Chapter 241 เป็นองค์กรอิสระขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี มีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยมีอำนาจสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดตามกฎหมายป้องกันการทุจริต (Prevention of Corruption Act) Chapter 241 รวมทั้งมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนการกระทำความผิดภายใต้กฎหมายอื่นๆ ที่พบว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นในระหว่างการดำเนินการสืบสวนสอบสวน และเมื่อสำนักงาน CPIB ดำเนินการสืบสวนสอบสวนกรณีกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วเสร็จจะส่งรายงานผลการสอบสวนไปให้พนักงานอัยการตรวจสอบ และพนักงานอัยการเท่านั้นที่มีอำนาจในการพิจารณาว่าจะฟ้องคดีต่อศาลหรือไม่



รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย มีหน่วยงาน Independent Commission Against Corruption – New South Wales (ICAC - NSW) จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรอิสระปราบปรามการทุจริต (Independent Commission Against Corruption Act 1988) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ไม่ขึ้นต่อหน่วยงานของรัฐอื่น ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล รัฐสภา หรือศาล รัฐบาลนิวเซาท์เวลส์จัดตั้งหน่วยงาน ICAC – NSW ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปในทุกระดับ และเมื่อหน่วยงาน ICAC – NSW ดำเนินการสืบสวนสอบสวนแล้วเสร็จ จะส่งรายงานการสืบสวนสอบสวนไปให้อัยการสูงสุด (Director of Public Prosecution) ตรวจสอบ และพิจารณาว่าจะยื่นฟ้องต่อศาลหรือไม่

เขตปกครองพิเศษฮ่องกง มีหน่วยงาน Independent Commission Against Corruption หรือ ICAC เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกรณีมีการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรอิสระปราบปรามการทุจริต (Independent Commission Against Corruption Ordinance) (Cap 204) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการให้สินบน (Prevention Of Bribery Ordinance) (Cap 201) และกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้ง (Elections (Corrupt and Illegal Conduct) Ordinance) (Cap 554) ทั้งนี้ หน่วยงาน ICAC มีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ขึ้นตรงต่อผู้บริหารสูงสุดเขตปกครองพิเศษฮ่องกง มีอำนาจพิเศษตามกฎหมายในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งอำนาจในการดำเนินคดีนั้นไม่ได้จำกัดเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป และบางกรณีก็ยังมีอำนาจดำเนินคดีต่อเอกชนที่กระทำการทุจริตด้วย อย่างไรก็ตาม แม้การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไปของหน่วยงาน ICAC จะมีอำนาจตามกฎหมายอย่างกว้างขวางก็ตาม แต่ยังมี การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจและดุลพินิจ กล่าวคือ เมื่อหน่วยงาน ICAC ดำเนินการสืบสวนสอบสวนแล้วเสร็จ ไม่ว่าจะผลการสืบสวนสอบสวนจะเป็นอย่างไร จะส่งผลการสืบสวนสอบสวนไปยังอัยการสูงสุด (Secretary for Justice) ตรวจสอบ รวมทั้งพิจารณาว่าจะยื่นฟ้องต่อศาลหรือไม่ เพื่อเป็นการถ่วงดุลการใช้อำนาจให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย ไม่ใช่ใช้อำนาจและดุลพินิจตามอำเภอใจ

ประเทศฝรั่งเศส มีรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ปี ค.ศ. 1958 แห่งประเทศฝรั่งเศส หมวด 10 มาตรา 68-1 และมาตรา 68-2 กำหนดให้จัดตั้งศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐขึ้นเพื่อพิจารณาคดีอาญาที่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบกระทำผิดอาญาโทษ (Crimes) และมรรยโทษ (delites) ซึ่งได้กระทำการปฏิบัติหน้าที่ โดยในชั้นต้นมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาขึ้นก่อน เพื่อป้องกันมิให้มีการกลั่นแกล้งคณะรัฐบาลเมื่อมีการเปลี่ยนแปลง

เสียงข้างมากในสภา หากคำกล่าวหาไม่มูลก็จะส่งเรื่องให้แก่คณะกรรมการไต่สวน (Commission d'instruction) เพื่อทำการไต่สวนข้อเท็จจริง เมื่อคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเสร็จ หากเห็นว่า คดีมีมูลคณะกรรมการไต่สวนจะมีคำสั่งให้ฟ้องนายรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหา โดยอัยการประจำศาลฎีกาก็จะทำการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ แต่หากเห็นว่าคดีไม่มีมูลคณะกรรมการไต่สวนจะต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาและนายรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ถูกกล่าวหาทราบ ในกรณีนี้หากอัยการประจำศาลฎีกาไม่เห็นด้วยก็สามารถยื่นคัดค้านภายใน 1 เดือน ซึ่งศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐต้องตัดสินให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 3 เดือน กระบวนการนี้ถือได้ว่าเป็นกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของคณะกรรมการไต่สวน

จากหลักการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของทั้งสี่ประเทศดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีพนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจขององค์กรที่มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในทั้งสี่ประเทศดังกล่าวกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย พบว่า การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมาเป็นการเฉพาะ หรือองค์กรอิสระ โดยในการดำเนินการสามารถตรวจสอบทั้งจากองค์กรภายในและภายนอกได้ และมีกลไกในการถ่วงดุลอำนาจ โดยอำนาจฟ้องคดีต่อศาลเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการเท่านั้น ไม่ได้ให้อำนาจหน่วยงานที่ตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะหรือองค์กรอิสระ ที่ทำการสอบสวนหรือไต่สวนข้อเท็จจริง มีอำนาจฟ้องคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เอง ซึ่งมีความแตกต่างกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ในกรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเป็นเรื่องที่ต้องมีข้อไม่สมบูรณ์ และคณะทำงานผู้แทนอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ตั้งขึ้นเพื่อร่วมกันพิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าเป็นการให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอย่างมากในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

นอกจากนี้ จากการศึกษาคดีอาญาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง และมีมติชี้มูลความผิดผู้ถูกกล่าวหา และส่งรายงาน เอกสาร และพยานหลักฐาน พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อศาล พบว่า ในปี พ.ศ. 2545 – พ.ศ. 2555 มีจำนวน 743 เรื่อง มีเรื่องกล่าวหาที่อัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเป็นเรื่องที่ต้องมีข้อไม่สมบูรณ์ และได้แจ้งข้อไม่สมบูรณ์นั้นไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. และตั้งคณะทำงานผู้แทนอัยการสูงสุด และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์ และรวบรวม

พยานหลักฐานให้สมบูรณ์ จำนวน 107 เรื่อง ซึ่งในจำนวนดังกล่าวมีเรื่องกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่ขณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ใช้อำนาจตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550) ยื่นฟ้องคดีอาญาเอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน อาทิ คดีทุจริตจัดซื้อรถดับเพลิงและเรือดับเพลิงของกรุงเทพมหานคร คดีทุจริตคล้ายๆ เป็นต้น จากสถิติดังกล่าวจะเห็นได้ว่า มีคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่อัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นมีข้อไม่สมบูรณ์ และคณะกรรมการ ผู้แทนอัยการสูงสุด และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ตั้งขึ้นเพื่อร่วมกันพิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหากปล่อยให้เป็นอย่างนี้ต่อไปแล้ว ในอนาคตย่อมเกิดการระหนกแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะต้องยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน ซึ่งจากการศึกษาพบว่า สาเหตุเกิดมาจากหลายปัจจัย อาทิ ปริมาณคดีทุจริตมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงขาดความรู้ความเชี่ยวชาญ การจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงยังไม่ได้มาตรฐาน และระเบียบหรือประกาศที่เกี่ยวข้องกับการไต่สวนข้อเท็จจริงมีขั้นตอนซับซ้อนทำให้เกิดความไม่สะดวกและคล่องตัวในการไต่สวนข้อเท็จจริง และทำให้การไต่สวนข้อเท็จจริงล่าช้า เป็นต้น

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย ในชั้นฟ้องคดีอาญาต่อศาล นอกจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550) บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดแล้ว ยังให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ในกรณีที่ขณะทำงานผู้แทนอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ตั้งขึ้นเพื่อร่วมกันพิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ ซึ่งเป็นการให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอย่างมากในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อีกทั้งในการฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550) มาตรา 25 วรรคแรก ยังบัญญัติให้การฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง ทั้งที่คดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องนั้น เป็นเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจเป็นผู้กล่าวหาเอง

โดยอาศัยเหตุอันควรสงสัย และเป็นผู้ทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน รวมทั้งได้สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้มูลความผิด ซึ่งเป็นเรื่องที่ยกการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า ยังมีข้อไม่สมบูรณ์หรือพยานหลักฐานยังไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะฟ้องคดีได้ การที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เองนั้น จึงเป็นดุลพินิจเด็ดขาด ไม่มีการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งไม่เป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและหลักนิติรัฐ สุ่มเสี่ยงต่อการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และการดำเนินการที่ไม่โปร่งใส ซึ่งอาจส่งผลให้การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขาดความน่าเชื่อถือ และไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน ประกอบกับจากการศึกษาสถิติการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่า คดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ระเบียบ และประกาศที่เกี่ยวข้องกับการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการนำคดีขึ้นสู่ศาลในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นผู้ฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนตลอดจนแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ดังต่อไปนี้

1. กำหนดมาตรฐานสำนวนการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ระเบียบ และประกาศที่เกี่ยวข้องกับการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้สำนวนการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมาตรฐานมากยิ่งขึ้น อันจะเป็นการช่วยลดปริมาณเรื่องกล่าวหาที่ยกการสูงสุดจะแจ้งข้อไม่สมบูรณ์ ดังนี้

1.1 กำหนดให้มีพนักงานอัยการเข้าร่วมเป็นอนุกรรมการในสำนวนการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกสำนวน เพื่อให้พนักงานอัยการผู้มีประสบการณ์ในการพิเคราะห์ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในการฟ้องคดีเข้ามามีส่วนร่วมในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในชั้นการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้พยานหลักฐานสมบูรณ์เพียงพอที่จะฟ้องคดีได้

1.2 กำหนดให้ในคดีที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะทางต้องมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเข้าร่วมเป็นอนุกรรมการในสำนวนการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกสำนวน เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์ในเรื่องนั้นๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในชั้นการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

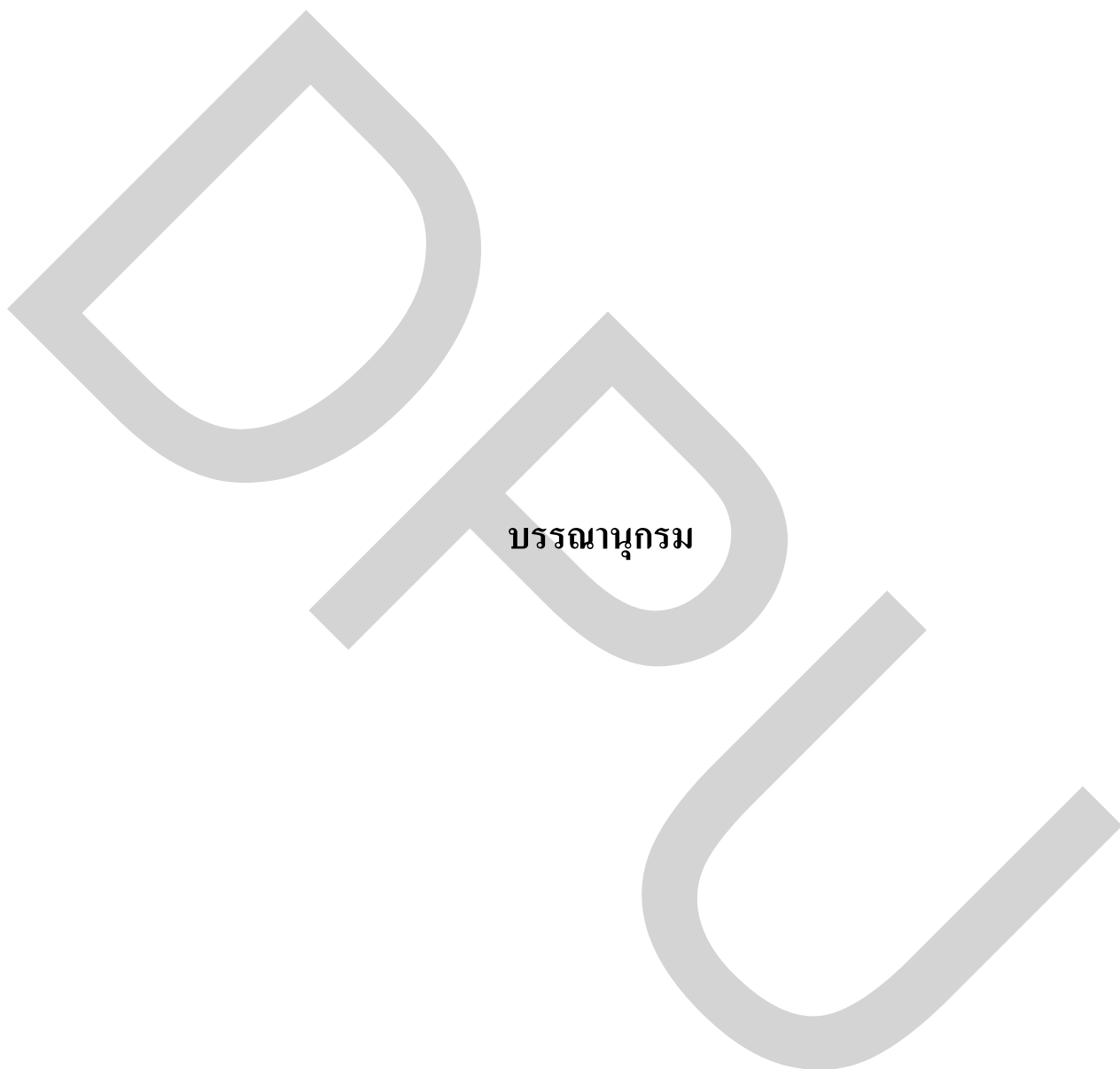
เพื่อให้การวิเคราะห์ข้อเท็จจริงในเรื่องเฉพาะเป็นไปอย่างแม่นยำ ถูกต้อง ไม่คลาดเคลื่อน และทำให้การไต่สวนข้อเท็จจริงเกิดความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

1.3 กำหนดให้มีคณะกรรมการกลั่นกรองสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของ คณะอนุกรรมการไต่สวน หรือองค์คณะพนักงานไต่สวน ก่อนนำเสนอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยชี้มูลความผิด เพื่อให้สำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกิดความสมบูรณ์และมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องคดีต่อไปได้

2. กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการนำคดีขึ้นสู่ศาลในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นผู้ยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการ พิจารณาการฟ้องคดีอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบพยานหลักฐาน ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่คณะทำงานระหว่างผู้แทนอัยการสูงสุดและผู้แทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ ว่าคดีมีพยานหลักฐานเพียงพอต่อการนำคดีขึ้นสู่ศาล หรือไม่ ตลอดจนเสนอความเห็นเพื่อให้มีการทบทวนการยื่นฟ้องคดีในกรณีที่คดีไม่มี พยานหลักฐานเพียงพอที่จะยื่นฟ้องต่อศาล อันจะเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ถูกกล่าวหา และเป็นการลดปริมาณคดีอาญาที่จะขึ้นสู่ศาลได้อีกด้วย

3. กำหนดให้ศาลไต่สวนมูลฟ้องคดีอาญาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ยื่นฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน เนื่องจากเรื่องที่น่ามาฟ้องเป็นคดีนั้น เป็นเรื่องที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจอยู่ในฐานะผู้กล่าวหาเสียเอง และเป็นผู้ทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและ รวบรวมพยานหลักฐาน รวมทั้งไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้มูลความผิด ประกอบกับเป็นเรื่องที่ อัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่ายังมีข้อไม่สมบูรณ์หรือพยานหลักฐานยังไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะ ฟ้องคดีได้ ดังนั้น ก่อนที่ศาลจะประทับรับฟ้องคดีไว้พิจารณาพิพากษา จึงควรมีการไต่สวนมูลฟ้อง เพื่อให้เห็นว่า คดีมีพยานหลักฐานเพียงพอหรือมีมูลเพียงพอที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาและ พิพากษาคดีต่อไปได้ โดยแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติว่า “การฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง...” แก้ไขเพิ่มเติมข้อความว่า “...เว้นแต่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ยื่นฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้ง ทนายความให้ฟ้องคดีแทน...” เพื่อเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจฟ้องคดีอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีความรอบคอบตามสมควรว่าข้อกล่าวหานั้นเป็นความผิดหรือไม่ และพยานหลักฐาน ในสำนวนการไต่สวนมีเพียงพอที่จะประทับฟ้องและเปิดการพิจารณาคดีต่อไปหรือไม่

จากข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้สำนักงานการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมาตรฐานมากยิ่งขึ้น อันจะเป็นการลดปริมาณคดีที่มีข้อไม่สมบูรณ์ และเป็นการถ่วงดุล ตรวจสอบ ถ่วงดุล ตลอดจนทบทวนสำนวนการได้สวนข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะนำคดีขึ้นสู่ศาลหรือไม่ รวมทั้งเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจฟ้องคดีอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีความรอบคอบตามสมควรว่าข้อกล่าวหาอันเป็นความผิดหรือไม่ และพยานหลักฐานในสำนวนการได้สวนข้อเท็จจริงมีเพียงพอที่จะประทับรับฟ้องและเปิดการพิจารณาคดีต่อไปหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา ลดปริมาณคดีอาญาที่จะขึ้นสู่ศาล และเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ดีและหลักนิติรัฐ ที่การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในทุกขั้นตอนต้องสามารถควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจได้ เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจโดยมิชอบ



## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- กรณีศึกษาการดำเนินงานองค์กรปราบปรามการทุจริต CPIB – สิงคโปร์. สำนักนโยบายและแผน  
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- กรณีศึกษาการดำเนินงานองค์กรปราบปรามการทุจริต ICAC – นิวซีแลนด์. สำนักนโยบายและแผน  
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- กรณีศึกษาการดำเนินงานองค์กรปราบปรามการทุจริต ICAC - ฮองกง. สำนักนโยบายและแผน  
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- กัลป์ จันทร์รอด. (2552). การดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับปัญหาขัดต่อหลัก  
ความเสมอภาค. สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม.
- กานดา สิริฤทธิศักดิ์. (2539). การนำระบบอิมพีทเมนต์มาใช้ในประเทศไทย. (วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- การตรวจสอบและถ่วงดุลการหน่วยงาน ICAC ฮองกง. สืบค้น 26 พฤศจิกายน 2556.  
จาก [http://www.icac.org.hk/en/checks\\_and\\_balances/bf/index.html](http://www.icac.org.hk/en/checks_and_balances/bf/index.html).
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ชาติ ชัยเดชสุริยะ, และณัฐวิสา นัทรไพฑูริย์. (ม.ป.ป.). มาตรฐานองค์การ  
สหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา.
- กิตยาภรณ์ ประยูรพรหม. (2552). “ความรับผิดชอบทางอาญาของประธานาธิบดีฝรั่งเศส”  
รวมบทความกฎหมายมหาชน จากเว็บไซต์ [www.pub-law.net](http://www.pub-law.net) เล่ม 7, 26.
- กุลพันธ์ พลวัน. (2518). “วันสิทธิมนุษยชน.” *บทบัญญัติ*, 32. ตอนที่ 4, 618.
- เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. (2548). หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชนว่าด้วย รัฐ รัฐธรรมนูญ และ  
กฎหมาย (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2542). คำอธิบายกฎหมายอาญาภาค 1 (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ:  
โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง  
พ.ศ. 2543.

คณิต ฌ นคร. (2531). “ความเป็นประชาธิปไตยในกระบวนการยุติธรรม.” *รพี 31 คณะนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

\_\_\_\_\_. (2540). “ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ” *รวมบทความด้านวิชาการของ  
ศาสตราจารย์ ดร. คณิต ฌ นคร อัยการสูงสุด*. กรุงเทพมหานคร : พิมพ์อักษร.

\_\_\_\_\_. (2549). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (พิมพ์ครั้งที่ 7)*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.

คัมภีร์ แก้วเจริญ. (2547). *การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง : ศึกษาเฉพาะในขั้นตอน  
พนักงานอัยการ*. วิทยาลัยการเมืองการปกครอง สถาบันพระปกเกล้า.

คำพิพากษาฎีกาที่ 494/2510.

คำพิพากษาฎีกาที่ 948/2510.

คำพิพากษาฎีกาที่ 2573/2519.

คำพิพากษาฎีกาที่ 913/2536.

คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขดำที่ อม.1/2550.

คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขดำที่ อม.4/2551.

คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขดำที่ อม.14/2551.

คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขดำที่ อม.5/2554.

คำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. 40/2516 เรื่อง การสอบสวนทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร

และภริยา จอมพลประภาส จารุเสถียร และภริยา และพันเอกณรงค์ กิตติขจร และภริยา

คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ 960/2537 ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2537 เรื่อง มาตรการควบคุม

ตรวจสอบเร่งรัดการสอบสวนคดีอาญา.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2540). *การปรับปรุงองค์การภาครัฐ : การควบคุมและตรวจสอบ การใช้*

*อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ*. กรุงเทพฯ: กราฟฟิคฟอร์เมท (ไทยแลนด์).

ชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ. (2542). “สิทธิมนุษยชนกับกระบวนการยุติธรรม.” *บทบัญญัติ*, 55,

*ตอนที่ 4*, 168.

- ชาลินี ถนัดงาน. (2541). *สัมฤทธิ์ผลในการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในกรณี  
ร่ำรวยผิดปกติกับการนำเอากฎหมายปราบปรามการฟอกเงินมาใช้บังคับ*. (วิทยานิพนธ์  
ปริญญาามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ณรงค์ ใจหาญ. (2544). *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (เล่ม 1)*. กรุงเทพฯ : วิทยุชน  
ชั้นนบุรณ์ ชุนไพจิต. (2557). *การตรวจสอบและถ่วงดุลการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทาง  
การเมืองชั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. : ศึกษากรณีมีมติให้ข้อกล่าวหาตกไป*. (วิทยานิพนธ์  
ปริญญาามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ธีระวัฒน์ เอื้อพอพ. (2551). *มาตรการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ : ศึกษากรณีการชั้นสูตร  
พลิกศตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 วรรคสาม*.  
(วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นิยม รัฐอมฤต, และคณะ. (2549). *กระบวนการไต่สวนและการถอดถอน  
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับสูง: ในอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช.*  
(รายงานผลการวิจัย). นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). *ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรง  
ตำแหน่งระดับสูง* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- บุญศรี มีวงศ์โฆษ. (2535). *คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเปรียบเทียบ : รัฐธรรมนูญ  
เยอรมัน*. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.
- ปริญญาศาสตราจารย์ดุษฎีนิมุชชน  
ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข  
ฉบับที่ 30
- ประพันธ์ ทรัพย์แสง. (2548). *การค้นหาความจริงของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง  
ทางการเมือง : แนวทางปัญหาสู่ความเป็นระบบไต่สวนเต็มรูปแบบ*.  
วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.

เปรมกมล ลอรัชวี. (2549). *บทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญา*

*ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ). กรุงเทพฯ:

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการแสดงสินทรัพย์และหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

พ.ศ. 2542.

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518

แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530.

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2525.

ไพรัช โตสวัสดิ์. (2547). *การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของปฏิบัติการทางปกครอง.*

(สารนิพนธ์มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

มานิต จุมปา. (2554). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 3).

กรุงเทพฯ: วิ. พริน (1991).

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการกล่าวหาบุคคลตาม

มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม

การทุจริต พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2551.

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแต่งตั้งทนายความ

และการจ่ายเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายแก่ทนายความ พ.ศ. 2552

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง

พ.ศ. 2555.

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วย การแสวงหาข้อเท็จจริง  
และรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554.

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการใน  
การมอบหมายให้พนักงานไต่สวนดำเนินคดีในชั้นศาล พ.ศ. 2554.

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือ  
จะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญ  
ของประเทศ พ.ศ. 2554

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า  
ด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พุทธศักราช....  
สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 3 วันพฤหัสบดีที่ 15 ตุลาคม 2541

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (ม.ป.ป.). “ลักษณะเฉพาะของความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและรัฐสภา  
ของประเทศอังกฤษ.” *วารสารนิติศาสตร์*, 14 (3), 126–127.

\_\_\_\_\_. (2540). “นิติรัฐ : หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย.” *ข้อความคิด  
และหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

วิรัช เน็ตวุฒิมพงษ์. (2547). *การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต).  
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ศศิศ ไชโย. (2555). *ความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการ : ว่าด้วย  
กระบวนการให้คำปรึกษาแนะนำในการดำเนินคดีสำคัญ* (วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ศิริรัตน์ วสุวัต และคณะ. (2556). ปัญหาอุปสรรคในกระบวนการนำ

คดีสู่ศาล กรณีข้อไม่สมบูรณ์ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ  
ป.ป.ช. ที่ส่งให้อัยการสูงสุดดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ถูกกล่าวหา (รายงานผลการวิจัย)  
ศูนย์วิจัยเพื่อต่อต้านการทุจริต ป้าย อิงการณณ์ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ  
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

สมยศ เชื้อไทย. (2535). คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.

สมยศ เชื้อไทย, และ วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (ม.ป.ป.). “แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ  
และประชาธิปไตย.” วารสารนิติศาสตร์, (14) 3, 44–45

สรรเสริญ พลเจียก. (2548). การปรับปรุงกระบวนการไต่สวนของ ป.ป.ช. : ศึกษากรณีการไต่สวน  
เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ. วิทยาลัยการยุติธรรม  
สำนักงานศาลยุติธรรม.

สำนักงานคดีพิเศษ. (2547). คู่มือการดำเนินคดีพิเศษ. สำนักงานอัยการสูงสุด

สุข เปรุณาวิณ. (2507). ระบบอัยการในต่างประเทศ. โรงพิมพ์มหาดไทย.

สุรพล นิติไกรพจน์, และคณะ. (2547). คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2541). “ความโปร่งใสและการตรวจสอบกระบวนการ  
ยุติธรรมทางอาญา ตามแนวทางในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.”  
บทบัญญัติ, 54, ตอน 4, 56-57, 76.

\_\_\_\_\_. (2545). คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.

กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

\_\_\_\_\_. (2555). ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับอ้างอิง).

กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, และคณะ. (2551). โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบการตรวจสอบถ่วงดุล  
ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. (รายงานการวิจัย). สำนักงานกิจการยุติธรรม  
กระทรวงยุติธรรม.

หน่วยงาน *Independent Commission Against Corruption – NSW*. สืบค้น 4 ธันวาคม 2556.

จาก <http://www.icac.nsw.gov.au/about-the-icac/overview/history>

หยุด แสงอุทัย. (2538). *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003

อุดม รัฐอมฤต. (2535). “ผลของการสันนิษฐานตามกฎหมายต่อการกำหนดหน้าที่นำสืบในคดีอาญา” *วารสารนิติศาสตร์*, 25 (2), 306-307.

เอกสารข่าวรัฐสภา. (2535). 416 (18), 57. (อัดสำเนา)

*อันดับบรรณานุกรมที่วัดภาพลักษณ์การทุจริตของประเทศในภูมิภาคเอเชีย*. สืบค้น 19 ธันวาคม 2557.

จาก <http://www.transparency.org/cpi2013/>

อำนาจหน้าที่ *ICAC* เขตปกครองพิเศษฮ่องกง. สืบค้น 26 พฤศจิกายน 2556,

จาก [http://www.icac.org.hk/en/about\\_icac/le/index.html](http://www.icac.org.hk/en/about_icac/le/index.html)

Crimes Act 1900 No 40.

*ICAC* เขตปกครองพิเศษฮ่องกง. สืบค้น 26 พฤศจิกายน 2556,

จาก [http://www.icac.org.hk/en/about\\_icac/bh/index.html](http://www.icac.org.hk/en/about_icac/bh/index.html)

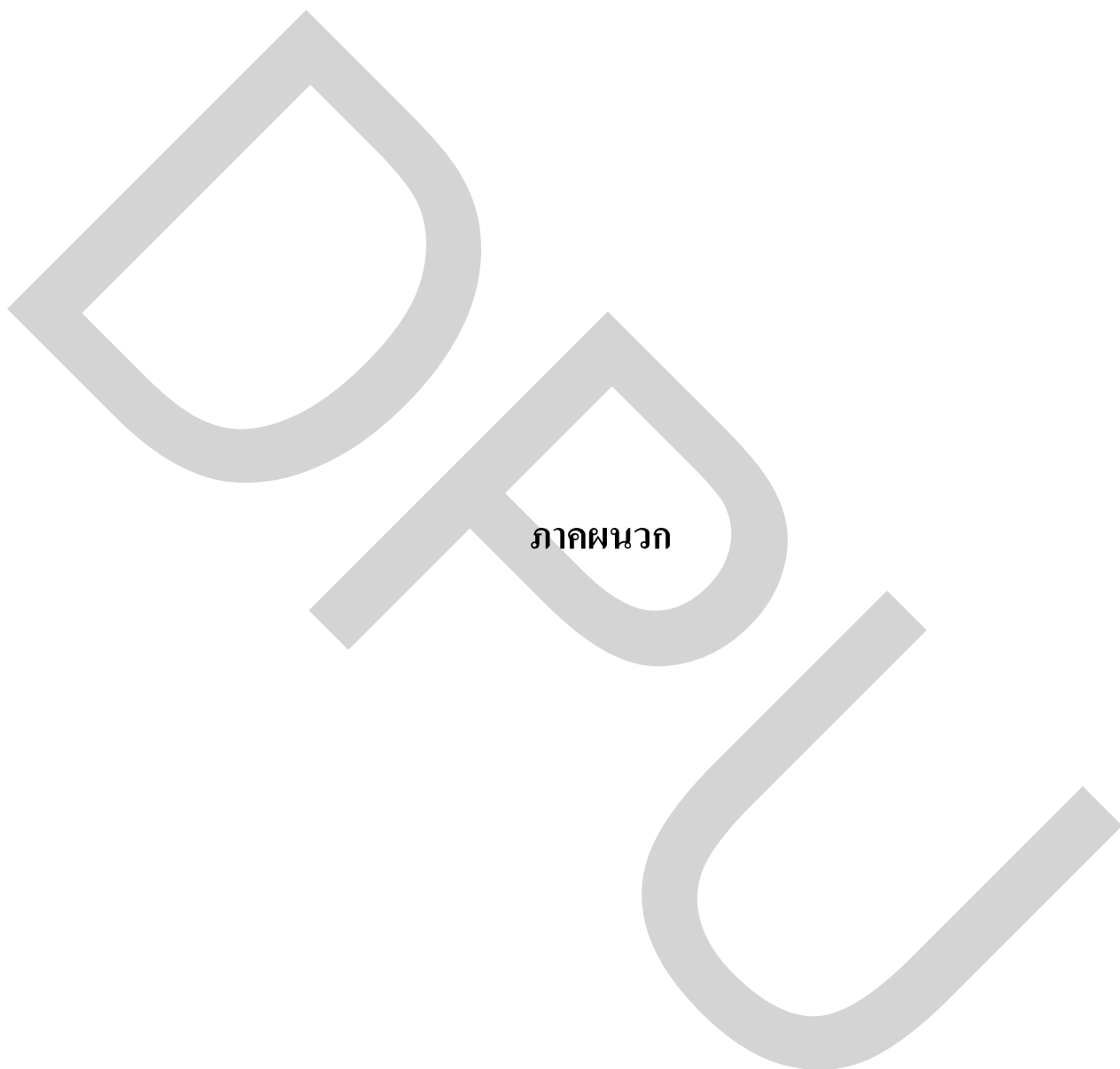
ภาษาต่างประเทศ

Independent Commission Against Corruption Act 1988.

Independent Commission Against Corruption Ordinance.

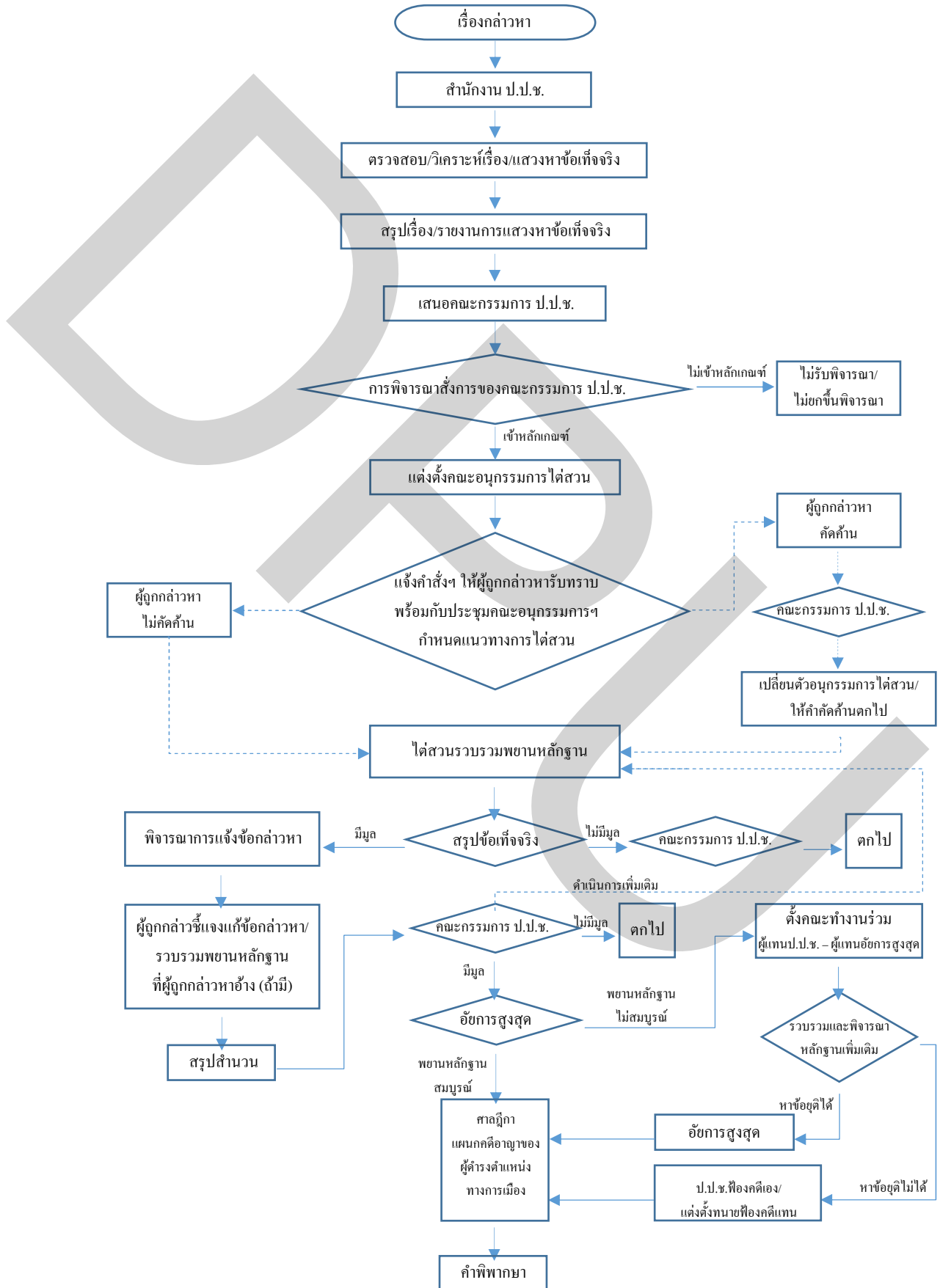
Prevention Of Bribery Ordinance.

Prevention of Corruption Act (Chapter 241).



ภาคผนวก

### ขั้นตอนกระบวนการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง





## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ- นามสกุล

ประวัติการศึกษา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

สัญภาพ รูปถ่าย

พ.ศ. 2545 นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เจ้าพนักงานปราบปรามการทุจริตปฏิบัติการ

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตแห่งชาติ