

การดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ



นายสมชาติ เลิศลิขิตวรกุล

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์

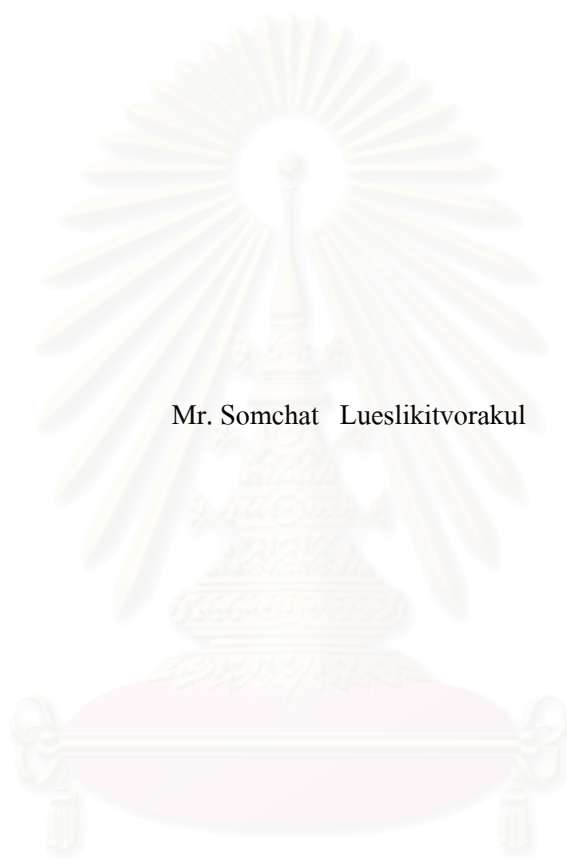
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2543

ISBN 974-347-190-1

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

CRIMINAL PROSECUTION AGAINST MEMBER OF THE NATION
COUNTER CORRUPTION COMMITTEE



Mr. Somchat Lueslikitvorakul

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Faculty of Law

Chulalongkorn University

Academic year 2000

ISBN 974-347-190-1

หัวข้อวิทยานิพนธ์ การดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
โดย นายสมชาติ เลิศลิขิตวรกุล
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ มัทยา จิตติรัตน์
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม อาจารย์ ดร.จิรนิติ หะวานนท์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโท

.....คณบดีคณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ชงทอง จันทรางศุ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกววงศ์)

.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ มัทยา จิตติรัตน์)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(อาจารย์ ดร.จิรนิติ หะวานนท์)

.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ วีระพงษ์ บุญโญภาส)

.....กรรมการ
(อาจารย์ จรัญ ภักดีชนากุล)

สมชาติ เลิศลิขิตวรกุล : การดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
แห่งชาติ (CRIMINAL PROSECUTION AGAINST MEMBER OF THE NATION COUNTER
CORRUPTION COMMITTEE) อ.ที่ปรึกษา : ร.ศ.มัทยา จิตติรัตน์ , อ.ที่ปรึกษาร่วม : อาจารย์
ดร.จิรนิติ หะวานนท์ ; 131 หน้า . ISBN 974 -347-190-1.

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากระบวนการในการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. กับมุ่งวิเคราะห์
กฎหมายที่ใช้บังคับว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ เกี่ยวกับวิธีดำเนินการวิจัยใช้วิธีวิจัยเอกสารเป็นหลัก โดยนำข้อมูลที่ได้
มาวิเคราะห์เพื่อกำหนดประเด็นปัญหา และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น เพื่อเป็นการยืนยันตาม ข้อเสนอแนะที่
ผู้วิจัยกำหนดไว้ พร้อมกับเสนอแนวทางแก้ปัญหา อันจะเป็นประโยชน์แก่การแก้ไขกฎหมายในโอกาสต่อไป

ผลการวิจัยพบว่ากฎหมายที่ใช้บังคับยังขาดความสมบูรณ์ บทบัญญัติในกฎหมายบางเรื่องเป็นอุปสรรคต่อ
การดำเนินคดี และมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกระบวนการตรวจสอบการใช้
อำนาจรัฐ โดยเฉพาะที่กฎหมายกำหนดว่า ก่อนนำคดีมาสู่ศาลจะต้องมีการเข้าชื่อร้องขอจากสมาชิกรัฐสภาก่อน
หรือการห้ามมิให้กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้น จนกว่าจะมีคำพิพากษาให้
ยกคำร้อง หรือการที่กำหนดให้องค์คณะผู้พิพากษาเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน เพื่อทำหน้าที่ไต่สวน
ข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีตามคำร้องขอก่อนส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อศาลฎีกา
ตลอดจนการกำหนดให้อัยการสูงสุดต้องฟ้องคดีตามมติของคณะกรรมการไต่สวนไม่สามารถใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่น
นั้น ซึ่งตามกรณีดังกล่าวผู้วิจัยได้เสนอมาตรการกำหนดแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาแต่ละกรณีดังนี้ ให้สิทธิแก่
ผู้เสียหายจากการกระทำของกรรมการ ป.ป.ช. สามารถยื่นข้อร้องเรียนแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้มีการ
ดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. ได้ นอกเหนือจากการเข้าชื่อร้องขอจากสมาชิกรัฐสภา โดยให้ผู้ตรวจการ
แผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจนำไต่สวนข้อเท็จจริง และทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีดังกล่าวก่อนที่จะส่งเรื่อง
ให้อัยการสูงสุดพิจารณาว่า สมควรจะฟ้องกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดต่อศาลฎีกา หรือไม่ ในกรณีที่อัยการสูงสุดไม่เห็น
ด้วยกับมติของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่เห็นควรฟ้องคดี ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็มีอำนาจดำเนินการ
ฟ้องคดีเองได้ หรืออาจแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้ เมื่อมีการฟ้องกรรมการ ป.ป.ช. ต่อศาล หากศาลฎีกา
ยังมิได้มีคำพิพากษาว่ากระทำผิดและพิพากษาให้จำคุกแล้ว กรรมการ ป.ป.ช. ผู้นั้นก็ชอบที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่
ตามกฎหมายต่อไปได้ เว้นเสียแต่จะต้องพ้นจากตำแหน่งตามวาระหรือเมื่อต้องเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายกำหนด
ไว้ ทั้งนี้ เพื่อให้กรรมการ ป.ป.ช. สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดได้ต่อไป อันจะทำให้การทำหน้าที่
ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดำเนินต่อไปได้อย่างสมบูรณ์

ภาควิชา	นิติศาสตร์	ลายมือชื่อนิติ
สาขา	วิชา	ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
ปีการศึกษา	2543	ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

408 61297 34 : MAJOR LAW

KEY WORD : CRIMINAL PROSECUTINO AGAINST / COUNTER CORRUPTION COMMITTEE.

SOMCHART LUESLIKITVORAKUL : CRIMINAL PROSECUTION AGAINST OF THE NATION
COUNTER CORRUPTION COMMITTEE, ADVISOR : VICE PROF. MATTAYA JITTIRAT, CO
ADVISOR: DR. JIRANITI HAVANON : PAGE 131, ISBN 974-347-190-1.

This research is carried out to study the process in criminal prosecution against members of the national counter corruption committee and analyze whether the law in this case is dealing properly with the research procedures or not. In fact, this is only using the main data to investigate the procedures in order to determine the problem issues consequences. This is expected to confirm the hypotheses, which the researchers have already set up to recommend the ways to tackle the problem. This will also be useful to revise the legal regulations on the next occasion.

The conclusion of the research was that the compulsory law used is still uncompleted. The acts in some laws are a barrier to prosecution and are detrimental to the committee's operating duties on the process of investigation of governmental power. The laws dealing with the accused before they come to trial are a particular problem. They have to name the former members of parliament or the members of the corruption committees who are not legally able to be accused of improprieties until after the judgement of the court to acquit the accused of the charges and a panel of judges has appointed an investigating committee to examine the facts and express the opinion of the prosecution according to the petition before taking it to the supreme criminal court. The charges of the prosecutor must be based on the conclusions of the investigator. He cannot use his discretion in this matter. The researchers have suggested the following requirements or regulations to tackle these problems. Firstly, give rights to the accused persons investigated by the counter corruption committee, allow them to appeal to the state inspector of parliament about corruption in the national counter corruption committee itself. The state inspectors of parliament have power to investigate the case and reach a judgement about the whole process of the lawsuit before taking the account to the supreme prosecutor to judge whether or not to accuse the corruption committee. In the case of the supreme prosecutor disagreeing with the conclusion of the state inspector of parliament over the allegations, it is empowered to accuse the committee or to nominate an attorney to make the accusations instead. When, allegations having been made against a member of the corruption committee, the court has found them not guilty, the accused may continue with their duties, except in the case of retirement. The corruption committee would continue to follow their duties according to the legal requirements as well as inspecting the power of government officials. Their duties would continue to be executed fully.

Department.....Law..... Student's signature.....
Field of study.....Law..... Advisor's signature.....
Academic year....2000..... Co-advisor's signature.....

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความอนุเคราะห์จากคณาจารย์หลายท่าน ตลอดจนผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รองศาสตราจารย์ มัทยา จิตติรัตน์ อาจารย์ที่ปรึกษา ที่กรุณาให้คำปรึกษา แนะนำในการทำวิทยานิพนธ์มาตั้งแต่ต้นจนจบ และตรวจแก้จนสำเร็จบริบูรณ์เป็นรูปเล่ม อาจารย์ ดร.จิรนิติ หะวานนท์ อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ซึ่งเป็นผู้แนะนำหัวข้อเรื่อง รวมทั้งกำหนดแนวทางการเขียนวิทยานิพนธ์ให้แก่ผู้วิจัย รองศาสตราจารย์ วีระพงษ์ บุญโยภาส ผู้ที่ให้การสนับสนุนแหล่งข้อมูลและให้กำลังใจด้วยดีตลอดมา อาจารย์ จรัญ ภักดีธนากุล ผู้ที่ จุดประกายความคิดและให้คำแนะนำยามเมื่อผู้วิจัยหลงทาง ทำให้บทวิเคราะห์ในงานวิจัยเกิดความสมบูรณ์และมีคุณค่ามากยิ่งขึ้น และท่านสุดท้าย รองศาสตราจารย์ ดร. กมลชัย รัตนสกววงศ์ ประธานกรรมการ ผู้มีส่วนสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ โดยท่านให้ความกรุณา ด้านข้อมูลที่ถูกต้องพร้อมทั้งข้อคิดเห็นในทางวิชาการที่มีคุณค่าเป็นประโยชน์อย่างมาก ผู้วิจัยจึงใคร่ขออนุญาติถือโอกาสนี้กราบขอบพระคุณอย่างสูงแด่ท่านอาจารย์ตามที่กล่าวนามมานี้ทุกท่านด้วย

นอกจากนี้ ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ คุณทองสุด กลิ่นประภัศร เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่กรุณาเอื้อเพื่อให้ค้นคว้าข้อมูล และขอบคุณ คุณศกร หลิมศิริวงษ์ กับคุณเกรียงศักดิ์ อัจฉริยะวัฒน์ เพื่อร่วมคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ให้ความช่วยเหลือในด้านข่าวสาร ตลอดจนให้กำลังใจแก่ผู้วิจัยด้วยความปรารถนาดีตลอดมา

ท้ายนี้ ยังต้องขอขอบคุณผู้เกี่ยวข้องทั้งหลายที่มีได้เอื้อนาม ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้วิทยานิพนธ์เสร็จสมบูรณ์ได้ด้วยดี

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
คำย่อและคำจำกัดความ.....	ซ

บทที่

1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	5
1.3 ขอบเขตของการวิจัย.....	5
1.4 ข้อยกเว้นของการวิจัย.....	6
1.5 สมมติฐานในการวิจัย.....	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	7
1.7 วิธีดำเนินการวิจัย.....	7
2. การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง.....	8
2.1 ที่มาและแนวความคิด.....	10
2.2 ระบบการตรวจสอบที่ใช้ในประเทศต่าง ๆ.....	10
2.3 มาตรการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของไทยตามรัฐธรรมนูญ ปัจจุบัน.....	13
2.3.1 การตรวจสอบทางจริยธรรม.....	16
2.3.2 การตรวจสอบทางการเมือง.....	17
2.3.2.1 การควบคุมนโยบาย.....	19
2.3.2.2 การควบคุมการบริหารทั่วไป.....	20
2.3.2.3 การควบคุมทางการเงิน.....	22
2.3.3 การตรวจสอบทางกฎหมาย.....	22
2.3.3.1 การดำเนินคดีทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ.....	23
2.3.3.2 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	27

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

3. การดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	33
3.1 ต้นแบบแนวคิด และวิธีพิจารณาคดีความผิดทางอาญาของนักรการเมืองระดับสูง ในประเทศฝรั่งเศส.....	34
3.2 บทบาทหน้าที่สำคัญขององค์กรที่เกี่ยวข้อง.....	40
3.2.1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	42
3.2.1.1 การเปลี่ยนสถานะจากคณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงาน คณะกรรมการ ป.ป.ป.ในอดีต มาเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในปัจจุบัน.....	44
3.2.1.2 เปรียบเทียบองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันของต่างประเทศ.....	52
3.2.2 อัยการสูงสุด.....	54
3.2.3 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	58
3.2.3.1 องค์กรผู้พิพากษา.....	60
3.2.3.2 คณะกรรมการไต่สวน.....	60
3.3 หลักการดำเนินคดี.....	61
3.3.1 กระบวนการเริ่มต้นคดีก่อนนำคดีมาสู่ศาล.....	61
3.3.2 การแสวงหาพยานหลักฐาน.....	64
3.3.3 การพิสูจน์พยานหลักฐาน.....	67
3.3.4 การทำคำวินิจฉัย.....	69
4. วิเคราะห์กฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการดำเนิน คดีอาญาต่อกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	73
4.1 ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช.	74
4.1.1 ปัญหาอุปสรรคในการนำคดีมาสู่ศาล.....	74
4.1.2 ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	77
4.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพและความเป็นกลางในการทำหน้าที่ ขององค์กรผู้พิพากษา.....	79
4.1.4 ปัญหาการใช้ดุลพินิจของอัยการสูงสุดในการสั่งฟ้องคดีอาญา.....	80

สารบัญญ (ต่อ)

	หน้า
4.2 มาตรการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช.....	81
4.2.1 แนวทางแก้ไขปัญหาที่เป็นอุปสรรคในการนำคดีมาสู่ศาล.....	82
4.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อกรปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ....	84
4.2.3 แนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพและความเป็นกลาง ในการทำหน้าที่ขององค์กรผู้พิพากษา.....	85
4.2.4 แนวทางแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจของอัยการสูงสุดในการ สั่งฟ้องคดีอาญา.....	87
5. บทสรุป และเสนอแนะ.....	92
รายการอ้างอิง.....	98
ภาคผนวก.....	101
กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช.....	102
ประวัติผู้เขียน.....	131

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

คำย่อและคำจำกัดความ

รัฐธรรมนูญ	หมายถึง	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
พ.ร.ป. ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญา	หมายถึง	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542
พ.ร.ป. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามฯ	หมายถึง	พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
ป.วิ.อ.	หมายถึง	ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
ป.อ.	หมายถึง	ประมวลกฎหมายอาญา
ศาลฎีกาฯ	หมายถึง	ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
ประธาน ป.ป.ช.	หมายถึง	ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
คณะกรรมการ ป.ป.ช.	หมายถึง	คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
กรรมการ ป.ป.ช.	หมายถึง	ประธานหรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช.	หมายถึง	สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
คณะกรรมการ ป.ป.ป.	หมายถึง	คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป.	หมายถึง	สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	หมายถึง	นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิก

วุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่นนอกเหนือจากนายรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ข้าราชการรัฐสภาฝ่าย การเมือง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานครผู้บริหาร และสมาชิกสภาเทศบาล ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการระดับกรม ทบวง หรือกระทรวง ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการเหล่าทัพ หรือผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร กรรมการและผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หัวหน้าหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หรือผู้ดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายอื่นบัญญัติ

เจ้าหน้าที่ของรัฐ

หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำพนักงานหรือบุคคล ผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้หมายรวมถึงกรรมการอนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคล หรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐ ในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผู้เสียหาย	หมายถึง ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น
ทุจริตต่อหน้าที่	หมายถึง ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือ หน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดใน พฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่าตนมีตำแหน่งหรือ หน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้นหรือใช้อำนาจในตำแหน่ง หรือหน้าที่ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น
ร่ำรวยผิดปกติ	หมายถึง การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่
ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ	หมายถึง การที่ทรัพย์สินหรือหนี้สินในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ยื่นเมื่อพ้นจากตำแหน่งมีการเปลี่ยนแปลงไปจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่งในลักษณะที่ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือหนี้สินลดลงผิดปกติ

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

นับแต่ประเทศไทยมีกฎหมายที่มุ่งลงโทษข้าราชการ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐ และนักการเมืองที่ทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และได้มีการพัฒนากฎหมายเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน คาดว่ามีกฎหมายเกี่ยวกับความผิดลักษณะนี้จำนวนมากกระจัดกระจายอยู่ในกฎหมายที่มีโทษทางอาญาประเภทต่างๆ รวมทั้งประมวลกฎหมายอาญาอันเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นความผิดทางอาญาของบุคคล เช่น ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 147-166 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามมาตรา 200-205 เป็นต้น แต่จากสภาพความเป็นจริงเกี่ยวกับการดำเนินการที่ผ่านมารัฐไม่สามารถใช้กฎหมายที่มีอยู่ดังกล่าวบังคับเพื่อลงโทษแก่บุคคลเช่นว่านั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ทั้งนี้ มิใช่สาเหตุเพราะกฎหมายสารบัญญัติเหล่านี้มีความบกพร่อง หากแต่เป็นเพราะกระบวนการ ตรวจสอบที่กระทำต่อบุคคลดังกล่าวภายใต้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ใช้อยู่ ซึ่งเป็นเพียงกฎหมายที่กำหนดวิธีการไว้เป็นการทั่วไปสำหรับการดำเนินคดีอาญาปกติเท่านั้น จึงไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กับการดำเนินคดีอาญาประเภทนี้

ตามรายงานวิจัยเรื่องระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงที่มีผู้จัดทำเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.) ได้ตั้งข้อสมมติฐานไว้ว่าระบบตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในประเทศไทยยังเป็นระบบที่ไม่สมบูรณ์ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นกรณีของการตรวจสอบโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หรือการตรวจสอบทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือการตรวจสอบควบคุมของสมาชิกวุฒิสภาด้วยตนเองโดยกระบวนการตามรัฐธรรมนูญ หรือแม้กระทั่งการใช้อำนาจพิเศษภายหลังการทำรัฐประหารเพื่อยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงก็ขาดความชอบธรรม เพราะมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติขัดต่อรัฐธรรมนูญและหลัก นิติธรรม จึงทำให้การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงที่ผ่านมาไม่ประสบผลสำเร็จ

เท่าที่ควรจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงให้เหมาะสมยิ่งขึ้น¹ และโดยที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีทั้งอำนาจและอิทธิพลสามารถให้คุณให้โทษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและใช้อำนาจที่ตนมีอยู่เข้าครอบงำการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เหล่านั้นได้ เพื่อให้เกิดปฏิบัติการอย่างใดอย่างหนึ่งอันจะเป็นประโยชน์แก่ตน จากความแตกต่างในสถานะของบุคคล ตลอดจนความรุนแรงของความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นนี้เอง จึงเป็นที่มาของเหตุผลว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ใช้อยู่ปัจจุบันไม่เหมาะสมที่ จะนำมาใช้กับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง โดยมีตัวอย่างความล้มเหลวของการตรวจสอบการทุจริตโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ผ่านมาเป็นข้อยืนยันเรื่องนี้

สภาพความล้มเหลวในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงนี้เองที่เป็นผลให้ หลายฝ่ายได้ร่วมมือกันผลักดันที่จะให้เกิดระบบกระบวนการตรวจสอบของผู้ดำรงตำแหน่งระดับ สูงขึ้นอย่างจริงจัง และในที่สุดแนวความคิดนี้ก็ได้นำมาบัญญัติให้เห็นเป็นรูปธรรมในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตลอดจนเจ้าหน้าที่ระดับสูง และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ถูกกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ² กับได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ และในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง³ และโดยที่คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้เล็งเห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นในเรื่องดังกล่าว จึงบัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลว่า ภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้ดำเนินการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรง

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , “ ระบบการตรวจสอบของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (Impeachment),” วารสารกฎหมาย ปีที่ 17 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2540) : 9.

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 , ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา, เล่ม 114 ตอนที่ 5 ก. (วันที่ 11 ตุลาคม 2540), มาตรา 272 300 308.

³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 272 วรรคสาม.

ตำแหน่งทางการเมืองให้แล้วเสร็จ⁴ สำหรับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รัฐธรรมนูญก็กำหนดว่าจะต้องมีสาระสำคัญในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องเป็นระบบได้สวนข้อเท็จจริง โดยยึดสำนวนที่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสรุปไว้เป็นหลัก กับต้องยึดถือหลักในเรื่องการฟังความทุกฝ่าย และสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหาเป็นต้น⁵ บทบังคับของรัฐธรรมนูญนี้เองเป็นผลให้กระบวนการ ยุติธรรมทางอาญาเกิดความเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญมีผลทำให้ระบบการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงที่เคยใช้ความเข้มแข็งและมีผลบังคับใช้ได้จริงมากยิ่งขึ้น

แต่โดยที่รัฐธรรมนูญได้ถูกบัญญัติขึ้นภายใต้กรอบที่จำกัดแห่งเงื่อนไข ประกอบกับเนื้อหาที่เป็นสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญบางเรื่องมีผลกระทบต่อหลักการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั่วไป ยังผลให้จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่เดิมให้มีความสอดคล้องต่อเนื่องกัน รวมทั้งต้องบัญญัติกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ⁶ เพื่อกำหนดรายละเอียดตลอดจนหลักเกณฑ์ทางกฎหมายตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ แต่

⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 329 (2) (3).

⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 332.

⁶ กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (organic Law) คือพระราชบัญญัติประเภทหนึ่งที่มีสถานะต่ำกว่ารัฐธรรมนูญแต่สูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา โดยมีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับองค์กรหรือการดำเนินงานขององค์กรต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ สำหรับความจำเป็นในปัจจุบันที่จะต้องมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญออกใช้บังคับก็เนื่องจากเหตุผลว่า รัฐธรรมนูญจำเป็นจะต้องมีการกำหนดเกี่ยวกับสาระและวิธีการ ในรายละเอียดเพื่อให้เป็นที่แน่นอนว่าจะมีการนำไปสู่การปฏิบัติที่แท้จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่การจะนำสาระและวิธีการในรายละเอียดดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญทั้งหมดก็จะเป็นการทำให้รัฐธรรมนูญยืดเยื้อยาวเกิน สมควร ฉะนั้นนักร่างกฎหมายจึงได้สร้างระบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นมา ซึ่งความจริงเคยมีแนวความคิดมานานแล้วแต่เพิ่งจะมีการนำมาใช้ครั้งแรกโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตามแม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติถึงพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญไว้ก็ตาม แต่ก็มีได้บัญญัติถึงกระบวนการตราและเพิ่มเติมกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญแยกต่างหากจากกระบวนการตรากฎหมายทั่วไป ฉะนั้นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงต้องใช้กระบวนการเช่นเดียวกับกระบวนการตรากฎหมายทั่วไป (นันทวัฒน์ ปรมานันท์, “กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทย,” *วารสารกฎหมาย* ปีที่ 19 ฉบับที่ 1, 2542): 1.

จากการศึกษาพบว่ารัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542⁷ ซึ่งเพิ่งจะประกาศใช้เมื่อวันที่ 15 กันยายน 2542 ที่ผ่านมานั้น ได้บัญญัติวิธีพิจารณาคความไว้ค่อนข้างพิเศษแตกต่างไปจากหลักวิธีพิจารณาคความอาญาทั่วไป เช่นการกำหนดกระบวนการเริ่มคดีจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกรัฐสภาก่อนจึงจะดำเนินการฟ้องร้องคดีได้ บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดดังกล่าวไม่อาจใช้สิทธิร้องทุกข์กล่าวโทษหรือฟ้องคดีโดยลำพัง กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ฟ้องคดีโดยจำกัดอำนาจสั่งคดีของอัยการสูงสุดว่าต้องฟ้องคดีตามมติของคณะกรรมการไต่สวนไม่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่น หรือการกำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นที่สุดเด็ดขาด เพราะถือเป็นคำตัดสินโดยองค์กรสูงสุดของศาลยุติธรรมแล้ว เป็นต้น ดังนั้น ต่อไปนี้กระบวนการตรวจสอบภายใต้กฎหมายดังกล่าวจึงไม่อาจนำหลักเรื่องการใช้สิทธิในการร้องทุกข์กล่าวโทษหรือฟ้องคดีของผู้เสียหาย อำนาจการสืบสวนสอบสวนของพนักงานสอบสวน อำนาจสั่งคดีของพนักงานอัยการและอัยการสูงสุด การพิจารณาและสืบพยานในศาลที่ใช้อยู่ องค์กรคณะในการพิจารณาพิพากษาคดี ตลอดจนการทำคำวินิจฉัยของศาล และรวมถึงการใช้สิทธิอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ซึ่งบทบัญญัติพื้นฐานที่ว่ามานี้มิได้นำมาใช้ด้วย ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการในรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้มีกระบวนการดำเนินคดีที่แตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาทั่วไปนั่นเอง

ตามที่กล่าวมานี้เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีรายละเอียด และกลไกตามกฎหมายวิธีพิจารณาคความค่อนข้างมากที่กำหนดขึ้นมาแตกต่างจาก บทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคความอาญา ทำให้เกิดคำถามว่ากฎหมายที่เริ่มนำมาใช้เป็นครั้งแรกนี้จะมีความเหมาะสม หรือมีข้อบกพร่องในการบังคับใช้หรือไม่อย่างไร ด้วยเหตุนี้จึง จำเป็นที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์กฎหมายดังกล่าว โดยเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการป้องกันและปราบปรามการ

สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 , ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา, เล่ม 116 ตอนที่ 81 ก. (วันที่ 14 กันยายน 2542).

ทฤษฎีแห่งชาติ ซึ่งผู้เขียนได้กำหนดเป็นหัวข้อวิจัยพร้อมกับ ตั้งข้อสมมติฐานว่า กฎหมายเรื่องนี้ยังไม่มี ความสมบูรณ์เพียงพอสมควรต้องแก้ไขจึงจำเป็นต้องทำการศึกษาวិเคราะห์ถึงประเด็นปัญหา ตลอดจนผลกระทบ และกำหนดข้อเสนอแนะอันจะเป็นแนวทางนำไปสู่การแก้ไขกฎหมายในอนาคตต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อทราบถึงทฤษฎีและแนวความคิดทางกฎหมายอาญาในการพิจารณาคดีการเมือง (Conception Penaliste de la Juridiction Politique) ตลอดจนทฤษฎีและแนวความคิดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อทราบถึงกระบวนการในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญ
3. เพื่อวิเคราะห์กฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการ ดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่ามีความสมบูรณ์ เหมาะสม หรือมีผลกระทบต่อ การบังคับใช้กฎหมาย และการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติใน กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐหรือไม่เพียงใด

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

มุ่งศึกษาวิเคราะห์บทบาทบัญญัติกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ที่ เกี่ยวกับการดำเนินคดีต่อกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิด ฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ราชการ อันเป็นข้อกล่าวหาว่ากระทำความผิด ในทางอาญา ทั้งนี้โดยไม่รวมถึงการดำเนินคดีในกรณีร้ายแรงผิดปกติ และคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินซึ่งเป็นข้อกล่าวหาในทางแพ่ง สำหรับการศึกษาวินิจฉัยจะมุ่งวิเคราะห์ถึงผลของการบังคับใช้กฎหมายว่ามี ประเด็นปัญหา ตลอดจนผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอย่างไรและเสนอแนะแนวทางต่างๆ พร้อมกับชี้ให้เห็นถึงข้อดี ข้อเสียที่อาจจะเกิดขึ้นแต่ละกรณีเพื่อค้นหาแนวทางที่สมบูรณ์ที่สุด มาเป็นข้อพิจารณาในการแก้ไขกฎหมาย ต่อไป

1.4 ข้อจำกัดในการวิจัย

เนื่องจากหัวข้อวิจัยเป็นเรื่องค่อนข้างใหม่สำหรับประเทศไทย เพราะเพิ่งจะมีการนำมาใช้อย่างจริงจังเป็นครั้งแรก ดังนั้นข้อมูลจึงมีอยู่อย่างจำกัดส่วนใหญ่จะเป็นข้อมูลในเชิงการแสดงความเห็นที่มีได้มีการอ้างอิงแหล่งที่มาไว้อย่างชัดเจน สำหรับข้อมูลต่างประเทศเกี่ยวกับเรื่อง ดังกล่าวก็มีไม่มาก แต่ที่พอจะนำมาเป็นต้นแบบในการพิจารณาเพื่อศึกษาเปรียบเทียบได้ คือกรณีของประเทศฝรั่งเศสโดยเฉพาะที่เกี่ยวกับแนวความคิดและรูปแบบของการจัดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง นอกเหนือจากข้อจำกัดการศึกษาวิจัยในแง่ของข้อมูลที่นำมาใช้อ้างอิงตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว ขณะทำการวิจัยเรื่องนี้ยังเป็นช่วงเวลาเดียวกับที่กำลังมีการปรับปรุงองค์กรต่างๆ ซึ่งบ้างก็อยู่ระหว่างปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างขององค์กรตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ดังนั้นเพื่อมิให้งานวิจัยเกิดความผิดพลาด จึงพยายามหลีกเลี่ยงที่จะไม่กล่าวถึงรายละเอียดการจัดโครงสร้างขององค์กร เว้นแต่องค์กรที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อวิจัย โดยตรงก็จะนำมากล่าวไว้ด้วย

1.5 สมมติฐานในการวิจัย

กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่กำหนดว่าก่อนนำคดีมาสู่ศาลจะต้องมีการเข้าชื่อร้องขอจากสมาชิกรัฐสภาก่อน หรือห้ามมิให้กรรมการผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นจนกว่าจะมีคำพิพากษาให้ยกคำร้อง หรือให้องค์คณะผู้พิพากษาเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนเพื่อทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีตาม คำร้องขอ ตลอดจนการกำหนดให้ัยการสูงสุดจะต้องฟ้องคดีตามมติของคณะกรรมการไต่สวนนั้น ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมายและเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับการวิจัย

1. สามารถนำทฤษฎีและแนวความคิดที่ได้จากศึกษามาประยุกต์ใช้ในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีความถูกต้องสมบูรณ์มากขึ้น
2. ทำให้เข้าใจถึงเจตนารมณ์และหลักการที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งจะสามารถทำให้ใช้กฎหมายหรือตีความกฎหมายได้อย่างถูกต้อง
3. เพื่อจะได้นำผลการศึกษาวิเคราะห์มาเป็นแนวทางเพื่อการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวในโอกาสต่อไป

1.7 วิธีดำเนินการวิจัย

การดำเนินการวิจัยจะใช้วิธีวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยเริ่มจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่จะวิจัยทางเอกสารทั้งหมด เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตลอดจนวิทยานิพนธ์ บทความ รายงานการประชุมของคณะกรรมการชั้นกร่างกฎหมาย รายงานการประชุม และความเห็นของสมาชิกวุฒิสภาในการพิจารณาเห็นชอบในการตรากฎหมาย รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ รายงานการสัมมนา และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยข้อมูลได้ค้นคว้ารวบรวมจากหอสมุดจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หอสมุดแห่งชาติ ศูนย์สารสนเทศกระทรวงยุติธรรม หอสมุดประจำศาล หลังจากได้ข้อมูลมากเพียงพอแล้วจะจัดเก็บรวบรวมเป็นหมวดหมู่โดยแบ่งตามลักษณะเนื้อหา และจะนำข้อมูลที่ได้มาศึกษาวิเคราะห์เพื่อกำหนดประเด็นปัญหา ตลอดจนผลกระทบ เพื่อยืนยันสมมติฐานที่ผู้วิจัยได้กำหนดไว้ข้างต้น พร้อมกับจะเสนอแนวทางที่เห็นว่ามี ความถูกต้องและเหมาะสมโดยจะชี้ให้เห็นถึงข้อดี ข้อเสียเพื่อให้เป็นข้อมูลต่อไปด้วย

การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

รายงานวิจัยของศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เรื่องระบบตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (Impeachment) ได้กล่าวถึงบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงไว้ในความหมายเป็นสองนัย คือ ในความหมายของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงทางการเมือง กับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในราชการประจำ แต่ตามรัฐธรรมนูญฯ ได้แยกแยะระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากกันอย่างชัดเจน โดยสามารถดูความหมายได้จากคำขอและคำจำกัดความ อย่างไรก็ตาม یریก็บุคคลทั้งสองประเภทดังกล่าวต่างก็ฐานะเป็นเจ้าของพนักงาน จึงอาจมีความรับผิดชอบในทางอาญาในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายอาญา ได้เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานอื่น สำหรับในแง่ความรับผิดชอบในทางการเมือง และความรับผิดชอบในทางกฎหมายปกครองก็อาจมีได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้การควบคุมตรวจสอบตามแนวทางต่างๆ มีมาตรการที่แตกต่างกันดังที่รัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติรับรองไว้

การควบคุมการใช้อำนาจบริหารของฝ่ายบริหารและอำนาจปกครองของฝ่ายปกครอง ที่อยู่ในบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารนั้น ต้องพิจารณาลักษณะการใช้อำนาจ ถ้าเป็นการใช้อำนาจทางการเมืองของรัฐบาล เช่น การดำเนินการทั้งหลายเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การกระทำเกี่ยวกับสภา การควบคุมก็ต้องทำด้วยวิธีทางการเมืองโดยสภา ได้แก่ การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ เป็นต้น ไม่ควรนำวิธีการควบคุมทางกฎหมายโดยองค์กรศาลเข้าไปเกี่ยวข้อง มิฉะนั้นศาลจะกลายเป็นองค์กรสูงสุดที่ควบคุมได้ทั้งสภาและรัฐบาล แต่ถ้าเป็นการใช้อำนาจทางกฎหมายของรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ ก็ควรให้ศาลปกครองเป็นผู้ควบคุม การควบคุมก็เน้นความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้นหากไม่ชอบก็เพิกถอนได้ ถ้าการใช้อำนาจชอบด้วยกฎหมายแล้วแต่อาจไม่เหมาะสมหรือไม่เป็นธรรมถือเป็นเรื่องดุลพินิจ และเป็นเรื่องความเหมาะสมของเจ้าหน้าที่ทางเทคนิคก็ไม่อยู่ในอำนาจของศาลปกครอง มิฉะนั้นจะกลายเป็นว่าศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชาที่ควบคุมความเหมาะสมทาง เทคนิคของเรื่องที่เจ้าหน้าที่ทำ จึงควรให้องค์กรอื่นทำหน้าที่นี้

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ , กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ นิตยธรรม), หน้า 261 - 263.

ในต่างประเทศมีผู้ตรวจการรัฐสภา (ombudsman) จะทำหน้าที่ดูแลความเหมาะสมเป็น
 ธรรมเนียม เช่น ประเทศสวีเดน และประเทศฟินแลนด์กรณีของประเทศสวีเดน ผู้ตรวจการรัฐสภา หรือ
 parliamentary ombudsman มีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่ควบคุม และตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้
 พิพากษา อัยการ และข้าราชการทั้งปวง ทั้งฝ่ายทหารและพลเรือน ยกเว้นคณะรัฐมนตรี สมาชิกรัฐสภา
 และคณะกรรมการเมืองต่างๆ ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน การควบคุมการตรวจสอบ
 การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ อาจเริ่มทำการตรวจสอบด้วยตนเองหรืออาจจะมาจากการร้องเรียนของ
 ประชาชน เมื่อทำการตรวจสอบแล้วอาจยกคำร้อง (dismiss) หรือเห็นว่ามิมีมูลก็ส่งเรื่องให้หน่วยงานที่
 เกี่ยวข้องทำการตรวจสอบต่อไปหรือถ้าเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ไม่ถูกต้อง แต่ไม่ใช่เรื่องร้ายแรงก็อาจ
 วิจารณ์ (criticism) หรือตักเตือน (admonition) เพื่อให้มีการแก้ไขปรับปรุง แต่ถ้าเป็นเรื่องร้ายแรง
 ผู้ตรวจการรัฐสภามีอำนาจดำเนินการสอบสวนทางวินัย และหากถึงขั้นเป็นความผิดอาญาก็มีอำนาจ
 ฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งกรณีนี้ผู้ตรวจการรัฐสภาก็มีหน้าที่เป็นอัยการพิเศษ (special prosecutor) ในคดีนั้น
 ระบบงานของ ผู้ตรวจการรัฐสภาได้แสดงถึงควมมีอำนาจของรัฐสภาที่มีเหนืออำนาจอื่น (Pre-
 eminent branch) เนื่องจากถือว่าเป็นอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจ
 อธิปไตยโดยตรง ผู้ตรวจการรัฐสภาที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภาจึงได้รับถ่ายทอดอำนาจนี้ด้วย
 เกี่ยวกับความเป็นอิสระในการปฏิบัติงานของผู้ตรวจการรัฐสภานั้น แม้จะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภา
 แต่ก็มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่รัฐสภาไม่มีอำนาจที่จะชี้นำหรือสั่งการให้ดำเนินกิจการในเรื่องใด
 และทางปฏิบัติรัฐสภาหรือพรรคการเมืองก็มักจะไม่ว่าก้าวกายการปฏิบัติงาน โดยถือเป็นประเพณีทาง
 การเมืองประการหนึ่ง²

ส่วนกรณีผู้ตรวจการรัฐสภาของประเทศฟินแลนด์จะมาจากการเลือกตั้งโดยรัฐสภา
 และจะอยู่ในวาระคราวละสี่ปี ปฏิบัติหน้าที่เป็นอิสระจากการควบคุมของรัฐสภา ผู้ตรวจการ
 รัฐสภามีหน้าที่ตรวจสอบและควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร รวมทั้งศาลและ
 ผู้พิพากษา ซึ่งจะต้องมิใช่เป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยคดีของผู้พิพากษา หรือเป็นเรื่อง
 ที่จะยกเลิกคำวินิจฉัยของศาล แต่เป็นอำนาจในการตรวจสอบการใช้กระบวนการทางวิธีพิจารณา
 ในศาล เป็นต้น³

² ประพันธ์ นัยโกวิท, "ระบบ parliamentary ombudsman ของประเทศสวีเดน,"
 วารสารอัยการ ปีที่ 11 ฉบับที่ 130 : 17-21.

³ Judge of European Court of Human Right. อ้างถึงใน ชัยพัฒน์ ชินวงศ์, ดุลพินิจ เล่ม
 6 ปีที่ 41, : 153-154.

2.1 ที่มาและแนวความคิด

เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงเป็นผู้ที่ถือว่ามีอิทธิพลและอำนาจ โดยอาจจะดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ บุคคลเหล่านี้ถือว่ามีฐานะที่ต่างจากบุคคลธรรมดาทั่วไป อีกทั้งการกระทำความคิดก็มักจะมีใช่เป็นความผิดทางอาญาธรรมดาทั่วไป หากแต่จะมีลักษณะของการกระทำทางการเมือง หรือนโยบายในการใช้อำนาจระดับสูงแทนรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย และเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจะมีความรุนแรงมากกว่าความผิดทั่วไป หากจะนำองค์กรและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติมาบังคับใช้แก่บุคคลเหล่านี้ตามหลักความเสมอภาคอย่างเคร่งครัดย่อมจะไม่มีที่เหมาะสม เพราะสถานะของบุคคลผู้กระทำผิด และลักษณะการกระทำผิดไม่เหมือนกับบุคคลธรรมดาจึงสมควรต้องมีระบบการตรวจสอบบุคคลเหล่านี้ไว้เป็นพิเศษ สำหรับระบบการตรวจสอบมีพื้นฐานทางทฤษฎีสำคัญอย่างน้อยสองทฤษฎีที่สนับสนุนแนวความคิดดังกล่าว คือ⁴

ก) หลักนิติธรรมและความชอบด้วยกฎหมายทางอาญา หมายถึง หลักการที่ว่าความผิด (offense) ก่ติ โทษ (Penalty) ก่ติ หรือองค์กรพิจารณาคดีและวิธีพิจารณาคดี (Court and Procedure) ต้องกำหนดไว้โดยกฎหมายที่ประกาศใช้ก่อนเกิดเหตุ หลักการข้างต้นนี้ อาจเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า "แนวความคิดทางกฎหมายอาญาในการพิจารณาคดีการเมือง" ถ้อยคำที่ว่าความผิดและโทษ จำต้องอาศัยกฎหมายอาญาที่ใช้อยู่ในขณะกระทำผิดเป็นหลัก แต่ทั้งนี้อาจตั้งศาลพิเศษและมีวิธีพิจารณาพิเศษเพื่อพิจารณาคความผิดได้ หากศาลและวิธีพิจารณานั้นมีอยู่ก่อนแล้ว

ข) หลักการพิจารณาคดีการเมืองหรือกิจการเมือง ต้องมีประสิทธิภาพ และได้ผลโดยสามารถให้ความคุ้มครองผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจและอิทธิพลอย่างเหมาะสม

2.2 ระบบการตรวจสอบที่ใช้ในประเทศต่าง ๆ

หลายประเทศในโลกส่วนใหญ่จะกำหนดกระบวนการตรวจสอบทุจริต และความผิดอื่น ๆ ของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงโดยเฉพาะทางการเมืองเอาไว้เป็นพิเศษ ดังนี้

⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, "ระบบการตรวจสอบของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (Impeachment)", : 124-126.

(1) ระบบการพิจารณาความผิดโดยรัฐสภา เป็นระบบอิมพีชเมนต์ของอังกฤษและสหรัฐอเมริกาเป็นต้นแบบ สำหรับประเทศที่ใช้ระบบนี้ ได้แก่ อาร์เจนตินา บราซิล อินเดีย เม็กซิโก ฟิลิปปินส์ บัลแกเรีย คอสตาริกา ไชปรัส ไอร์แลนด์ เกาหลีใต้

(2) ระบบการพิจารณาโดยศาลฎีกาหรือศาลรัฐธรรมนูญ เป็นศาลแรกและศาลสุดท้าย ได้แก่ประเทศเนเธอร์แลนด์ ซึ่งใช้ศาลฎีกาตัดสิน เช่นเดียวกับ เบลเยียม กรีซ สวีเดน สเปน และโปรตุเกส ส่วนประเทศที่ใช้ศาลรัฐธรรมนูญตัดสิน ได้แก่ เยอรมัน ออสเตรเลีย อิตาลี

(3) ระบบการพิจารณาคดีโดยรัฐสภา และศาลพิเศษที่ตั้งขึ้นเพื่อการนี้ ได้แก่ ระบบฝรั่งเศส เดนมาร์ก คาเมรูน ไอวอรีโคสต์ เซเนกัล จอร์แดน และระบบญี่ปุ่น ซึ่งใช้ในการพิจารณาถอดถอนผู้พิพากษาโดยผู้กล่าวหาคือ คณะกรรมาธิการกล่าวหาและศาลพิจารณาถอดถอนผู้พิพากษา ประกอบด้วยสมาชิกของสองสภาเป็นผู้ตัดสิน (The Judge Indictment Committee and The Judge Impeachment Court)

(4) ระบบการพิจารณาคดีโดยสภาพิเศษ (Control yuan) มีหน้าที่ตรวจสอบควบคุมเพียงประการเดียวของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน)

(5) ระบบพิจารณาคดีโดยศาลปกติ และกระบวนการพิจารณาปกติเหมือนพิจารณาคดีบุคคลธรรมดาทั่วไป ได้แก่ ประเทศอัลจีเรีย บาสามาร์ คองโก เซ็กโกสโลวเกีย ฟิจิกานอง ซาอีร์ ยูโกสลาเวีย แทนซาเนีย สวิสเซอร์แลนด์ รวมทั้งประเทศไทย โดยจะดำเนินการสอบสวนและฟ้องร้องต่อศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา เช่นเดียวกับการดำเนินคดีอาญาทั่วไปที่กระทำต่อบุคคลธรรมดา⁵

สำหรับประเทศไทยก็ได้นำระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง โดยเฉพาะทางการเมืองดังกล่าวมาประยุกต์ใช้ด้วย เนื่องจากเห็นว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เข้ามาตั้งแต่ในอดีตถึงปัจจุบันไม่ประสบความสำเร็จ โดยเฉพาะในขั้นตอนชั้นพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการ ซึ่งจะมีโอกาสถูกรอบงำโดยอำนาจทางการเมืองค่อนข้างสูง ส่วนรูปแบบการตรวจสอบควบคุมได้นำเอาแนวความคิดของประเทศฝรั่งเศสที่ใช้ระบบการพิจารณาโดยรัฐสภา

⁵ เรื่องเดียวกัน , : 89.

และศาลพิเศษที่ตั้งขึ้น ซึ่งเป็นรูปแบบการควบคุมทางอาญาในการพิจารณาคดีการเมืองมาเป็นหลัก⁶ กล่าวคือ ใช้ระบบศาลพิเศษที่มีองค์กรการเมือง แต่ใช้องค์กรศาลยุติธรรมระดับศาลสูงคือ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นศาลที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาคดีคดี และเพื่อให้เกิดความเชื่อมโยงกับฝ่ายการเมือง แต่ไม่ตกอยู่ใต้อิทธิพลการครอบงำของการเมือง จึงกำหนดให้มืองค์กรอิสระ ได้แก่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นก่อนมีการเสนอคดีต่อศาล เหตุผลที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรสำคัญร่วมในการตรวจสอบด้วย เพราะรัฐธรรมนูญได้คำนึงถึงความต้องการของประชาชน ที่ต้องการให้องค์กรตรวจสอบความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงมีความเชื่อมโยงกับฝ่ายการเมือง โดยถือว่าเป็นผู้ที่ได้รับความไว้วางใจจากประชาชน แต่ขณะเดียวกันก็ไม่ต้องการให้องค์กรดังกล่าว ตกอยู่ใต้อิทธิพลของการเมือง ส่วนที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มืองค์กรที่เป็นศาลยุติธรรม ได้แก่ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการชี้ขาดความผิดนั้น สืบเนื่องจากอิทธิพลแนวความคิดของประเทศฝรั่งเศสที่มองว่าการให้ ศาลยุติธรรมในระบบปกติที่มีผู้พิพากษาระดับล่างหรือระดับกลางเป็นผู้พิจารณาคดี อาจทำให้ไม่เข้าใจระบบการบริหารประเทศได้ดีเท่าที่ควร และผู้พิพากษาเหล่านั้นก็มักไม่กล้าพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง เพราะเกรงว่าจะเป็นผลร้ายต่อตนเอง หากผู้นั้นกลับมาใช้อำนาจอีก ประเทศฝรั่งเศสจึงได้ตั้งองค์กรพิเศษ คือ "ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ" ซึ่งเป็นศาลการเมืองโดยแท้ เนื่องจากองค์กรคณะผู้พิพากษาในศาลจะมีผู้พิพากษาที่ได้รับการแต่งตั้งมาจากฝ่ายการเมืองร่วมในการพิจารณาพิพากษาคดีด้วย แต่สำหรับกรณีของไทยถือหลักว่า องค์กรตรวจสอบต้องปลอดจากการเมืองโดยเด็ดขาด⁷

ตามความเห็นของผู้วิจัยการจะนำระบบการพิจารณาความผิดโดยรัฐสภา ในระบบอิมพีชเมนต์ของประเทศอังกฤษและสหรัฐอเมริกามาใช้กับกรณีประเทศไทยน่าจะไม่มี ความเหมาะสมและอาจไม่ได้ผล เนื่องจากที่ผ่านมามีประเทศไทยมีกระบวนการที่ให้สมาชิกรัฐสภา

⁶ La Coeur de Justice de La Republlque (CJR) 23 November 1993.

⁷ นันทวัฒน์ ปรมานันท์, "ระบบการพิจารณาคดีความผิดทางอาญาของนักการเมืองระดับสูงในประเทศฝรั่งเศส," ในรวมบทความ เนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล, : 106.

ควบคุมตนเอง โดยกำหนดให้มีการขับออกจากสมาชิกภาพได้ แต่ในทางปฏิบัติไม่เคยได้ใช้เพราะระบบการเมืองไทยยังไม่มีคุณภาพเท่าที่ควร นอกจากนี้กระบวนการอิมพีชเมนต์ โดยเฉพาะของสหรัฐอเมริกา นั้นเป็นระบบลอคดอนออกจากตำแหน่งเพียงอย่างเดียว ซึ่งกระบวนการขอเปิดอภิปรายทั่วไปไม่ไว้วางใจรัฐบาลโดยสภาผู้แทนราษฎรมีอยู่แล้วจึงไม่มีความจำเป็นต้องอาศัยระบบอิมพีชเมนต์อีกแต่อย่างใด ดังนั้นการจะนำระบบพิจารณาคดีนักการเมืองของประเทศฝรั่งเศสมาเป็นรูปแบบเพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของไทยจึงน่าจะมีความเหมาะสมแล้ว

2.3 มาตรการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของไทยตามรัฐธรรมนูญปัจจุบัน

รัฐธรรมนูญปัจจุบัน ซึ่งได้รับการกล่าวขานอย่างมากว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประวัติศาสตร์ที่ถูกจารึกว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของไทยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญมากที่สุด และเป็นความพอใจของหลายฝ่ายที่เต็มใจเรียกรัฐธรรมนูญฉบับนี้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน นอกจากนั้นของความ เป็นรัฐธรรมนูญฉบับประวัติศาสตร์ซึ่งที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุดดังกล่าวแล้ว ในแง่ของความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเองก็นับได้ว่าเป็นสาระสำคัญที่มีการกล่าวถึงรัฐธรรมนูญฉบับนี้เช่นกัน เมื่อกล่าวถึงการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว สิ่งหนึ่งที่มีอาจไม่น่ามากกล่าวได้ก็คือ "กลไก" ที่ถูกสร้างภายใต้กรอบแนวคิดของสภาร่างรัฐธรรมนูญในขณะนั้น โดยพยายามกำหนดกลไกสำคัญไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ จนกระทั่งต่อมาได้กลายเป็นมาตรการสำคัญที่ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ จึงเป็นความจำเป็นที่จะต้องนำมากล่าวไว้เพื่อให้เกิดความเข้าใจต่อระบบการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญมากขึ้น

กรอบแนวคิดที่ปรากฏในร่างรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับประเด็นการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญที่สุด ก็คือการเพิ่มอำนาจประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐด้วยวิธีการดังนี้*

* เลขมาตราที่อ้างตั้งแต่ข้อ 1 ถึงข้อ 2.3 ภายใต้หัวข้อนี้ให้หมายถึงมาตราในร่างรัฐธรรมนูญที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้น

1. การเพิ่มสิทธิในการรับรู้ข้อมูลของประชาชนเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ เช่น กำหนดให้เปิดเผยการดำเนินงานกิจการบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินที่หามาได้ และรายงานรวมทั้งผู้บริจาคให้พรรคการเมือง (มาตรา 48) ประกาศให้ประชาชนทราบถึงทรัพย์สิน หนี้สินของนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี ภริยาและบุตร ซึ่งยังไม่บรรลุนิติภาวะ และการเสียภาษีพร้อมกับการตรวจสอบ (มาตรา 289 และ 292 วรรคสอง) การให้ศาลพิจารณาโดยเปิดเผย (มาตรา 268) และต้องเขียนคำวินิจฉัยทุกคนโดยเฉพาะ ในศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา 266) และตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 315)

2. การเพิ่มระบบและองค์การตรวจสอบการใช้อำนาจให้ครอบคลุมทุกด้านโดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ว่าองค์การตรวจสอบที่ไม่ครบถ้วนก็ดี หรือ ไม่มีอิสระแท้จริงก็ดีย่อมไม่มีประสิทธิภาพในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีอย่างมากมายได้ทั้งหมด จึงได้เพิ่มระบบตรวจสอบให้ครบถ้วนมีอิสระแท้จริงโดยมุ่งในด้าน

2.1 การป้องกันการทุจริต ร่างรัฐธรรมนูญพยายามสร้างกลไกป้องกันการทุจริตไว้ดังนี้ การให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และข้าราชการประจำระดับสูงแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ก่อนเข้าสู่ตำแหน่งและหลังพ้นตำแหน่งโดยจะมีการตรวจสอบอย่างจริงจัง (มาตรา 289 - 294) การให้มีการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการตลอดจนเจ้าหน้าที่อื่น (มาตรา 79) และประมวลจริยธรรมของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และกรรมการ (มาตรา 191)

2.2 การปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้จัดให้มีการตรวจสอบทางนโยบายด้วยการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี (มาตรา 186-187) การถอดถอนพระสวามีหรือเจตนาทุจริต หรือสื่อร้ายวชิตปกติ (มาตรา 186 วรรคสอง และ 301-305) การพิจารณาความผิดทางอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (มาตรา 303 วรรคท้าย และ 306-315) สำหรับการตรวจสอบการใช้อำนาจของข้าราชการนั้นก็ใช้วิธีการถอดถอนและดำเนินคดีอาญาในศาลยุติธรรมตามปกติ

2.3 การเพิ่มองค์การอิสระในการตรวจสอบทุกระดับ ก็คือ ศาลรัฐธรรมนูญที่ควบคุมกฎหมายที่รัฐสภาตราไม่ให้ขัดรัฐธรรมนูญ (มาตรา 254-269) ศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลหลักทั่วไปในกรณีที่ไม่วางอำนาจศาลอื่นพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญา (มาตรา 270) ศาลปกครองควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี และ

ข้าราชการทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่น (มาตรา 275) ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาับเรื่องร้องทุกข์ของราษฎร (มาตรา 196-197) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อป้องกันการประพฤติมิชอบเกี่ยวกับการใช้เงินแผ่นดิน (มาตรา 316) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้เป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (มาตรา 295) เป็นต้น โดยองค์กรตรวจสอบเหล่านี้ แต่งตั้งโดยเชื่อมโยงกับรัฐสภามีอิสระแต่สามารถถูกถอดถอนและตรวจสอบได้⁸

ความจำเป็นที่จะต้องมีระบบควบคุมการใช้อำนาจขององค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากถือเป็นพื้นฐานการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนสำหรับหลักการควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่ดี ควรจะต้องมีลักษณะดังนี้⁹

(1) ควรมีระบบที่ครอบคลุมกิจกรรมของรัฐทุกด้าน ดังนั้น องค์กรและกระบวนการตรวจสอบจึงต้องมีหลายองค์กร เพื่อให้การตรวจสอบครอบคลุมกิจกรรมต่างๆ ของรัฐซึ่งมีหลากหลายมากขึ้นทุกวันให้มีประสิทธิภาพจริงจัง แต่การมีองค์กรและกระบวนการควบคุมที่หลากหลายนั้นต้องไม่ซ้ำซ้อนสับสนกัน

(2) ระบบการควบคุมการใช้อำนาจรัฐต้องเหมาะสมกับสภาพกิจกรรมของรัฐที่ถูกควบคุม และต้องสร้างสมดุลภาพของความจำเป็นในการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนมีคำกล่าวที่ว่า "การควบคุมการใช้อำนาจที่เห็นแก่สิทธิของเอกชนเจ้าหน้าที่ทำอะไรเพื่อประโยชน์สาธารณะไม่ได้เลยเป็นระบบที่ล้มเหลวพอๆ กับการปล่อยให้เจ้าหน้าที่ใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สาธารณะตามอำเภอใจจนสิทธิเสรีภาพของประชาชนสูญสิ้นไป"

⁸ คณะกรรมการการ การประชาสัมพันธ์ สภาสร้างรัฐธรรมนูญ, "ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้อะไรกับประชาชน?", คู่มือการทำประชาพิจารณ์, หน้า 6-8. (อค์สำเนา).

⁹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย, หน้า 259-261.

(3) องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมต้องมีความเป็นอิสระที่จะตรวจสอบและควบคุมกิจกรรมที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำได้ และองค์กรควบคุมนั้นเองก็จะต้องถูกตรวจสอบได้ด้วย

(4) ประชาชนจะต้องสามารถใช้สิทธินำเรื่องมาสู่องค์กรทั้งหลายได้กว้างขวาง แต่การให้สิทธิประชาชนตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐต้องไม่กว้างขวางเกินไปจนขนาดใครๆก็นำเรื่องอะไรก็ได้มาให้องค์กรตรวจสอบหรือไปควบคุมการใช้อำนาจ จึงมีหลักว่าเฉพาะผู้ที่ถูกผลกระทบโดยตรงหรือจะต้องถูกผลกระทบโดยไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น ที่จะสามารถนำเรื่องให้องค์กรควบคุมพิจารณาได้

2.3.1 การตรวจสอบทางจริยธรรม

รัฐธรรมนูญได้กำหนดคณวณโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้หลายเรื่องรวมถึงการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ¹⁰ ปัญหาที่มีการถกเถียงกันมากที่สุดเกี่ยวกับการจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ก็คือ ความจำเป็นและความเหมาะสมในการจัดทำประมวลจริยธรรมหรือจรรยาบรรณทางการเมืองสำหรับนักการเมือง โดยเฉพาะ เหตุที่คนส่วนใหญ่ให้ความสนใจเรื่องนี้มากกว่าบุคคลในกลุ่มอาชีพอื่น อาจเป็นเพราะอาชีพการเมืองมีลักษณะสำคัญที่แตกต่างไปจากบุคคลในกลุ่มอาชีพอื่นสองประการคือ

(1) อาชีพนักการเมืองเป็นอาชีพที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ (political power) ซึ่งเป็นการใช้อำนาจที่มีผลกระทบในขอบเขตที่กว้างและลึก

(2) ตำแหน่งทางการเมืองและการปกครอง (public office) ถือเป็นตำแหน่งที่ต้องได้รับความไว้วางใจอย่างสูงจากประชาชน โดยถือว่านักการเมืองเป็นบุคคลสาธารณะ (public man) ทั้งนี้เพราะเป็นตำแหน่งของการเป็นผู้นำนักการเมืองจึงเป็นเป้าตรวจสอบสาธารณะ (public

¹⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 77 บัญญัติว่า รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐเพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่.

scrutiny) สูงกว่าผู้ประกอบอาชีพอื่น ๆ¹¹ ในการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในการปฏิรูปการเมืองที่ผ่านมา ประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการปรับปรุงมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการประจำ และนักการเมืองการสร้างจรรยาบรรณทางการเมืองเป็นการถกเถียงเชิงวิพากษ์ และเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อที่จะวางกรอบ แนวความคิดในการสร้างระบบจริยธรรม ที่จะนำมาประยุกต์ใช้ในการควบคุมพฤติกรรมของสมาชิกขององค์กรวิชาชีพที่ย่อมมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะของแต่ละวิชาชีพ¹² อย่างไรก็ตาม จริยธรรมนักการเมืองที่ทุกคนประสงค์ที่จะให้มีการบัญญัติออกมาใช้โดยมุ่งหวังว่าจะสามารถควบคุมนักการเมืองให้อยู่ในกรอบของการเป็นนักการเมืองตามที่ประชาชนมุ่งหวัง แต่สิ่งนั้นจะเป็นจริงไม่ได้ถ้านักการเมืองยังขาดมโนสำนึกในการทำหน้าที่เป็นตัวแทนที่ดีของประชาชน

2.3.2. การตรวจสอบทางการเมือง

โดยทั่วไปแล้วสำหรับประเทศที่พัฒนา เช่น ประเทศในแถบทวีปยุโรป และสหรัฐอเมริกา นั้น ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและข้าราชการประจำจะดำเนินไปในลักษณะที่นักการเมืองจะเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารประเทศ โดยมีข้าราชการประจำเป็นผู้นำเอานโยบายนั้นไปปฏิบัติให้บังเกิดผล ทั้งนี้ความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่ายจะมีการถ่วงดุลอำนาจที่เหมาะสมเพื่อควบคุมให้การดำเนินงานเป็นไปด้วยความถูกต้องชอบธรรม และมีการตรวจสอบจากมหาชนได้ง่าย แต่ในกรณีของประเทศกำลังพัฒนานั้น วิวัฒนาการของระบบราชการที่เกิดขึ้นมามีความแตกต่างในด้านวัตถุประสงค์จากแนวความคิด ดังกล่าวข้างต้นโดยสิ้นเชิง ระบบราชการในประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทยถูกสร้างขึ้นเพื่อเป็นกลไกการรวบรวมอำนาจทางการเมืองการปกครองเข้าสู่ศูนย์กลางของราชอาณาจักรสืบเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นการปฏิบัติงานของข้าราชการจึงมุ่งสนองตอบความต้องการของผู้มีอำนาจหรือกลุ่มอำนาจส่วนน้อยที่อยู่บนยอดสูงสุดของอำนาจทางการเมืองการปกครองเท่านั้น¹³

¹¹ มนตรี เจนวิทย์ถาวร, จริยธรรมนักการเมือง : ปัญหาสำคัญของระบบประชาธิปไตย, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) มูลนิธิภูมิปัญญา, หน้า 191 – 192.

¹² เรื่องเดียวกัน, : หน้า 194.

¹³ พงษ์นกร นครสันติภาพ, “การเมืองกับกรมตำรวจไทย (พ.ศ.2475-2500)” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539), หน้า 10.

การควบคุมฝ่ายบริหารเกิดจากแนวความคิดที่ว่า ในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนได้ยินยอมพร้อมใจมอบอำนาจการออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับควบคุมดูแลรักษาความเป็นระเบียบ และความสงบในสังคมให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติ ในขณะที่เดียวกันก็ได้มอบอำนาจทางบริหารให้แก่ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ด้วยเหตุที่มีความเกรงกลัวว่า เมื่อผู้ที่ได้รับอำนาจดังกล่าวไปแล้ว และได้ใช้อำนาจไปในทางที่ไม่เหมาะสม หรือไม่ถูกต้องจะมีมาตรการประการใดที่จะสามารถ ควบคุมการใช้อำนาจที่ฝ่ายบริหารได้ใช้ไปในทางที่ผิดหรือมิชอบได้¹⁴ กระบวนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินถือได้ว่าเป็นหลักการสำคัญอย่างยิ่งในระบบรัฐสภาอย่างประเทศไทย ซึ่งรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่จะกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหารไว้ให้แต่ละอำนาจมีความเชื่อมโยงและมีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน โดยฝ่ายบริหารมีอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้นใหม่ และขณะเดียวกันฝ่ายนิติบัญญัติก็มีอำนาจในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน เช่น การตั้งกระทู้ถาม การเบียดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในเรื่องต่างๆ เป็นต้น นอกจากนี้รัฐสภายังมีคณะกรรมการชุดต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นกรรมการสามัญ กรรมการวิสามัญ กรรมการร่วม และกรรมการเต็มสภา ในการที่จะพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ หรือกระทู้กิจการใดๆ ตามที่สภามอบหมายได้ เพื่อเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร¹⁵ จะเห็นได้ว่าการปกครองระบบรัฐสภา ฝ่ายบริหารเป็นผู้มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภา และมอบหมายให้ข้าราชการ ซึ่งอยู่ในฐานะผู้ได้บังคับบัญชานำไปปฏิบัติ การปกครองตามรูปแบบนี้ฝ่ายบริหารจึงต้องมีความรับผิดชอบการบริหารราชการแผ่นดินต่อรัฐสภา¹⁶ ในระบบการปกครอง

¹⁴ ภาณุเดช พัฒนธรรม, "คณะกรรมการ ป.ป.ป. : กรณีศึกษาการควบคุมทุจริต และประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมืองของไทย" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537), หน้า 113-114.

¹⁵ สภาผู้แทนราษฎร . รัฐสภาไทย . จัดทำโดยสำนักงานเลขาธิการ สภาผู้แทนราษฎร (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่).

¹⁶ ภาณุเดช พัฒนธรรม, "คณะกรรมการ ป.ป.ป. : กรณีศึกษาการควบคุมทุจริต และประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมืองของไทย", หน้า 21.

แบบรัฐสภา (Parliamentary System) ที่เกิดขึ้นในสังคมตะวันตกนั้น หลักการสำคัญอันเป็นรากฐานของระบบนี้ ก็คือหลักการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกันระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร โดยที่ฝ่ายบริหารสามารถเสนอให้ประมุขของรัฐยุบสภานิติบัญญัติได้ และฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจอันทำให้ฝ่ายบริหารพ้นไปจากตำแหน่งได้ ซึ่งต่อมาหลักเกณฑ์สำคัญในการปรับเปลี่ยนกลไกดั้งเดิมของระบบรัฐสภาได้เปลี่ยนแปลงไป ปัจจุบันมีการกำหนดให้มืองค์กรควบคุมตรวจสอบในทางการเมืองอื่นๆ นอกจากกลไกดั้งเดิมที่มีอยู่เป็นองค์กรศาลรัฐธรรมนูญ องค์กรตรวจสอบความถูกต้องชอบธรรมของการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน หรือกระบวนการออกเสียงเลือกตั้ง รวมกระทั่งการปรับปรุงระบบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจในทางการเมืองของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ¹⁷

รัฐธรรมนูญกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา มีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินได้ ซึ่งการควบคุมตรวจสอบมีหลายวิธี ได้แก่

2.3.2.1 การควบคุมนโยบาย กล่าวโดยทั่วไป ฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรี มีอำนาจในการปกครองประเทศ หรือที่เรียกว่า อำนาจบริหาร (executive power) โดยปกติเมื่อคณะรัฐมนตรีเข้ารับหน้าที่จะต้องแถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานของรัฐบาล และเมื่อกำหนดนโยบายแล้วคณะรัฐมนตรีย่อมมีอำนาจจัดการต่างๆ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ สำหรับการควบคุมนโยบายของฝ่ายบริหารหรือคณะรัฐมนตรีก็แล้วแต่รัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ ซึ่งอาจบัญญัติว่าจะต้องได้รับความไว้วางใจจากรัฐสภา¹⁸ หรือบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ¹⁹

¹⁷ สุรพล นิติไกรพจน์, "ระบบควบคุมตรวจสอบรัฐบาลทางการเมืองที่เหมาะสม," วารสารกฎหมาย ปีที่ 18 ฉบับที่ 1 (มกราคม 2541), : 64-65.

¹⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 211.

2.3.2.2 **การควบคุมการบริหารทั่วไป** กระบวนการที่ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถนำมาใช้ ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน ได้แก่ การตั้งกระทู้ถาม²⁰ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ²¹ การตั้งคณะ กรรมการสามัญ คณะกรรมการวิสามัญ คณะกรรมการร่วม และคณะกรรมการเต็มสภา เพื่อกระทำกิจการพิจารณาสอบสวน หรือ ศึกษาเรื่องใดๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา อย่างไรก็ตามการติดตามสอดส่องการบังคับใช้กฎหมาย

²⁰ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถาม โดยเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร โดยมีข้อความเป็นคำถามในข้อเท็จจริงหรือนโยบาย การตอบกระทู้ถามให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่เป็นกระทู้ถามของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร หรือเป็นกระทู้ถามที่ประธานสภาเห็นว่าเป็นการมีแรงกดดันหรือเป็นประโยชน์แก่ประชาชนโดยรวม หรือยังประโยชน์ให้เกิดแก่การบริหารราชการแผ่นดิน จะกำหนดให้ตอบในที่ประชุมสภา ก็ได้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 183-184).

²¹ การขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญ กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าสองในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีได้ หากเป็นการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลต้องมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมด โดยทั้งสองกรณีต้องยื่นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร และเมื่อการเปิดอภิปรายทั่วไปสิ้นสุดก็จัดให้มีการลงมติ ซึ่งในการลงมตินี้จะกระทำในวันถัดจากวันที่การอภิปรายสิ้นสุด มติไม่ไว้วางใจต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร กรณีมีมติไม่ไว้วางใจมีเสียงไม่ครบตามกฎหมาย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เข้าชื่อเสนอญัตติหมติสิทธิที่จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีเป็นรายคณะอีกตลอดสมัยประชุม นั้น นอกจากนี้ในรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริง หรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติได้อีกด้วย แต่การขอเปิดอภิปรายทั่วไปจะกระทำได้ครั้งเดียวในสมัยประชุมหนึ่งเท่านั้น

ของฝ่ายบริหารนี้เป็นการ "ควบคุมโดยทางอ้อม" เนื่องจากคณะกรรมการนั้นไม่มีอำนาจให้ยอมให้โทษแก่ฝ่ายบริหารโดยตรง หากพบว่ามี การบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญาโดยไม่ถูกต้อง เช่น ละเว้นการบังคับใช้กฎหมายก็ต้องทำรายงานเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรต่อไป²² นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติถึงการถอดถอนจากตำแหน่ง²³ เป็นมาตรการสำคัญที่สุดอีกมาตรการหนึ่ง ที่คาดว่าจะสามารถควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน โดยเฉพาะฝ่ายการเมือง ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่ง รัฐธรรมนูญได้กำหนดถึงตัวบุคคลที่อาจจะถูกถอดถอนไว้ชัดเจน คือตั้งแต่ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติให้นำเรื่องการถอดถอนมาบังคับใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงอื่นๆ ซึ่งมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกคิสื่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย โดยกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติถอดถอนบุคคล ในตำแหน่งที่กล่าวมาออกจากตำแหน่งได้ แต่ทั้งนี้ก่อนที่จะมีการลงมติประธาณวุฒิสภาจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนและทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภาว่าตามคำร้องขอมิ มูลหรือไม่ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลตามข้อกล่าวหา นับแต่วันดังกล่าว ผู้ดำรง ตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้จนกว่าวุฒิสภามีมติ สำหรับมติของวุฒิสมาชิกที่ จะสามารถถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ต้องมีคะแนนเสียง ไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวน สมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา ผลของการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งผู้นั้นจะถูกตัดสิทธิ ในการดำรงตำแหน่งในทางการเมืองเป็นเวลาห้าปี และการถอดถอนนี้ก็ไม่กระทบกระเทือนในการ ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกด้วย สังเกตว่ารัฐธรรมนูญนอกจากจะได้บัญญัติถึงกรณีการถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงบางตำแหน่งแล้ว ยังได้บัญญัติให้อำนาจ

²² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2541, มาตรา 189.

²³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 303-307.

วุฒิสภาในการมีมติให้กรรมการ ป.ป.ช. พ้นจากตำแหน่งด้วยโดยกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นการเฉพาะให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎรมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้กรรมการ ป.ป.ช. ที่ผู้ถูกกล่าวหาว่า กระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรงพ้นจากตำแหน่งได้ ทั้งนี้ต้องอาศัยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา²⁴

2.3.2.3 การควบคุมทางการเงิน ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจควบคุมทางการเงินของฝ่ายบริหารได้ทั้งก่อนการใช้จ่ายเงินในลักษณะของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมและร่างพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย รัฐธรรมนูญบัญญัติให้สภาผู้แทนราษฎรจะต้องพิจารณาให้เสร็จภายในหนึ่งร้อยห้าวัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาถึงสภาผู้แทนราษฎร ถ้าไม่พิจารณาให้เสร็จภายในกำหนดให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบ²⁵ ส่วนการควบคุมภายหลังการใช้จ่ายเงิน รัฐธรรมนูญกำหนดว่า การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำได้อีกเฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมาย²⁶

2.3.3 การตรวจสอบทางกฎหมาย

แต่เดิมการตรวจสอบรัฐบาลมีเพียงทางเดียว คือ การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลซึ่งเป็นการตรวจสอบทางการเมือง แต่มีปัญหาโดยตลอดอย่างน้อยสองประการคือ การพยายามทำให้การไม่ไว้วางใจทางการเมืองที่ไม่ต้องมีหลักฐานแน่ชัดกลายเป็นการต้องพิสูจน์พยานหลักฐาน "ใบเสร็จ" ที่แน่ชัดกลางสภา ซึ่งกระทำได้ยากหรือไม่ได้เลย เป็นเหตุให้ผู้ไม่สมควรไว้วางใจให้บริหารต่อไป ยังคงอ้างการไม่มีพยานหลักฐานทำให้อยู่ในตำแหน่งต่อไปได้ประการหนึ่ง และการไม่ไว้วางใจนั้นมีการกล่าวหาว่าทุจริต คนส่วนใหญ่คัดค้าน แต่รัฐบาลยังคงชนะเสียงไม่ไว้วางใจ โดยไม่มีการพิสูจน์ความถูกต้องให้กระจ่าง เป็นผลให้คนที่ประชาชนไม่ไว้วางใจอยู่ในตำแหน่งต่อไป และคนที่บริสุทธิ์ก็มีมลทินโดยไม่มีโอกาสพิสูจน์ รัฐธรรมนูญจึงได้แยกการไม่ไว้วางใจทาง

²⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 299.

²⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 180.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 181.

การเมือง และการพิสูจน์ความผิดทางกฎหมายออกจากกัน²⁷ ซึ่งอาจเป็นการตรวจสอบโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การดำเนินคดีทางแพ่งเพื่อเรียกร้องให้ชดใช้ค่าเสียหายเนื่องจากการกระทำละเมิด การดำเนินคดีทางปกครอง เป็นต้น การทำวิจัยนี้จะกล่าวเฉพาะการดำเนินคดีทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพียงสังเขปเท่านั้น

2.3.3.1 การดำเนินคดีทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ความรับผิดชอบทางปกครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อาจแบ่งตามกฎหมายที่ใช้ควบคุมได้สองส่วน คือ ความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักกฎหมายปกครองกับความรับผิดชอบวินัยตามหลักการบริหารงานบุคคล²⁸ ในที่นี้จะขอกกล่าวแต่เฉพาะความรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักกฎหมายปกครอง การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าพนักงาน หรือฝ่ายปกครองจักต้องกระทำการอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายที่ได้ให้อำนาจไว้เท่านั้น หากมีการกระทำการใดๆ นอกเหนืออำนาจและเกิดความเสียหายขึ้นย่อมต้องรับผิดชอบในทางปกครอง เรียกว่า "คดีปกครอง" ซึ่งมุ่งที่จะให้มีการเพิกถอนการกระทำทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมาย เว้นแต่เป็นกรณีที่ไม่อาจมีการเพิกถอนได้จึงใช้วิธีบังคับให้ฝ่ายปกครองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนความเสียหาย²⁹ กล่าวโดยสรุปคดีปกครองมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อควบคุมตรวจสอบความถูกต้องของการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น มิได้มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษแก่ตัวเจ้าพนักงาน ซึ่งเป็นเรื่องในทางวินัยหรืออาญาที่แยกออกไป ปัจจุบันการควบคุมฝ่ายปกครองของไทยเป็นไปในสองรูปแบบ โดยแบ่งตามองค์กรในการควบคุม คือ

ก) คณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2522 โดยเฉพาะตามมาตรา 19 ได้กำหนดลักษณะเรื่องราวร้องทุกข์ที่คณะกรรมการวินิจฉัย

²⁷ สภาร่างรัฐธรรมนูญ, "ประชาชนได้อะไรจาก(ร่าง)รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับประชาชน", สิงหาคม 2540, หน้า 11 (อัดสำเนา).

²⁸ เคนเดือน เชนฐสมาน, "การดำเนินคดีกับเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2539), หน้า 29.

²⁹ ประยูร กาญจนกุล, "คดีปกครอง" จุลพาท 5 (กันยายน-ตุลาคม 2523), : หน้า 11.

ร้องทุกข์จะรับไว้พิจารณาเพื่อคุ้มครองให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการต่างๆ ภายในกำหนด และในกรณีเร่งด่วนและจำเป็นมีคำสั่งใหม่หรือมีคำสั่งเปลี่ยนแปลงการกระทำของรัฐ

ข) การฟ้องคดีปกครองต่อศาล แต่เดิมประเทศไทยยังคงใช้ระบบของศาลเดี่ยว การฟ้องคดี ปกครองจึงต้องฟ้องต่อศาลยุติธรรม (ศาลแพ่ง) ซึ่งเป็นคนละกรณีกับการดำเนินคดีกับเจ้าพนักงานในทางแพ่งและอาญา ดังนั้นศาลยุติธรรมจะต้องระมัดระวังในการควบคุมการกระทำที่เป็นดุลพินิจของฝ่ายปกครอง หากศาลเห็นว่าเป็นเรื่องดุลพินิจของฝ่ายปกครองแล้วศาลจะไม่เข้าไปควบคุม เว้นแต่การใช้ดุลพินิจนั้นจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่มีพยานหลักฐานสนับสนุน หรือไม่สุจริต และต้องเข้าเงื่อนไข องค์ประกอบความผิดจึงจะถือเป็นความผิดทางอาญา³⁰ ศาลฎีกาเคยวินิจฉัยว่า ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาได้ว่า คำสั่งของฝ่ายบริหารนั้นถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2949/2526) หรือกระทำโดยสุจริตมีเจตนาถ่วงอ้อมแก่ประชาชน ผู้ถูกกระทบสิทธิหรือไม่ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1617/2519) ข้อที่ว่าไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นต้องเป็นเรื่องข้อเท็จจริง หรือใช้ดุลพินิจโดยไม่มีพยานหลักฐาน หรือไม่มีเหตุผลสนับสนุนเพียงพอ หรือขัดแย้งต่อพยานหลักฐาน หรือมิได้เป็นไปโดยสุจริต (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2641/2523, 822/2522 และ 646-647/2510)³¹

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีศาลปกครองขึ้นโดยเฉพาะ ไม่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมอีกต่อไป ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชา หรือในกำกับดูแลของรัฐบาลกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาลด้วยกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ³² องค์การตุลาการอาจเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองก็ได้

³⁰ เด่นเดือน เชนฐฐมน, "การดำเนินคดีกับเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157", หน้า 12 - 13.

³¹ กมลชัย รัตนสการวงศ์, กฎหมายปกครอง คำบรรยายสรุปบทความรายงานการศึกษา (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด), หน้า 119-121.

³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 276-280.

ซึ่งล้วนอยู่ในฐานะที่จะควบคุมให้องค์กรของรัฐ ฝ่ายปกครองใช้อำนาจดุลพินิจ ภายใต้กรอบของกฎหมายได้ดีที่สุดแต่ศาลก็ต้องจำกัดตนเองอยู่เฉพาะ แต่การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ไม่ควรก้าวล่วงไปตรวจสอบความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครองด้วย มิฉะนั้นจะเป็นการสอดเข้าไปใช้อำนาจดุลพินิจ ซึ่งกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่จะมอบหมายให้อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรของรัฐฝ่ายปกครอง³³

สรุปความแตกต่างระหว่างความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานในคดีปกครองกับความรับผิดชอบทางอาญา คดีปกครองการควบคุมจะมุ่งเน้นที่ "เนื้อหา" ของงานหรือการปฏิบัติหน้าที่ว่าถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่เป็นการกระทำเกินขอบอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ กระทำถูกต้องตามขั้นตอนของกฎหมายหรือไม่ หากการกระทำหรือคำสั่งนั้นไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็จะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้เพิกถอนคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายนั้นเสียเพื่อให้มีการสั่งการใหม่ให้ถูกต้อง จึงเป็นการควบคุมงานของเจ้าพนักงานให้เป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมายโดยไม่มีการลงโทษเจ้าพนักงาน ในคดีปกครองจึงไม่คำนึงถึงเรื่องเจตนาดังเช่นคดีอาญา และคดีประเภทนี้จะอยู่ในอำนาจการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ส่วนคดีอาญาการควบคุมจะมุ่งถึง "การกระทำ" และ "เจตนา" ตามองค์ประกอบความผิดตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเป็นเรื่องที่เจ้าพนักงานที่มีการใช้เจตนาส่วนตัวเข้าไปปะปนกับตำแหน่งหน้าที่ แล้วมีเจตนาที่จะใช้อำนาจของตนให้ผู้อื่นได้รับความเสียหายอันเป็นการมุ่งเน้นการควบคุมส่วนตัวของเจ้าพนักงานในการกระทำและพฤติกรรม(เจตนา) หรือความประพฤติของเจ้าพนักงานในทางส่วนตัวโดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย จึงมีการลงโทษเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ในทางที่มีชอบโดยกฎหมายอาญา อันเป็นการมุ่งที่ตัวบุคคลที่เป็นเจ้าพนักงานเป็นหลัก³⁴

³³ วรพจน์ วิสรุตพิชญ์, "การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางปกครองโดยองค์กรตุลาการ."

ในรวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี คร.ปรีดี เกษมทรัพย์, : 199.

³⁴ เคนเคียน เซษฐสุมน, "การดำเนินคดีกับเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157", หน้า 46-47.

ตารางสรุปการเปรียบเทียบความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตามกฎหมายต่างๆ *

	แพ่ง	ปกครอง	วินัย	อาญา
ลักษณะของการกระทำที่ต้องรับผิดชอบ	การปฏิบัติหน้าที่โดยละเมิดหรือทำให้ผู้อื่นได้รับความเสียหาย	การปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายที่กำหนดหน้าที่	การไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับเรื่องวินัยและการฝ่าฝืนข้อห้าม	การนำเจตนาส่วนตนไปใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ที่ทำให้เกิดความเดือดร้อนเสียหาย
ลักษณะของความรับผิดชอบ	ชดใช้ค่าเสียหาย	แก้ไขการปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมาย	ลงโทษทางวินัยตัวเจ้าพนักงาน	ลงโทษตัวเจ้าพนักงาน
วัตถุประสงค์ของความผิด	ให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาเพื่อกลับสู่สภาพเดิม	เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานถูกต้องตามกฎหมายที่ให้อำนาจ	มุ่งคุ้มครององค์กรหรือหน่วยงานรัฐ	คุ้มครองความบริสุทธิ์ของอำนาจรัฐและประชาชนในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงาน
องค์กรในการพิจารณา	ศาลแพ่ง	คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ศาลยุติธรรม (ปัจจุบันได้แก่ศาลปกครอง)	คณะกรรมการพิจารณาวินัยตาม พ.ร.บ.ระเบียบข้าราชการฯ ผู้บังคับบัญชา	ศาลอาญา
เจตนา	พิจารณาเพียงกรรมคือ ความเสียหายที่เกิดขึ้น	ทางปกครองไม่คำนึงถึงเจตนา	กระทำโดยรู้สำนึกในการกระทำเท่านั้น มีต้องมีเจตนาให้เกิดความเสียหาย	มีเจตนาในการกระทำ (การปฏิบัติหน้าที่) มีเจตนาให้เกิดความเสียหายเกิดขึ้นแก่ผู้อื่น

* ที่มา : เคนเดือน เชนฐสมน, "การดำเนินคดีกับเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157", วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2539, : 50.

2.3.3.2 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

แต่เดิมในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีลักษณะเช่นเดียวกับการดำเนินคดีอาญาแก่บุคคลทั่วไป กล่าวคือ ต้องดำเนินการสอบสวน ฟ้องร้อง พิจารณา และสืบพยานตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งบางครั้งก็มีปัญหาอุปสรรคเกี่ยวกับการดำเนินคดีหลายประการ เช่น ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นสมาชิกรัฐสภาจะได้รับการคุ้มกันตามรัฐธรรมนูญ โดยในระหว่างสมัยประชุมห้ามมิให้จับ คุมขัง หรือหมายเรียกตัวสมาชิกไปทำการสอบสวน เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้นั้นเป็นสมาชิก หรือในกรณีจับขณะกระทำผิด นอกจากนี้ประธานแห่งสภาของสมาชิกรัฐสภาดังกล่าวอาจสั่งให้ปล่อยผู้ถูกจับได้ สำหรับการฟ้องคดีอาญาไม่ว่าจะได้ฟ้องนอกหรือในสมัยประชุมศาลจะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมมิได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาเป็นต้น³⁵ จากตัวอย่างเพียงบางเรื่องสามารถเห็นปัญหาขัดข้องทำให้การดำเนินคดีอาญากับบุคคลดังกล่าวต้องล่าช้า บางครั้งคดีก็จะถึงที่สุดบุคคลนั้นก็พ้นจากสภาพนักการเมืองหรือพ้นจากตำแหน่งต่างๆ แล้ว แต่ในปัจจุบันการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ชัดเจนว่า บทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา มิให้นำมาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง³⁶

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้โดยตรงตั้งแต่มาตรา 308 ถึง มาตรา 311 และที่เกี่ยวข้องตั้งแต่มาตรา 303 ถึง มาตรา 307 มีขั้นตอนสรุปได้ดังนี้ ในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งได้แก่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นที่ถูกกล่าวหาว่าร้ายวชผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น³⁷ สามารถดำเนินการได้สองกรณีคือ

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 165-167.

³⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 310 วรรคสาม.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 308.

กรณีแรก เริ่มโดยกระบวนการใช้สิทธิถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 303 ถึง มาตรา 307 โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาให้มีการประชุมวุฒิสภา เพื่อลงมติถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวออกจากตำแหน่งได้ ทั้งนี้เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องขอถอดถอนเช่นว่านี้ แล้วจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนโดยเร็วเมื่อไต่สวนเสร็จให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าคำร้องมีมูลก็ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อให้ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติเรื่องถอดถอนต่อไป และถ้ากรณีเป็นความผิดทางอาญา ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติก็ให้ส่งเรื่องดังกล่าวให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อศาลฎีกาฯ แต่ถ้าอัยการสูงสุดเห็นว่าเรื่องไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ก็อาจแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบและให้ตั้งคณะทำงานขึ้นประกอบด้วยผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แต่ในกรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีอาญาแทนก็ได้ สังเกตว่าเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลนับแต่วันดังกล่าว ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภาจะมีมติ แต่ถ้ามีมติว่าไม่มีมูลข้อกล่าวหาดังกล่าวก็ตกไป

กรณีที่สอง ผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา 309 สามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทำความเข้าใจก่อนส่งไปยังศาลฎีกาฯ จะเห็นว่าจากระบบที่สร้างขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ผู้เสียหายไม่สามารถที่จะฟ้องคดีได้เองเหมือนอย่างคดีอาญาทั่วไป ผู้เสียหายคงมีสิทธิเพียงยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินการแทน เหตุผลที่ผู้เสียหายไม่สามารถฟ้องคดีได้เองนั้นก็เพราะว่าบทบัญญัติในเรื่องการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นกลไกที่มีไว้เพื่อคุ้มครองรัฐมิใช่คุ้มครองผู้เสียหายเฉพาะราย และตามเจตนารมณ์ของกฎหมายก็ต้องการให้มีระบบการสอบสวนฟ้องคดี ตลอดจนการพิจารณาพิพากษาคดีพิเศษแตกต่างไปจากการดำเนินคดีอาญาทั่วไป ฉะนั้นหากยอมให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีได้เองโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการพิเศษ ดังกล่าวก็จะทำให้

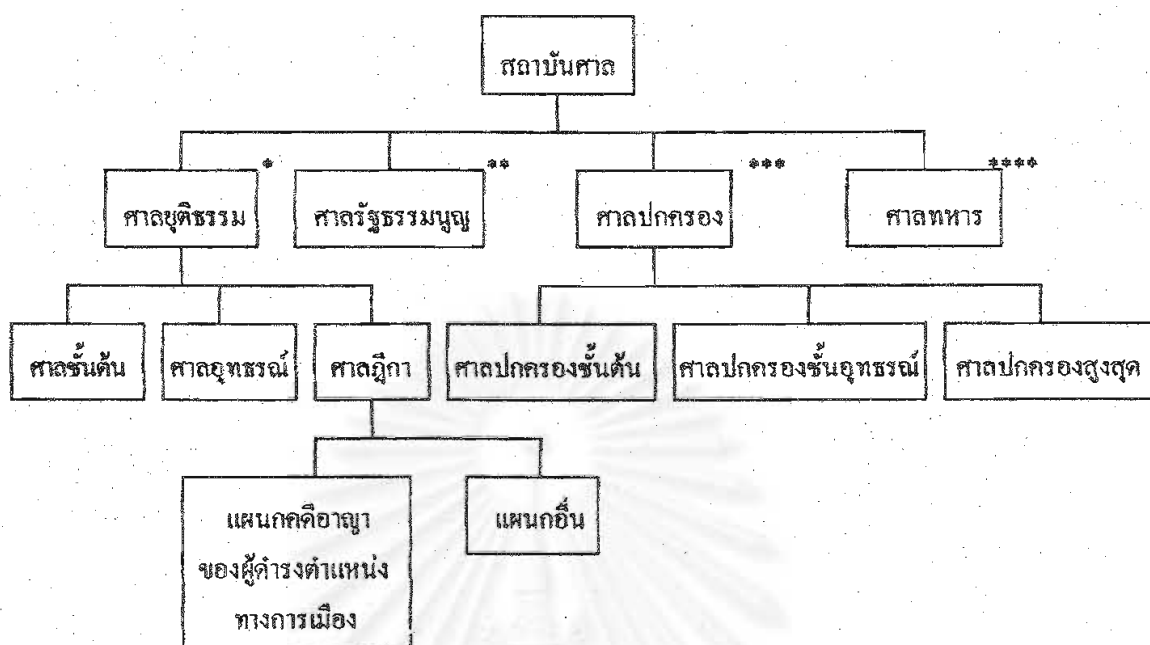
การดำเนินคดีกลับไปเป็นแบบเดิมเหมือนในอดีตที่ผ่านมา และอาจเกิดกรณีผู้เสียหายสมยอมกับ
 จำเลยเพื่อให้คดียุติ อันจะทำให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายตามมาเกี่ยวกับการฟ้องซ้ำ ฟ้องซ้อน และ
 เป็นผลให้กระบวนการตรวจสอบไม่บังเกิดผล³⁸ กรณีดังกล่าวหากจะเทียบเคียงกับผู้กล่าวหาของ
 ศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour Justice) หรือศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la
 Republique) ของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นศาลที่ใช้ในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่ง
 ทางการเมืองคล้ายกับศาลฎีกาฯ ได้กำหนดผู้กล่าวหาไว้โดยเฉพาะคือพนักงานอัยการ หรือคณะ
 กรรมการพิจารณาคำฟ้องเท่านั้น โดยมิได้ให้ผู้เสียหายฟ้องคดีโดยตรง³⁹

การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ว่าจะโดยผลจากระบวนการ
 ใช้สิทธิถอดถอน หรือโดยผลจากการยื่นคำร้องของผู้เสียหายเองก็ตาม หลังจากนั้นจะมีขั้นตอน
 เหมือนกัน ก็จะต้องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำการไต่สวน
 ข้อเท็จจริงเบื้องต้น และสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจก่อนที่จะมีการเสนอคดีต่อศาลฎีกาฯ
 ต่อไป การที่กำหนดให้ต้องมีกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อสรุปสำนวนและทำความเข้าใจโดย
 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อนนั้นถือเป็นหลักการใหม่ และมีความสำคัญมากที่สุดขั้นตอนหนึ่ง โดย
 รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ในมาตรา 301 ส่วนขั้นตอนการ
 พิจารณาและพิพากษาคดีในศาลก็เป็นไปตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาฯ ซึ่งกฎหมาย
 กำหนดว่าจะต้องเป็นระบบไต่สวนข้อเท็จจริง โดยยึดสำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สรุปไว้เป็น
 หลักและต้องยึดหลักในเรื่องการฟังความทุกฝ่าย ตลอดจนสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหา
 อันจะมีขั้นตอนทำนองเดียวกับการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งจะขอนำไปกล่าวต่อไป
 ในบทที่ 3

³⁸ จุมพล ภิัญญ์สินวัฒน์, "สาระสำคัญของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรง
 ตำแหน่งทางการเมือง," โครงการสัมมนาเรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธี
 พิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 : เนื้อหาและทางปฏิบัติ, 14 กันยายน
 2542 (อัดสำเนา).

³⁹ La Haute Cour de justice de La Constitution du 4 octobre 1958 อ้างถึงใน นันทวัฒน์
 ปรมานันท์, ในรวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล,
 : 115.

สถาบันและองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ



* ศาลยุติธรรม มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง เว้นแต่คดีที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายบัญญัติให้อยู่ในอำนาจของศาลอื่น

** ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจวินิจฉัยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้

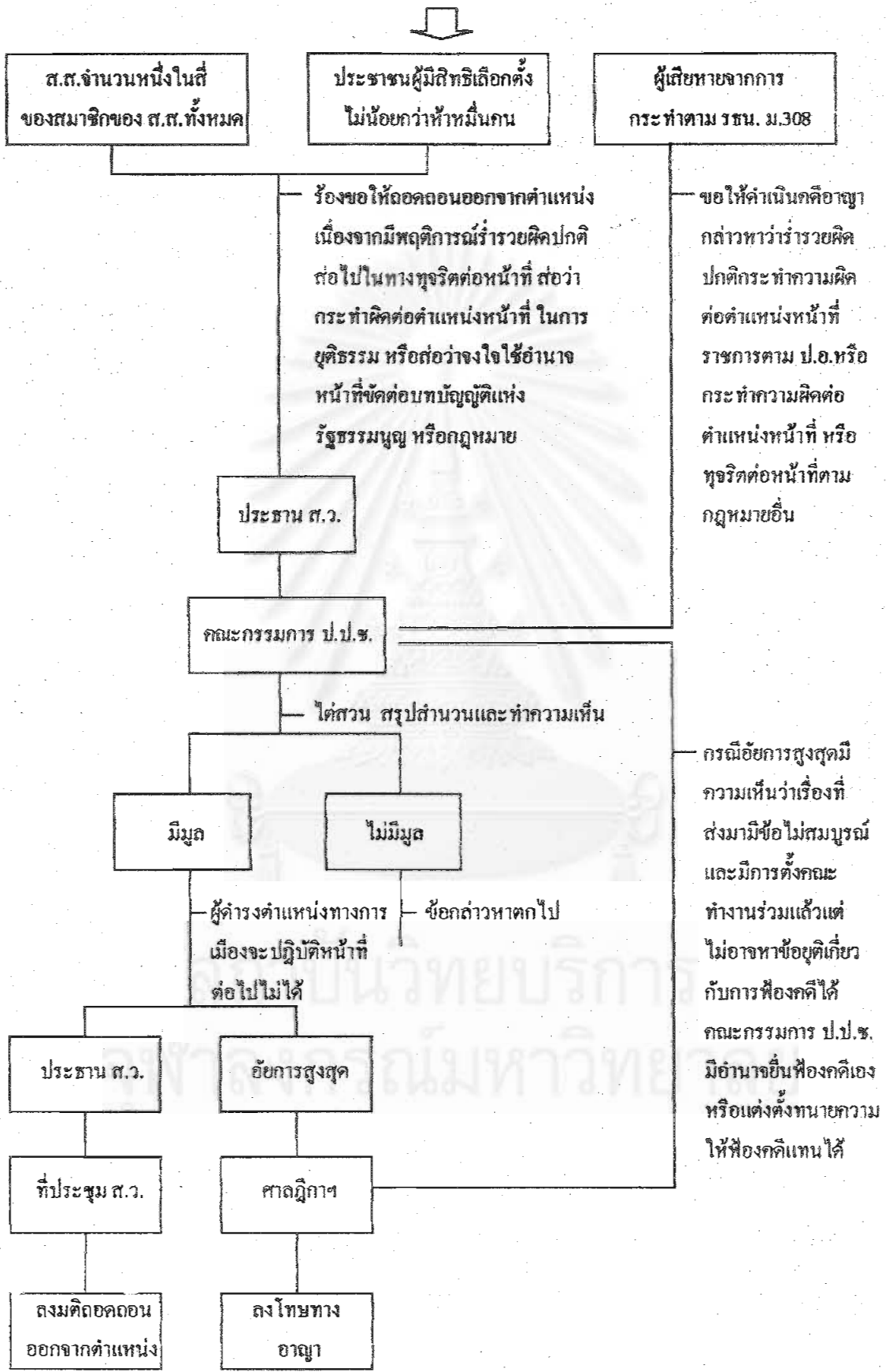
*** ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในบังคับบัญชาหรือในกำกับดูแลของรัฐบาดต่อกัน ซึ่งเป็นข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย หรือเนื่องจากการกระทำ หรือการละเว้นการกระทำที่หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นต้องรับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

**** ศาลทหาร มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาทหาร และคดีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

องค์กรอิสระ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา	คณะกรรมการ ป.ป.ช.	คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
<p>มีจำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้ และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐวิสาหกิจ หรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะและมีความซื่อสัตย์เป็นที่ประจักษ์</p> <p>มีวาระการดำรงตำแหน่งหกปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว</p> <p>มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน และจัดทำรายงาน พร้อมทั้งเสนอความเห็น และข้อเสนอแนะต่อรัฐสภา</p>	<p>มีจำนวนเก้าคนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา ต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นประจักษ์</p> <p>มีวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปีนับแต่วันพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว</p> <p>มีอำนาจหน้าที่ได้สวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวนพร้อมทำความเข้าใจเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อถอดถอน หรือดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตลอดจนตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ</p>	<p>มีจำนวนสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้มีความชำนาญและประสบการณ์ด้านการตรวจเงินแผ่นดิน การบัญชี การตรวจสอบภายใน การเงินการคลัง และด้านอื่น</p> <p>มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละหกปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรง แต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว</p> <p>มีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินให้ เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน</p>

การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง



บทที่ 3

การดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามรัฐธรรมนูญเน้นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมาย โดยยึดมั่นตามหลักนิติรัฐ (Legal State) ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ของประชาชนในการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฉะนั้นขั้นตอนดำเนินการต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทุกขั้นตอนจึงต้องมีความโปร่งใส (Transparency) และมีกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Accountability) ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์สำคัญที่สุดของกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้¹ เกี่ยวกับประเด็นการตรวจสอบการใช้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เคยกล่าวไว้แล้วในหัวข้อ 2.3 เรื่องมาตรการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีระบบและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐครอบคลุมทุกด้าน โดยสร้างกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินคดีทางปกครองกับเจ้าหน้าที่ของรัฐและการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามที่เสนอไปแล้วนั้น ต่อไปจะได้กล่าวถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกประเภทหนึ่ง คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เหตุที่ต้องยกนำมากล่าวในบทนี้ต่างหากเนื่องจากเป็นเรื่องที่ผู้เขียนได้กำหนดเป็นหัวข้อวิทยานิพนธ์ จึงจำเป็นต้องนำมากล่าว โดยเฉพาะเพื่อจะได้ศึกษาอย่างละเอียดต่อไป แต่ก่อนที่จะไปสู่หัวข้อดังกล่าวสมควรจะต้องทราบถึงที่มาเกี่ยวกับหลักการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหลักการอันเดียวกับการ

¹ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, “ความโปร่งใสและการตรวจสอบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตามแนวทางในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540” , บทบัญญัติ เล่มที่ 54 ตอนที่ 4 (ธันวาคม 2541) : 56-57.

ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เคยได้กล่าวไปข้างแล้ว โดยนำแบบอย่างมาจากประเทศฝรั่งเศสเนื่องจากเห็นว่ารูปแบบการจัดตั้งศาลพิเศษเพื่อทำหน้าที่พิจารณาคดีความผิดทางอาญาของนักการเมืองระดับสูงที่ใช้อยู่ในปัจจุบันของประเทศฝรั่งเศสถือว่ามีความประสบความสำเร็จในระดับหนึ่งเป็นที่ยอมรับของประเทศต่างๆ จนมีการนำต้นแบบแนวคิด ตลอดจนเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีความที่ใช้อยู่มาประยุกต์กับประเทศของตน เช่นเดียวกับประเทศไทยเองก็ได้นำรากฐาน เช่นว่านี้มาปรับใช้ด้วย และที่จะเห็นได้ชัดเจนที่สุดก็ ได้แก่ การตรา พ.ร.บ. ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาฯ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักสำคัญรองจากกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ถือว่ามีความเกี่ยวข้องกับใกล้ชิดมากที่สุดอีกฉบับหนึ่ง ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นจะต้องนำกรณีของประเทศฝรั่งเศสมาศึกษาเพื่อให้ทราบถึงที่มาเบื้องหลังอันเป็นเหตุผลสำคัญก่อนที่จะได้นำมาสู่การบังคับใช้กฎหมายนี้ในประเทศไทย

3.1 ต้นแบบแนวคิด และวิธีพิจารณาคดีความผิดทางอาญาของนักการเมืองระดับสูงในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสภายหลังเมื่อมีการปฏิวัติครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 ต่อมาจึงได้มีการจัดตั้งศาลขึ้นทำหน้าที่พิจารณาคดีความผิดทางอาญาของนักการเมืองระดับสูง ซึ่งสามารถแบ่งได้สามรูป คือ ศาลพิเศษที่ประกอบด้วยคณะลูกขุนที่มาจากประชาชน (Jury populaire) ซึ่งในการตัดสินคดีจะใช้คณะลูกขุน (รัฐธรรมนูญ ฉบับปี ค.ศ. 1791 , 1795 , 1799, 1848 และ ค.ศ. 1852) ศาลพิเศษที่ประกอบด้วยสภาที่สองของรัฐสภา (La seconde chambre du parlement) ซึ่งศาลในรูปแบบนี้ได้รับอิทธิพลมาจากกระบวนการอิมพิชเมนต์ของประเทศอังกฤษ (รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1814 , 1830 และ ค.ศ. 1875) และรูปแบบสุดท้ายคือ ศาลพิเศษที่ไม่มีลูกขุน (รัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1840 , 1940 , 1946 และ ค.ศ. 1958 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน)² สังเกตว่านอกจากจะมีการจัดตั้งศาลพิเศษเป็นสามรูปแบบที่กล่าวมาแล้วสำหรับองค์กรที่ทำหน้าที่ในการ

² นันทวัฒน์ บรมานันท์, “ระบบการพิจารณาคดีความผิดทางอาญาของนักการเมืองระดับสูงในประเทศฝรั่งเศส” : 107-115.

พิจารณาความผิดบางสมัยก็กำหนดให้ผู้พิพากษาทำหน้าที่เป็นผู้ชี้ขาด แต่บางสมัยก็ให้อำนาจวุฒิสภา (Senet) เป็นผู้พิจารณาชี้ขาดแทน โดยอาจเรียกชื่อแตกต่างกันไป เช่น ศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) ศาลอาญาชั้นสูงแห่งชาติ (Haute Cour Nationale) เป็นต้น

อย่างไรก็ดีแม้ว่าประเทศฝรั่งเศสจะได้มีการจัดตั้งศาลอาญาชั้นสูงและศาลอาญาชั้นสูงแห่งชาติขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีความผิดอาญานักการเมืองระดับสูงมานานนับศตวรรษแล้วก็ตามแต่การดำเนินการที่ผ่านมายังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร โดยมีการกล่าวหานักการเมืองระดับสูงว่ากระทำผิด ขณะดำรงตำแหน่งหน้าที่เพียงไม่กี่ครั้ง และยังไม่เคยมีครั้งใดเลยที่ศาลอาญาชั้นสูงจะได้พิจารณาคดีดังกล่าว ปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่เป็นสาเหตุที่ทำให้ศาลอาญาชั้นสูงไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญได้มีสองประการคือ³

1. เนื่องจากกระบวนการตรวจสอบทางการเมืองจะเริ่มต้นได้ก็แต่โดยอาศัยเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาว่าจะรับหรือไม่รับคำกล่าวหาไว้พิจารณา กล่าวคือหากมีการกล่าวหารัฐมนตรีท่านใดต่อศาลอาญาชั้นสูง แต่ละสภาจะต้องลงมติเห็นด้วยกับข้อกล่าวหาด้วยคะแนนเสียงเห็นด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของแต่ละสภาจึงจะถือว่ารับคำกล่าวหาดังกล่าวไว้พิจารณาดำเนินการต่อไป ดังนั้นทางปฏิบัติกระบวนการดังกล่าวจึงขึ้นอยู่กับฝ่ายที่มีเสียงข้างมากในแต่ละสภาเป็นสำคัญ กระบวนการดำเนินการพิจารณาความผิดของนักการเมืองระดับสูงที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1958 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Loi organique) เป็นกระบวนการยุ่งยากซับซ้อน ขั้นตอนมากและยากต่อการปฏิบัติด้วยเหตุนี้ ต่อมาในปี ค.ศ.1993 จึงมีการแก้ไข รัฐธรรมนูญเพิ่มเติมในหมวดที่ 9 มาตรา 67 และมาตรา 68 ใหม่โดยแยกศาลสำหรับนักการเมืองเป็น 2 ศาล คือ ศาลอาญาชั้นสูง (Haute Coeur de Justice) เพื่อพิจารณาคดีที่ประธานาธิบดีทรยศต่อประเทศชาติ (Haute trahison) และศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La cour de justice de la Republique) เพื่อพิจารณาความผิดอาญาของรัฐมนตรี โดยเฉพาะศาลพิเศษแบบหลังนี้ถือได้ว่าเป็นต้นแบบของการจัดตั้งองค์กรพิเศษเพื่อมาตรวจสอบความผิดของนักการเมืองระดับสูง

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 122-123.

ซึ่งประเทศต่างๆ ได้นำมาประยุกต์ใช้กับประเทศของตนเองซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย จึงจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงระบบการพิจารณาคดีนักการเมืองของประเทศฝรั่งเศส โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการพิจารณาคดีของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ⁴ เพื่อใช้ประโยชน์ในการนำไปใช้วิเคราะห์เทียบเคียงกับกรณีของไทยต่อไป

ก) การจัดองค์กรของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La cour de Justice de la R^epublique) ประกอบด้วย

1. คณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง (La commission des requetes) ประกอบด้วยผู้พิพากษาระดับสูงรวม 7 คน โดยเลือกจากผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ (Magistrat de siege hors hierarchie) จำนวน 3 คน และให้เลือกเป็นประธานคณะกรรมการ 1 คน ส่วนที่เหลือให้เลือกจากสมาชิกสภาแห่งรัฐ หรือศาลปกครองสูงสุด (Conseiller d' Etat) เลือกโดยที่ประชุมใหญ่ จำนวน 2 คน และผู้พิพากษาศาลบัญชี (Conseillers maltes a la cour des comptes) เลือกโดยที่ประชุมใหญ่ จำนวน 2 คน คณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี ในการคัดเลือกตัวกรรมการจะต้องมีการคัดเลือกกรรมการสำรองแต่ละประเภทจำนวนเท่ากับกรรมการตัวจริงด้วย เพื่อกรณีกรรมการตัวจริงไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ทำหน้าที่พิจารณาคำกล่าวหาของผู้ร้องเรียนหรืออัยการประจำศาลฎีกาว่าสมควรจะรับเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐหรือไม่

2. องค์กรไต่สวนข้อเท็จจริง หรือคณะกรรมการสอบสวน (La commission d' instructior) ประกอบด้วย ผู้พิพากษาสองประเภท คือ ผู้พิพากษาอาชีพ และผู้พิพากษาที่เป็นสมาชิกรัฐสภา รวมทั้งหมด 15 คน ได้แก่ ผู้พิพากษาที่คัดเลือกจากผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ จำนวน 3 คน และให้เลือก 1 คนเป็นประธานคณะกรรมการ และเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทน

⁴ ดู J.P.Rougeaux, "La haute cour de justice sous la ve R^epublique" in R.D.P, no4, 1978, PP.1029 S; Raymond Lindon, La Haute cour 1789-1987, Paris : PUF.1978 168 P; Patrick malaize, Dela Haute cour de Justice a la cour de Justice de la R^epublique, dictionnaire a usage du citoyen, Paris : Juris-Service 1995, 123P. Usage du citoyen, Paris : Juris-Service 1995, 123P. อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโน, วารสารกฎหมาย, ปีที่ 17 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2540) : 46-55.

ราษฎร จำนวน 6 คน และจากสมาชิกวุฒิสภาอีก จำนวน 6 คน ในการคัดเลือกผู้พิพากษาทั้งสองประเภท จะต้องเลือกผู้พิพากษาสำรองแต่ละประเภทจำนวนเท่ากับผู้พิพากษาตัวจริงด้วย วาระการดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษาที่มาจกสมาชิกรัฐสภาจะเท่ากับอายุของแต่ละสภาที่เหลืออยู่ ส่วนวาระการดำรงตำแหน่งของผู้พิพากษาที่มาจกศาลฎีกาชั้นพิเศษ กำหนด 3 ปี สำหรับอำนาจหน้าที่ขององค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงหรือคณะกรรมการสอบสวน ก็คือ การไต่สวนหรือสอบสวนข้อเท็จจริงหลังจากที่คณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องเสนอให้นำคำกล่าวหารัฐมนตรีเข้าสู่การพิจารณาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ ทั้งนี้รัฐธรรมนูญกำหนดว่าในการไต่สวนหรือสอบสวนข้อเท็จจริงให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยเฉพาะต้องเคารพสิทธิในการป้องกันตนเองของจำเลย และจะกระทำนอกฟ้อง (R'equisitiore) ของอัยการประจำศาลฎีกาไม่ได้ หากในการไต่สวนหรือสอบสวนพบข้อเท็จจริงใหม่นอกคำฟ้อง ก็จะต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบ เพื่ออัยการประจำศาลฎีกาและคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องจะตัดสินใจแก้ฟ้องเพิ่มข้อหาได้ เมื่อทำการไต่สวนหรือสอบสวนแล้ว จะต้องปรับบทกฎหมายวินิจฉัยว่าคดีมีมูลหรือไม่ หากเห็นว่าคดีมีมูลก็จะสรุปสำนวนส่งให้องค์คณะตัดสินของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐตัดสินต่อไป คำวินิจฉัยขององค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงหรือคณะกรรมการสอบสวนอาชญากรรมปัญหาข้อกฎหมายไปยังที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้

3. องค์คณะตัดสินคดี (Jugement) ประกอบด้วยผู้พิพากษา จำนวน 15 คน โดยมีสมาชิกรัฐสภา จำนวน 12 คน มาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 6 คน และสมาชิกวุฒิสภา 6 คน และเป็นผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ อีกจำนวน 3 คน โดย 1 ใน 3 คนนี้ให้เลือกเป็นประธานศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ มีวาระการดำรงตำแหน่งเช่นเดียวกับคณะกรรมการสอบสวนหรือองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริง มติของผู้พิพากษาในศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐที่จะถือว่าจำเลยมีความผิดต้องมีคะแนนเสียงเกินครึ่งของผู้พิพากษา ส่วนอัตราโทษที่จะลงต้องมิฉะนั้นเสียงเกินกึ่งหนึ่ง คำพิพากษาดังกล่าวอาชญากรรมปัญหาข้อกฎหมายไปยังที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้โดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาต้องตัดสินภายในสามเดือน

ข) กระบวนการพิจารณาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ

อันเป็นการพิจารณาความผิดทางอาญาของรัฐมนตรี ซึ่งหมายความถึง นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกประเภท โดยการกระทำความผิดนั้นจะต้องเป็นความผิดประเภท อุกฤษโทษ (ความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีขึ้นไปจนถึงตลอดชีวิต) หรือความผิดประเภทมัชฌิมโทษ (ความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่สองเดือนถึงห้าปี) รัฐธรรมนูญกำหนดให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญาซึ่งเกิดจากการกระทำตามหน้าที่สามารถฟ้องต่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง โดยนำคำฟ้องจะต้องระบุชื่อผู้ถูกกล่าวโทษ ระบุการกระทำและต้องลงลายมือชื่อผู้ฟ้อง และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องรับเรื่องไว้พิจารณาแล้วก็จะส่งคำฟ้องพร้อมความเห็นดังกล่าวไปยังอัยการประจำศาลฎีกา เพื่อส่งต่อไปยังคณะกรรมการสอบสวนทำการไต่สวนข้อเท็จจริง หากเห็นว่ามิมีมูลทางอาญาจะต้องส่งเรื่องไปยังศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ เพื่อพิจารณาและพิพากษาคดี ผู้พิพากษาแต่ละคนจะต้องลงคะแนนลับซึ่งจะต้องมีคะแนนเสียงเกินครึ่งหนึ่งของผู้พิพากษาทั้งหมด จึงจะถือว่าจำเลยมีความผิดและสามารถลงโทษสถานนั้นได้ คำพิพากษาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ สามารถฎีกาได้เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายไปยังที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และเมื่อมีพิพากษาอย่างไรแล้วถือเป็นที่สุด

ประเทศไทยได้นำเอาแนวความคิดและวิธีพิจารณาความอาญาแบบของประเทศฝรั่งเศสมาเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งจะมีองค์คณะผู้พิพากษาที่มาจากผู้พิพากษาในศาลฎีกาที่ดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวนเก้าคน ซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ด้วยวิธีลงคะแนนลับและเลือกเป็นรายคดีเพื่อทำหน้าที่พิจารณาชี้ขาดคดี โดยก่อนจะตัดสินคดีจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนขึ้นมาทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อทำความเข้าใจก่อนส่งเรื่องให้อัยการสูงสุด ดำเนินการยื่นฟ้องคดีต่อศาลในกรณีที่มีมูลความผิดทางอาญาตามข้อกล่าวหา สำหรับที่มาขององค์คณะพิพากษาและคณะกรรมการไต่สวนเกิดจากความเห็นร่วมของคณะกรรมการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทรวงยุติธรรมแต่งตั้งโดยที่ประชุมได้จัดทำ

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการจัดตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาและวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่มาขององค์คณะพิพากษา คณะกรรมการไต่สวนไว้ดังนี้คือ กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นผู้เลือกองค์คณะผู้พิพากษาเก้าคน และอีกสามคนเป็นผู้พิพากษาสำรองขององค์คณะ⁵ และให้้องค์คณะผู้พิพากษาดังกล่าวเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งบุคคลผู้มีคุณสมบัติและมีลักษณะไม่ต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนดจำนวนสามคนเป็นคณะกรรมการไต่สวนทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทำความเข้าใจก่อนส่งให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อศาลในกรณีที่เห็นว่าคดีมีมูล⁶ ในชั้นยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ที่ประชุมเสนอให้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการไต่สวน” โดยให้้องค์คณะผู้พิพากษาเป็นผู้แต่งตั้งบุคคลผู้มีคุณสมบัติตามที่กำหนดจำนวนสามคนเป็นคณะกรรมการไต่สวน มีหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทำความเข้าใจ ทั้งนี้ในการดำเนินการดังกล่าว ให้คณะกรรมการไต่สวนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยอนุโลม⁷ และในการประชุมได้มีคณะกรรมการยกร่างเสนอว่า สำหรับคณะกรรมการไต่สวนนี้ ควรประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกาเป็นกรรมการ แต่ต้องไม่ใช่้องค์คณะผู้พิพากษาเก้าคนที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว มิฉะนั้นจะทำให้ศาลมีอำนาจเบ็ดเสร็จ⁸

⁵ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการจัดตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาและวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ...., มาตรา 12.

⁶ เรื่องเดียวกัน มาตรา 37.

⁷ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการจัดตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาและวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ...., มาตรา 37.

⁸ ธานิศ เกศวพิทักษ์, “รายงานการประชุมคณะกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”, ครั้งที่ 11, วันที่ 11 มิถุนายน 2541.

สังเกตว่าในชั้นร่างกฎหมายมีกรรมการร่าง ได้ตั้งข้อสงสัยต่อที่ประชุมว่าตามกฎหมายฝรั่งเศสมิได้ให้อำนาจผู้พิพากษาตั้งบุคคลอื่นเป็นกรรมการไต่สวนให้ตั้งเฉพาะผู้พิพากษา แต่คณะกรรมการร่างส่วนใหญ่ก็เห็นว่าประเด็นการจะตั้งคณะกรรมการไต่สวนหรือไม่ นั้นสามารถพิจารณาได้จากรัฐธรรมนูญ มาตรา 265 โดยเห็นว่าทำได้ ต่อมาในชั้นที่ประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ได้พิจารณาและมีการแก้ไขประเด็นที่มาของคณะกรรมการไต่สวนจากเดิมที่ให้องค์คณะผู้พิพากษาเก้าคนเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนกลับมาเป็น ให้ประธานศาลฎีกาแต่งตั้งบุคคลไม่น้อยกว่าห้าคนเป็นคณะกรรมการไต่สวนจำนวนสามคน เพื่อทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจ โดยคณะกรรมการไต่สวนดังกล่าวให้แต่งตั้งจากข้าราชการตุลาการระดับไม่ต่ำกว่าชั้น 6 อย่างน้อยหนึ่งคน และข้าราชการอัยการระดับไม่ต่ำกว่าชั้น 6 อย่างน้อยหนึ่งคน และที่เหลือให้พิจารณาแต่งตั้งตามความเหมาะสมแก่คดีจากบุคคลผู้มีสัญชาติไทยที่มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด¹⁰ แต่ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญปัจจุบันกำหนดให้องค์คณะผู้พิพากษาเป็นผู้เลือกคณะกรรมการไต่สวนแทน โดยจะได้นำไปวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมในบทที่ 4 ต่อไป

3.2 บทบาทหน้าที่ที่สำคัญขององค์กรที่เกี่ยวข้อง

การดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. คงมีลักษณะทำนองเดียวกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากมีแนวความคิดและหลักการอย่างเดียวกัน โดยได้จัดให้มีองค์กรอิสระที่ไม่ใช่ศาลขึ้นมาทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวนพร้อมทำความเข้าใจก่อนที่จะมีการนำคดีไปยื่นฟ้องต่อศาล ทั้งนี้เพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จในองค์กร

⁹ วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ และจรัญ ภักดีธนากุล, รายงานการประชุมคณะกรรมการการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, ครั้งที่ 12, วันที่ 24 มิถุนายน 2541.

¹⁰ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ...., มาตรา 37-39.

โดยเฉพาะองค์กรศาลที่ทำหน้าที่เป็นทั้งผู้รวบรวมและรับฟังข้อเท็จจริงพร้อมไปกับการทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาชี้ขาดคดีไปในคราวเดียวกัน อันอาจจะเป็นการเปิดโอกาสให้มีการนำความรู้สึกส่วนตัวเข้าไปปะปนกับการรับฟังข้อเท็จจริงแห่งคดีทำให้พิพากษาคดีเสียความเป็นธรรมได้ อย่างไรก็ตามเนื่องจากศาลถูกกำหนดโดยกฎหมายให้เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการชี้ขาดตัดสินคดีจึงมีความจำเป็นอยู่เองที่ศาลหรือองค์กรผู้พิพากษาในคดีจึงต้องมีส่วนร่วมในการค้นหาความจริงร่วมกับองค์กรในกระบวนการยุติธรรมอื่นๆ ด้วย ศาลจึงจำเป็นต้องมีอำนาจและหน้าที่ในการไต่สวนหาความจริงพร้อมกับการทำหน้าที่ชี้ขาดคดีไปพร้อมกัน ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญและ พ.ร.ป. ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาฯ จึงบัญญัติให้มีคณะกรรมการไต่สวนต่างหากจากองค์กรผู้พิพากษาทั้งเก้าคน เพื่อทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีตามคำร้องขอคณะกรรมการไต่สวนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตาม พ.ร.ป. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามฯ โดยอนุโลม¹¹ สำหรับองค์กรที่จะกล่าวถึงต่อไป ได้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อัยการสูงสุดและศาลฎีกาฯ ตามลำดับดังนี้

¹¹ เหตุที่กฎหมายกำหนดให้ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนขึ้นมาทำหน้าที่ไต่สวน ข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากเป็นไปตามทฤษฎี ว่าด้วยหลักการขัดกันของหน้าที่ (Inkompatibilitätsprinzip) เพราะการที่บุคคลเดียวมีบทบาทสองอย่างในขณะเดียวกัน และบทบาททั้งสองอย่างขัดแย้งกันในตัวเองนั้น ถือว่าเป็นการขัดต่อหลักการขัดกันของหน้าที่ ในเรื่องนี้ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นกร ได้อธิบายไว้โดยอ้างถึงคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 292/2482 คดีระหว่างพนักงานอัยการจังหวัดศรีสะเกษได้วินิจฉัยว่าตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 2(6)(7)(11) พนักงานสอบสวนเป็นผู้มีส่วนได้เสียเองหากมีอำนาจจะทำการสอบสวนในกรณีที่ดินมีส่วนได้เสียไม่ พิจารณาข้อฟ้องเนื่องจากการสอบสวนไม่ชอบ โจทก์อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษาขึ้นตามศาลชั้นต้น โจทก์ฎีกาต่อมาศาลฎีกาวินิจฉัยว่า บุคคลที่เป็น เจ้าทุกข์เองนั้นไม่มีกฎหมายห้ามมิให้กระทำการรับคำร้องทุกข์นั้นอย่างใด และไม่มีกฎหมายใดห้ามมิให้เจ้าพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนในคดีที่ดินมีส่วนได้เสีย ฉะนั้นในคดีนี้ จึงถือได้ว่ามีการร้องทุกข์และมีการสอบสวนตามกฎหมายแล้ว ซึ่งเรื่องนี้ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฒ นกร มีความเห็นในทางตรงกันข้ามกับคำวินิจฉัยของศาลฎีกา โดยให้เหตุผลว่า ตามข้อเท็จจริงในคดีนี้ต้องถือว่าหน้าที่ในฐานะผู้เสียหายซึ่งจะเป็นพยานในคดีย่อมมาก่อนหน้าที่ในฐานะพนักงานสอบสวน นอกจากนี้หน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่ต้องดำเนินจะต้องรักษาความเป็นภาวะวิสัย (objectivity) ของตนไว้เสมอ การเป็นทั้งผู้เสียหายและผู้สอบสวนย่อมแสดงในตัวว่าจะหวังความเป็นภาวะวิสัยได้ยาก.

3.2.1. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

โดยที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดบทบาทเฉพาะกาลให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญนี้แล้วแต่กรณี จนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งต้องกระทำภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้¹² ดังนั้นปัจจุบันคณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติที่แก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 จึงถูกยกเลิกไปโดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ และปัจจุบันมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. พร้อมกับจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแล้ว โดยกำหนดว่าในการสรรหาเลือกกรรมการ ป.ป.ช.ให้นำบทบัญญัติมาตรา 257 และ มาตรา 258 มาใช้บังคับโดยอนุโลม ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจำนวนสิบห้าคน เพื่อทำหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิเสนอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อเรียกประชุมวุฒิสภาลงมติเลือกบุคคลผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการ ป.ป.ช.¹³

¹² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 321.

¹³ การสรรหาและการเลือกกรรมการ ป.ป.ช. รัฐธรรมนูญกำหนดให้นำวิธีการสรรหาและการเลือกตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา 257,258 มาใช้โดยอนุโลม.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา¹⁴ โดยกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญมาตรา 256 ทั้งนี้มีวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว¹⁵

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ¹⁶ อำนาจหน้าที่ที่สำคัญได้แก่ การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมถึงการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินว่ามีเพิ่มขึ้น ผิดปกติหรือไม่ และตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐด้วย เกี่ยวกับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินกำหนดไว้รวมสามวาระคือ เมื่อเข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่งหรือตาย สำหรับกรณีเข้ารับตำแหน่งจะต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะตรวจสอบความถูกต้องและเปิดเผยต่อสาธารณชน และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกตำแหน่งเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องตรวจสอบความเปลี่ยนแปลง และจัดทำรายงานผลการตรวจสอบแล้วเผยแพร่ในราชกิจจานุเบกษา นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อนำไปสู่การพิจารณาถอดถอนผู้ดำรง

¹⁴ รายชื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปัจจุบัน ประกอบด้วย

- | | |
|------------------------------------|----------------------|
| 1. นายโอภาส อรุณินท์ | ประธานกรรมการ ป.ป.ช. |
| 2. พันโท กมล ประจวบเหมาะ | กรรมการ |
| 3. นายเกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม | กรรมการ |
| 4. นายฉัตรชัย ศรีวิหค | กรรมการ |
| 5. นายประสิทธิ์ ดำรงชัย | กรรมการ |
| 6. คุณหญิงปรีญา เกษมสันต์ ณ อยุธยา | กรรมการ (ลาออก) |
| 7. นางฤดี จิวาลักษณ์ | กรรมการ |
| 8. นายวิรัตน์ วัฒนศิริธรรม | กรรมการ |
| 9. พลโท สวัสดิ์ ออรุ่งโรจน์ | กรรมการ |

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 297 วรรคแรก, 298 วรรคแรก.

ตำแหน่งทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง และรวมถึงการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาฯ ตลอดจนการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหา ร้องเรียน หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อหน้าที่ในการยุติธรรม ซึ่งจะนำไปสู่การดำเนินการทางวินัย และการดำเนินคดีอาญาในศาลยุติธรรมต่อไปด้วย

สำหรับสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เป็นอิสระโดยมีเลขานุการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. มีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ¹⁷

3.2.1.1 การเปลี่ยนสถานะจากคณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในอดีต มาเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในปัจจุบัน

วิวัฒนาการขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระภายใต้ชื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. นี้ ได้เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากองค์กรปราบปรามการคอร์รัปชันของรัฐในอดีต คือ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งเกิดขึ้นครั้งแรกสมัยนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ขณะดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ตามคำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ 113/2517 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2517 โดยมีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ให้อำนาจรับรองไว้ จนกระทั่งมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญปัจจุบันเป็นผลให้องค์กรและกฎหมายดังกล่าวถูกยกเลิกไป

คณะกรรมการ ป.ป.ป. ประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการอื่นไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีวาระการดำรงตำแหน่งสองปี และจะดำรงตำแหน่งเกินกว่าสองวาระติดต่อกันไม่ได้ สำหรับระบบการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นหน่วยงานอยู่ภายใต้ระบบ

¹⁶ เรื่องเดียวกัน , มาตรา 301.

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 302.

ราชการ การทำงานยังคงรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางทำให้มีขั้นตอนสายการควบคุมและบังคับบัญชา จึงทำให้การทำงานซ้ำซ้อนล่าช้าไม่คล่องตัวเท่าที่ควร เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนเบื้องต้น และจะมีอำนาจเพียงชี้มูลความผิดและส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่นเป็นผู้ดำเนินการต่อไปคณะกรรมการ ป.ป.ป. เองไม่มีอำนาจสั่งลงโทษผู้ใด หากการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ฟังได้ว่าเป็นความผิดทางอาญาก็ต้องส่งเรื่องให้ พนักงานสอบสวนดำเนินคดีไปตามปกติเหมือนอย่างคดีอาญาทั่วไป หรือหากการสอบสวนข้อเท็จจริงฟังได้ว่าเป็นเรื่องของการกระทำที่เป็นเรื่องผิดวินัย คณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็ชอบที่จะต้องส่งเรื่องดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดเป็นผู้พิจารณาเอง

เกี่ยวกับสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นองค์กรในระดับกรมสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีเลขาธิการ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญเป็นผู้บังคับบัญชา อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีจนถึงนายกรัฐมนตรี

คณะกรรมการ ป.ป.ป. ในอดีตกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในปัจจุบันแม้จะถือว่าต่าง องค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการทำหน้าที่ตรวจสอบป้องกันและปราบปรามการทุจริตของ เจ้าหน้าที่รัฐเหมือนกันก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงที่มาตลอดถึงอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว จะเห็นว่าองค์กรทั้งสองยังมีความแตกต่างกัน โดยสามารถนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบได้เป็นข้อๆ ดังนี้

1. ที่มาของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ตามกฎหมายเดิมนั้นคณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ แต่งตั้งโดยความเห็นชอบของวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร มีวาระการดำรงตำแหน่งสองปี และจะดำรงตำแหน่งเกินกว่าสองวาระติดกันไม่ได้ ในการแต่งตั้งแต่ละครั้งจะมีคณะกรรมการที่เป็นข้าราชการประจำอยู่ด้วย ส่วนกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. การเข้าสู่ตำแหน่งมาจากระบบสรรหาของคณะกรรมการที่เป็นอิสระ โดยได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะได้รับการแต่งตั้งจะต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ มีวาระดำรงตำแหน่งเก้าปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว จากความแตกต่างในแง่ของที่มาของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้รับการเสนอแต่งตั้งโดยฝ่ายบริหาร ตัวคณะกรรมการ อาจเป็นข้าราชการประจำ ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความเป็นอิสระขององค์กรอาจมีความเกรงใจฝ่ายบริหารที่ เป็นผู้แต่งตั้ง ตลอดจนในด้านประสิทธิภาพในการทำงานอาจไม่เต็มที่เนื่องจาก

คณะกรรมการที่มาจากข้าราชการประจำ มีภาระกิจในงานที่ตนเองรับผิดชอบอยู่แล้ว แต่สำหรับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มาจากระบบสรรหาโดยบุคคลภายนอกและต้องได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาจึงทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ถูกควบคุมโดยวุฒิสภามีฝ่ายบริหาร อีกทั้งตัวคณะกรรมการกำหนดว่าต้องไม่เป็นข้าราชการประจำ จึงทำให้องค์กรมีความเป็นอิสระมากกว่า

2. สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นองค์กรในระดับกรมอยู่ในสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ผู้บังคับบัญชาสูงสุดที่ควบคุมดูแลเป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ในองค์กร คือเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ ระดับ 10 มีฐานะเทียบเท่าอธิบดีกรม อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของปลัดสำนักงานนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรีและนายกรัฐมนตรีตามลำดับ ข้าราชการภายในสำนักงาน ป.ป.ป. เป็นข้าราชการพลเรือน หลักเกณฑ์การแต่งตั้งโยกย้ายเป็นไปตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนเช่นเดียวกับข้าราชการอื่นๆ สำหรับสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เป็นอิสระมีเลขาธิการคณะ ป.ป.ช. เป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยเหตุนี้ สำนักงาน ป.ป.ช. จึงมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลและการบริหารงบประมาณไม่อยู่ภายใต้ฝ่ายบริหาร

3. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอย่างจำกัดโดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่สืบสวนสอบสวนเบื้องต้นแต่ไม่มีอำนาจสั่งลงโทษผู้ใด การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. มีสองลักษณะ ลักษณะแรก เป็นการสืบสวนสอบสวนเรื่องทุจริตและประพฤติมิชอบ ส่วนลักษณะที่สองเป็นการสืบสวนสอบสวนเรื่องร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ สำหรับกรณีทุจริตและประพฤติมิชอบนั้น หากผลการสืบสวนสอบสวนปรากฏว่ามีมูลความผิดทางวินัย คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะต้องส่งรายงานผลการสอบสวนให้ผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัย และถ้าปรากฏมูลความผิดทางอาญาก็จะต้องแจ้งให้พนักงานสอบสวน (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ) เพื่อดำเนินการทางคดีอาญาต่อไป หากเป็นกรณีร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะต้องรายงานไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาสั่งไล่ ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการและส่งเรื่องให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้

ศาลสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน แต่ในอดีตที่ผ่านมาผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มัก ไม่ประสบผลสำเร็จจนได้รับฉายาว่าเป็น “เสือกระดาษ” ส่วนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีการระบุนอำนาจหน้าที่ไว้ชัดเจนในรัฐธรรมนูญให้มีอำนาจครอบคลุมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีบทบาทสำคัญในการถอดถอน และดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

สถานะทางกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกฎหมายปัจจุบันจัดว่าเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency หรือ Aotorite Administrative Independent) ซึ่งได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญถือเป็นองค์กรที่มีสถานะพิเศษ แม้เป็นองค์กรของรัฐแต่ได้รับหลักประกันให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยอิสระปลอดพ้นจากการแทรกแซงจากองค์กรของรัฐ หรือจากสถาบันการเมืองอื่น อันเป็นแนวความคิดของรัฐประชาธิปไตยสมัยใหม่ที่ต้องการสร้างดุลยภาพระหว่างการบริหารที่มีประสิทธิภาพกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของราษฎร เนื่องจากโครงสร้างของระบบบริหารแบบดั้งเดิมไม่สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงต่างๆ เพราะเป็นโครงสร้างที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการแบ่งความชำนาญเฉพาะด้าน และการจัดลำดับของอำนาจหน้าที่ และการควบคุมบังคับบัญชาตามลำดับชั้นทำให้การบริหารเป็นไปด้วยขั้นตอนขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงาน สำหรับลักษณะที่สำคัญขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระคือ ต้องมีหลักประกันความเป็นอิสระดังนี้¹⁸

ก) ห้ามโยกย้ายถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งตลอดวาระของการดำรงตำแหน่งโดยวาระในการดำรงตำแหน่งของสมาชิกในองค์กรควรจะกำหนดให้ยาวพอสมควร มิฉะนั้นผู้ดำรงตำแหน่งจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ แต่ตลอดระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งนั้นจะปลดหรือโยกย้ายผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ไปดำรงตำแหน่งอื่นไม่ได้ เว้นแต่จะเป็นกรณีประพฤติดีหรือบกพร่องในหน้าที่อย่างร้ายแรง

¹⁸ วิษณุ วรรณุญ, “องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ” รายงานวิจัยเพื่อจัดทำหัวข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทย เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.), พิมพ์โดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว), หน้า 11.

ข) การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งทำหน้าที่โดยคำนึงถึงว่าตนเองจะได้รับการแต่งตั้งกลับเข้ามาหรือไม่ อันทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเที่ยงธรรม

ค) การกำหนดขัดกันกับตำแหน่งอื่น ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้สมาชิกขององค์กรของรัฐที่เป็นอิสระพิจารณาเรื่องต่างๆ ในอำนาจหน้าที่โดยมีผลประโยชน์ส่วนตัวหรือหน้าที่การงานเข้ามาเกี่ยวข้อง

ง) การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรของรัฐมีสถานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา เพื่อให้ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมาย ขณะเดียวกันการที่มีสถานะเป็นเจ้าพนักงานทำให้สมาชิกขององค์กรจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังยิ่งขึ้น เพราะถ้าหากไปกระทำความผิดก็อาจต้องรับโทษหนักขึ้นมากกว่าบุคคลธรรมดา

จ) องค์กรจะต้องมีความอิสระในการบริหารงานบุคคลและงบประมาณของตนเอง ควรมีบุคลากรฝ่ายธุรการเป็นของตนเอง มีหลักเกณฑ์ในการคัดเลือกเลื่อนขึ้นตำแหน่งเป็นของตนเองไม่ขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ของข้าราชการพลเรือนทั่วไป รวมทั้งต้องมีอำนาจในการจัดการงบประมาณของตนเอง

สรุปสถานะขององค์กรคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตลอดจนบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่กำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญอาจกล่าวได้ว่าเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐที่เป็นอิสระและมีหลักประกันความเป็นอิสระเป็นที่พอใจ โดยผู้ตรวจสอบไม่อยู่ภายใต้ผู้ถูกตรวจสอบ ถือได้ว่าเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในอุดมคติ ซึ่งสามารถเป็นที่พึ่งของประชาชนได้ อย่างไรก็ตามก็ยังคงองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ จะไม่อาจถือว่ามีความสมบูรณ์ได้ถ้าหากองค์กรควบคุมนั้นไม่อาจถูกตรวจสอบโดยองค์กรอื่นได้ด้วยเหตุนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงต้องตรวจสอบได้เช่นเดียวกับองค์กรอื่นๆ

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่าง

ป.ป.ป.	ป.ป.น.
<p>1. โครงสร้างองค์กร</p> <p>1.1 รัฐมนตรีเป็นผู้เสนอโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา</p> <p>1.2 คณะกรรมการ ป.ป.ป. จำนวนทั้งสิ้นเก้าคน มีวาระดำรงตำแหน่งสองปี แต่จะดำรงตำแหน่งเกินกว่าสองวาระติดต่อกันไม่ได้โดยอาจแต่งตั้งบุคคลที่เป็นข้าราชการประจำด้วยได้</p> <p>1.3 สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นองค์กรในระดับกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีเลขานุการคณะกรรมการ ป.ป.ป. ข้าราชการพลเรือน ระดับ 10 เป็นผู้บังคับบัญชาโดยอยู่ใน การกำกับควบคุมดูแลของนายกรัฐมนตรี</p>	<p>1.1 มาจากระบบสรรหาของคณะกรรมการที่เป็นอิสระ โดยได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา</p> <p>1.2 จำนวนทั้งสิ้นเก้าคน มีวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปี และดำรงตำแหน่งได้เพียงครั้งเดียว</p> <p>1.3 สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานธุรการอิสระ มีเลขานุการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการคณะกรรมการ ป.ป.ช.</p>
<p>2. อำนาจหน้าที่</p> <p>2.1 เสนอมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะรัฐมนตรี</p> <p>2.2 เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงทรัพย์สินและหนี้สินตามรายการวิธีการ และเวลาตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา</p>	<p>2.1 ใ้ส่วนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอวุฒิสภาเพื่อลงมติถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ</p> <p>2.2 ใ้ส่วนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาฯ เพื่อดำเนินคดีทางอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่าง

ป.ป.ป.	ป.ป.ช.
<p>2.3 สืบสวนและสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริง เมื่อมีผู้กล่าวหา ร้องเรียน หรือมีเหตุอันควร สงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐประพฤติมิชอบในวง ราชการ</p>	<p>2.3 ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อ หน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตาม กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต</p>
<p>2.4 เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้มี การปรับปรุงการปฏิบัติราชการหรือวางแผนงาน โครงการของส่วนราชการต่างๆ เพื่อป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวง ราชการ</p>	<p>2.4 ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง ทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ อื่นของรัฐตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต ตามบัญชี และเอกสารประกอบที่ได้ ยื่นไว้</p>
<p>2.5 รายงานผลการปฏิบัติราชการตามอำนาจ หน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร ทุกปีแล้ว พิมพ์เผยแพร่รายงานประจำปีนั้น ต่อไป</p>	<p>2.5 รายงานผลการตรวจสอบและผลการ ปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกปี และทำ รายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป</p>
<p>2.6 สืบสวนสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริง เมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ หรือมี การกล่าวหา ร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวย ผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ</p>	<p>2.6 ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ</p>

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่าง

ป.ป.ป.	ป.ป.ช.
<p>3. การควบคุมตรวจสอบ</p> <p>3.1 ไม่มีกระบวนการตรวจสอบทางการเมืองโดยตรง</p> <p>3.2 หากกระทำความผิดเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ราชการ อาจถูกดำเนินคดีอาญาเหมือนกับเจ้าพนักงานของรัฐทั่วไป</p>	<p>3.1 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาว่า กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของผู้ดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง และขอให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งได้โดยไม่ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา</p> <p>3.2 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาว่ากรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นมิได้ จนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลฎีกา ให้ยกคำร้องดังกล่าว</p>

3.2.1.2 เปรียบเทียบองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันของต่างประเทศ¹⁹

ก) ประเทศฮ่องกง

ก่อนปี พ.ศ. 2516 ฮ่องกงมีปัญหาคอร์รัปชันสูงในระบบราชการทั่วไป แต่ระยะแรกรัฐบาลฮ่องกงหลีกเลี่ยงการให้ความสนใจกับปัญหานี้เพราะเกรงว่าจะเกิดความเสื่อมเสีย และเกิดปัญหาทางการเมืองจนทำให้การลงทุนในฮ่องกงลดลง จนกระทั่งในปี พ.ศ. 2510 รัฐบาลเริ่มหันมาให้ความสนใจกับประเด็นปัญหาสังคมและปัญหาคอร์รัปชันอย่างจริงจังขึ้น เพราะเชื่อปัญหาดังกล่าวอาจนำมาซึ่งบ่อนทำลายความมั่นคงของรัฐบาลและเศรษฐกิจของฮ่องกง หลังจากนั้นเป็นต้นมา ฮ่องกงก็มีความตื่นตัวกับปัญหาดังกล่าว และมีการจัดตั้งหน่วยงานต่างๆ ขึ้นมาดูแลปัญหานี้ โดยเฉพาะที่สุดได้มีการจัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชัน” (Independent Commission Against Corruption) ซึ่งเรียกย่อๆ ว่า I.C.A.C. เป็นองค์กรอิสระขึ้นตรงต่อฝ่ายนิติบัญญัติมีภารกิจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งใน ภาครัฐ และ เอกชน โดยมีผู้อำนวยการสำนักงาน (Commissioner) เป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานในสำนักงานคณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชันนี้แต่เพียงผู้เดียว และขึ้น โดยตรงต่อผู้ว่าราชการเกาะฮ่องกง (Governor) องค์กรนี้ถือว่าประสบความสำเร็จอย่างสูงในการลดปัญหาการคอร์รัปชันในฮ่องกง²⁰

ข) ประเทศสิงคโปร์

สิงคโปร์เป็นอีกประเทศหนึ่งที่มีการจัดตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นมาดูแลรับผิดชอบเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ได้แก่ “สำนักงานสืบสวนการปฏิบัติอันเป็นการคอร์รัปชัน” (The corrupt practices Investigation Bureau) เรียกย่อๆ ว่า C.P.I.B. องค์กรนี้เป็นองค์กรอิสระของฝ่ายบริหารมีภารกิจในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชันทั้งในภาครัฐ

¹⁹ ผาสุก พงษ์ไพจิตร สังคิต พิริยะรังสรรค์ นवलน้อย ตริรัตน์ สักกรินทร์ นิยมศิลป์. “การคอร์รัปชันในระบบราชการ,” รายงานผลการวิจัย เสนอต่อสำนักงาน ป.ป.ป. สำนักนายก รัฐมนตรี 2541, หน้า 18-50.

²⁰ Laws of Hong Kong : Independent Commission Against corruption ordnance, (Chapter 204), Section 1,3,5.

และภาคเอกชน มีผู้อำนวยการสำนักงาน (Director) เป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานในสำนักงานนี้ และขึ้นตรงต่อประธานาธิบดีและเจ้าหน้าที่สืบสวนพิเศษ (Special Investigator) ปฏิบัติหน้าที่ในการสืบสวนการคอร์รัปชันโดยเฉพาะ²¹

ก) ประเทศมาเลเซีย

ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานด้านการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบโดยเฉพาะ เรียกว่า “Anti Corruption Agency” เรียกย่อๆ ว่า ACA มีขอบเขตอำนาจในการสอบสวนการกระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว รวมทั้งอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ACA เป็นหน่วยงานอิสระ ผู้อำนวยการของ ACA ได้รับการแต่งตั้งจากกษัตริย์มาเลเซีย โดยคำแนะนำของนายกรัฐมนตรี มีวาระการดำรงตำแหน่งขึ้นอยู่กับคำสั่งที่ได้รับแต่งตั้ง²²

ง) รัฐนิวเซาท์เวลส์ ออสเตรเลีย

“คณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชัน” (Independent Commission for Anti Corruption) หรือ ICAC (NSW) ผู้บริหารของคณะกรรมการต่อต้านการคอร์รัปชัน คือ ประธานคณะกรรมการ (Commissioner) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยผู้ว่าการรัฐ โดยความเห็นชอบของรัฐสภา ลักษณะพิเศษของคณะกรรมการนี้คือ มีกลไกตรวจสอบ และกลไกความรับผิดชอบของตนเองซึ่งถือเป็นจุดแข็งทำให้สามารถปฏิบัติงานได้โดยอิสระจากคณะผู้บริหารหรือรัฐบาล

บทสรุปขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันกรณีต่างประเทศจะมีหน่วยงานต่อต้านคอร์รัปชัน หรือ Anti-Corruption Commission ซึ่งมุ่งถึงการคอร์รัปชันของเจ้าพนักงานหรือข้าราชการเป็นส่วนใหญ่ สำหรับกรณีของนักการเมืองจะมีหน่วยงานพิเศษออกไป สังกัดว่าการจะแยกคอร์รัปชันระบบราชการ (Bureaucratic Corruption) ออกจากคอร์รัปชันโดยนักการเมือง (Political Corruption) เป็นเรื่องที่แยกลำบาก เนื่องจากทั้งสองระบบมีความเกี่ยวข้องอย่างแนบแน่น ข้อคิดอีกประการหนึ่งที่ได้จากการศึกษาประสบการณ์ประเทศต่างๆ เห็นว่าการพยายามแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันไม่จำเป็นต้องผูกขาดโดยหน่วยงานพิเศษหน่วยงานเดียว อาจจะมีการกระจายงานไปยังหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รับผิดชอบ เป็นต้น

²¹ Prevention of corruption Act (chapter 104) , Section 1, 2, 3.

²² Anti Corruption Agency Act 1982 (Malaysia)

3.2.2 อัยการสูงสุด

ประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public prosecution)²³ อัยการ ถือเป็นองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาอย่างมากโดยจะทำหน้าที่สอบสวนหรือควบคุมการสอบสวน ไตร่ตรองคดีฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลและบังคับคดี นอกจากนี้ อัยการยังมีบทบาทในการพิทักษ์ผลประโยชน์ของรัฐ และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรอัยการ²⁴ ได้แก่ อัยการสูงสุด แม้ว่าในแต่ละประเทศจะกำหนดสถานะ บทบาท และอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดแตกต่างกัน แต่ก็มีลักษณะร่วมกันบางประการกล่าวคือ อัยการสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาในนามของรัฐ และสามารถมอบหมายอำนาจ หน้าที่ให้แก่อัยการผู้ใต้บังคับบัญชาได้ อัยการสูงสุดจะต้องมีความ

²³ หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐมีลักษณะตรงกับแนวคิดตามแบบอรรถประโยชน์ นิยมที่ถือว่า ความผิดอาญาเป็นความผิดต่อสังคมหรือต่อรัฐ ดังนั้นรัฐจึงมีส่วนได้เสีย และมีหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบต่อการกระทำผิดดังกล่าว เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม รวมทั้งมีหน้าที่ป้องกันสังคมมิให้การกระทำผิดเกิดขึ้น หากมีการกระทำผิดเกิดขึ้นก็เป็นหน้าที่ของรัฐซึ่งโดยทั่วไป ได้แก่ พนักงานอัยการในฐานะตัวแทนของรัฐที่จะทำหน้าที่ในการสอบสวน ฟ้องร้องคดี สำหรับประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีโดยรัฐ เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น มาเลเซีย รวมทั้งประเทศไทยด้วย

²⁴ เดิมกรมอัยการสังกัดอยู่กระทรวงมหาดไทยตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2465 ต่อมาคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้มีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 47 และฉบับที่ 49 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 แยกกรมอัยการออกจากกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงใด อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีโดยตรง โดยเปลี่ยนชื่อจาก “กรมอัยการ” เป็น “อัยการสูงสุด” สำนักการจัดรูปองค์กรในปัจจุบันเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2535 (สำนักงานอัยการสูงสุด รายงานประจำปี 2538 จัดทำโดยศูนย์ข้อมูลและวิจัยสำนักงานสารสนเทศสำนักงานวิชาการ, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ จีริชการพิมพ์) หน้า 21 ส่วนวิวัฒนาการของระบบอัยการในประเทศไทย สามารถศึกษาได้จากรายงานประจำปีฉบับดังกล่าว หน้า 9-21).

รับผิดชอบ (accountability) ในการปฏิบัติหน้าที่ต่อองค์กรหรือสถาบันอื่น²⁵ อำนาจหน้าที่ของ
อัยการสูงสุดหากพิจารณาตามกฎหมายจะมีสามฐานะ คือ

1. ฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรอัยการ
2. ฐานะผู้รับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ
3. ฐานะพนักงานอัยการ

อำนาจของอัยการสูงสุดในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรอัยการ สืบเนื่องจาก
องค์กรอัยการจัดเป็นองค์กรในระบบราชการ (Bureaucracy) จึงมีพื้นฐานสำคัญสองประการ คือ
การมีสายการบังคับบัญชา (Chain of command) และการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of
authority)²⁶ การปฏิบัติหน้าที่ในสำนักงานอัยการสูงสุดมีการปกครองบังคับบัญชาตามลำดับชั้น
โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และเนื่องจากอัยการสูงสุดมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา
สูงสุดขององค์กรอัยการ และเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่งานของอัยการ ดังนั้นอัยการ
สูงสุดจึงมีอำนาจหน้าที่จะมอบหมายอำนาจในการปฏิบัติงานขององค์กรให้แก่ผู้บังคับบัญชาได้

อำนาจของอัยการสูงสุดในฐานะผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ อำนาจ
ดังกล่าว ได้แก่ อำนาจหน้าที่ในการไต่ตรองคดีชั้นสุด²⁷ อำนาจหน้าที่ในการตั้งคดีวิสามัญ
ฆาตกรรม²⁸ อำนาจในการชี้ขาดกรณีไม่แน่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในระหว่างหลายจังหวัดควร
เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ²⁹ อำนาจหน้าที่ในการเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบใน

²⁵ อายูธ สมานเดชา. “อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด : ศึกษาเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกา
และญี่ปุ่น” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534)
หน้า 1.

²⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 28-29.

²⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145.

²⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 143 วรรคท้าย.

²⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 21 วรรคสอง.

กรณีความผิดเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร³⁰ อำนาจหน้าที่ในการรับรองอุทธรณ์ฎีกา³¹ อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499³² อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชน และครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัวกลาง พ.ศ. 2524³³ และรวมถึงอำนาจหน้าที่ในการยื่นฟ้องคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและกรรมการ ป.ป.ช. ต่อศาลฎีกา³⁴

อำนาจของอัยการสูงสุดในฐานะพนักงานอัยการ อัยการสูงสุดมีฐานะเป็นอัยการผู้หนึ่งด้วย³⁵ จึงมีอำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น อำนาจหน้าที่ในการตรวจสำนวนและสั่งคดี³⁶ อำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดี³⁷ อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีชั้นอุทธรณ์ฎีกา³⁸ อำนาจหน้าที่ในการยื่นคำร้องต่อศาลให้ไต่สวนและดำเนินคดีวิสามัญฆาตกรรม³⁹

³⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 20.

³¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 193 ตี และ 221.

³² พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวง และวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 มาตรา 9 และ 22 ทวิ.

³³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัวกลาง พ.ศ. 2524 มาตรา 53.

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 305,300.

³⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(5) และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 มาตรา 5(1) และ 23.

³⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140-144.

³⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 28 และ 120.

³⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 193 และ 216.

³⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 150.

อำนาจในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยบุคคลผู้ถูกคุมขังโดยมิชอบ⁴⁰ เป็นต้น นอกจากนี้แล้วอัยการสูงสุดยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานอัยการ ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ดังนี้ คือ อำนาจหน้าที่ในการแก้ต่างให้แก่เจ้าพนักงานซึ่งถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ หรือราษฎรซึ่งถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือเข้าร่วมกับเจ้าพนักงานกระทำการในหน้าที่ราชการ ทั้งนี้เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควร⁴¹ อำนาจหน้าที่ในการเป็นโจทก์ฟ้องคดีให้ราษฎรในกรณีที่ถูกกฎหมายห้ามมิให้ราษฎรฟ้องคดีเอง⁴² อำนาจหน้าที่ในการฎีกา คำพิพากษาในกรณีที่ศาลชั้นต้นลงโทษบุคคลใดโดยลำพัง⁴³ ถ้าศาลอุทธรณ์พิพากษาให้ปล่อยผู้นั้นเมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรฎีกาก็ได้ อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีบังคับให้เป็นไปตามสัญญาประกันในกรณีที่มีการผิดสัญญาประกันจำเลย⁴⁴ นอกจากอำนาจหน้าที่ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้แล้วอัยการสูงสุดยังมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นๆ อีกมากมาย อาทิเช่น ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติสัญชาติ พ.ศ. 2508 พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 เป็นต้น

สำหรับบทบาทอำนาจหน้าที่ของอัยการตามรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาทั่วไปนั้น อัยการยังคงทำหน้าที่เป็นชั้นไต่ตรองคดี เพราะไม่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน และฐานะพนักงานอัยการถือเป็นเพียงโจทก์ในทางแบบพิธีเท่านั้น จะเป็นโจทก์ในเนื้อหาถือเป็นคู่แพ้นะกับจำเลยไม่ได้ ต้องวางตัวเป็นกลางมิฉะนั้นจะไม่ต่างกับผู้เสียหาย⁴⁵ แต่สำหรับอัยการสูงสุด

⁴⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 240.

⁴¹ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11(3).

⁴² เรื่องเดียวกัน, มาตรา 11(6).

⁴³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 11(7).

⁴⁴ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 11(8).

⁴⁵ คณิต ฒ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 2, หน้า 20-21.

เกี่ยวกับการดำเนินคดีกับกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแล้ว อัยการสูงสุดเป็นเพียงกลไกในการดำเนินการฟ้องคดีเท่านั้น⁴⁶ เนื่องจากบทบัญญัติเรื่องการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกฎหมายพิเศษที่ให้อำนาจแก่คณะกรรมการไต่สวนในการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งคณะกรรมการไต่สวนนี้จะขึ้นกับศาล จึงต่างจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานอิสระ ดังนั้นในการเสนอเรื่องให้อัยการสูงสุดฟ้องกรรมการ ป.ป.ช. เป็นคดีอาญาต่อศาลฎีกานั้น เมื่อคณะกรรมการไต่สวนมีมติว่าคดีมีมูล คดีนั้นจึงต้องขึ้นสู่ศาลโดยไม่ถูกยับยั้ง อัยการสูงสุดจึงต้องฟ้องคดีต่อศาลจะไม่ฟ้องมิได้⁴⁷

3.2.3 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รัฐธรรมนูญกำหนดให้จัดตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาโดยให้มีองค์คณะผู้พิพากษาประกอบด้วยผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวนเก้าคน ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาด้วยวิธีลงคะแนนลับ และให้เลือกเป็นรายคดี ส่วนอำนาจหน้าที่ของศาล และวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ และในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง⁴⁸ ในการพิจารณาคดีให้ศาลยึดสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณา และอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยาน

⁴⁶ ผู้แทนอธิบดีผู้พิพากษาศาลอาญา (หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์), รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, ครั้งที่ 18, วันที่ 19 สิงหาคม 2541.

⁴⁷ วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ, “รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”, ครั้งที่ 18 วันที่ 19 สิงหาคม 2541.

⁴⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 , มาตรา 272 วรรคสอง และวรรคสาม

หลักฐานเพิ่มเติมได้ตามสมควร โดยในการปฏิบัติหน้าที่ศาลมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาล พนักงานสอบสวนหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้ ทั้งนี้ศาลดังกล่าวมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย และรัฐธรรมนูญยังกำหนดไว้เป็นพิเศษว่า มิให้นำบทบัญญัติว่าด้วยความคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาใช้บังคับการพิจารณาของศาล⁴⁹ นอกจากนี้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังบัญญัติให้ประธานศาลฎีกา โดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีอำนาจออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีเพื่อใช้แก่การปฏิบัติงานของศาลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้⁵⁰ และถ้าไม่มีข้อกำหนดดังกล่าวก็ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับสำหรับคดีอาญา และให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับสำหรับคดีที่กล่าวหาว่าร้ายรบกวนผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติโดยอนุโลม สำหรับการพิพากษาคดีให้ถือเสียงข้างมากโดยผู้พิพากษาซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนต้องทำความเห็นในการวินิจฉัยคดีเป็นหนังสือ พร้อมทั้งต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติคำสั่งและคำพิพากษาของศาลให้เปิดเผยและเป็นที่สุด⁵¹ นอกจากนี้ศาลซึ่งหมายถึงตัวสถาบันศาลแล้ว ในสถาบันดังกล่าวนี้ยังประกอบด้วยบุคลากรที่สำคัญอีก อันได้แก่ องค์คณะผู้พิพากษา และคณะกรรมการไต่สวน ซึ่งต่างมีความสำคัญอย่างมากต่อการดำเนินคดีกับกรรมการ ป.ป.ช.

⁴⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 310 ประกอบมาตรา 265.

⁵⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542, มาตรา 18 และดูข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ที่ออกโดยประธานศาลฎีกา โดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา.

⁵¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 31.

3.2.3.1 องค์คณะผู้พิพากษา

ภายหลังที่ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องขอให้ดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช.แล้ว ประธานศาลฎีกาจะต้องเรียกประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาเป็นองค์คณะผู้พิพากษาเพื่อพิจารณาพิพากษาคดี โดยในการเลือกองค์คณะผู้พิพากษาแต่ละคดีให้ใช้วิธีการลงคะแนนลับ ให้ผู้พิพากษาที่ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไป ตามลำดับจนครบจำนวนเก้าคนเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นองค์คณะผู้พิพากษามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี ในองค์คณะผู้พิพากษาจะเป็นผู้เลือกผู้พิพากษาคคนหนึ่งในจำนวนเก้าคนเป็นผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน ซึ่งผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนมีอำนาจดำเนินการตามมติขององค์คณะผู้พิพากษา และเมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้พิพากษาในองค์คณะผู้พิพากษาอีกสองคน ก็มีอำนาจออกคำสั่งใดๆ ที่มีได้เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้⁵²

3.2.3.2 คณะกรรมการไต่สวน

เมื่อดำเนินการเลือกองค์คณะผู้พิพากษาได้แล้ว องค์คณะผู้พิพากษาทั้งเก้าคน จะเป็นผู้ร่วมกันแต่งตั้งบุคคลจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นคณะกรรมการไต่สวนทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีตามคำร้องขอ โดยในการดำเนินการของคณะกรรมการไต่สวนนั้น ให้คณะกรรมการไต่สวนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยอนุโลม

สำหรับคณะกรรมการไต่สวนให้แต่งตั้งจากข้าราชการตุลาการระดับไม่ต่ำกว่าชั้น 6 อย่างน้อยหนึ่งคน และข้าราชการอัยการระดับไม่ต่ำกว่าชั้น 6 อย่างน้อยหนึ่งคน และที่เหลือให้พิจารณาแต่งตั้งตามความเหมาะสมแก่คดีจากบุคคลผู้มีสัญชาติไทยที่มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีในวันแต่งตั้ง และต้องมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดกับไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายด้วย⁵³

⁵² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542, มาตรา 13, 17, 36.

⁵³ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 37-39.

3.3. หลักการดำเนินคดี

3.3.1 กระบวนการเริ่มต้นคดีก่อนนำคดีมาสู่ศาล

รัฐธรรมนูญกำหนดกระบวนการเริ่มต้นในการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. ไว้เป็นพิเศษโดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอโดยยื่นต่อประธานวุฒิสภาให้ส่งคำร้องขอดังกล่าวไปยังศาลฎีกาฯ เพื่อดำเนินคดีกับกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าร้ายวณผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

กระบวนการเริ่มต้นคดีก่อนนำคดีมาสู่ศาลจะต้องได้รับการเข้าชื่อร้องขอจากสมาชิกรัฐสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา⁵⁴ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้กลายเป็นอุปสรรคและข้อจำกัดอำนาจในการนำคดีมาสู่ศาล เนื่องจากพนักงานอัยการและผู้เสียหายไม่สามารถที่จะนำคดีมายื่นฟ้องต่อศาลได้โดยตรงเหมือนการดำเนินคดีอาญาทั่วไปซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบตามมามากมายอันจะได้นำประเด็นดังกล่าวไปวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมต่อไปในบทที่ 4 และเมื่อผ่านกระบวนการเบื้องต้นในขั้นตอนการเข้าชื่อของสมาชิกสภาตามรัฐธรรมนูญแล้ว ประธานวุฒิสภาจะเป็นผู้ส่งคำร้องขอให้ศาลฎีกาฯ โดยกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นมิได้จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาให้ยกคำร้อง ดังกล่าว ซึ่งปัญหาเรื่องกรรมการ ป.ป.ช. ที่ถูกกล่าวหาไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้นี้ก็เป็นอีก

⁵⁴ รัฐธรรมนูญปัจจุบันกำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 500 คน ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตฯ ละ 1 คน จำนวน 400 คน และที่มาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองเสนออีก จำนวน 100 คน ส่วนสมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งทั่วประเทศจำนวน 200 คน เมื่อรวมสมาชิกของทั้งสองสภาแล้วจะมีจำนวนสมาชิก รัฐสภาทั้งสิ้นจำนวน 700 คน ดังนั้นสมาชิกสภาที่จะเข้าชื่อเพื่อดำเนินการตามกรณีดังกล่าวได้ จึงต้องมีจำนวนสมาชิกรวมกันจำนวนไม่น้อยกว่าจำนวน 175 คน ดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 98, 121.

ประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญที่อาจส่งผลกระทบต่อกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ตามรัฐธรรมนูญทั้งระบบ และจะได้นำไปวิเคราะห์ในบทต่อไปเช่นกัน เมื่อศาลฎีกา ได้รับคำร้องแล้วต่อไปจะเป็น ขั้นตอนการเลือกองค์คณะผู้พิพากษาจำนวนเก้าคนเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี เมื่อมีการเลือกองค์คณะผู้พิพากษาและผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนแล้ว องค์คณะผู้พิพากษาจะดำเนินการแต่งตั้งบุคคลจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคนเป็นคณะกรรมการไต่สวนทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีตามคำร้องขอ กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการไต่สวนต้องทำการไต่สวนและทำความเข้าใจให้เสร็จสิ้นภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับแต่งตั้ง แต่องค์คณะผู้พิพากษาจะขยายระยะเวลาให้เท่าที่จำเป็นได้ และในกรณีที่คณะกรรมการไต่สวนมีมติว่าข้อกล่าวหาอันเป็นคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. มีมูลก็ต้องส่งรายงานพร้อมทั้งเอกสารทั้งหมดไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล โดยกฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีตามความเห็นของคณะกรรมการไต่สวนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง หรือภายในอายุความในกรณีที่คณะกรรมการไต่สวนเห็นว่า ข้อกล่าวหาไม่มีมูลก็ต้องส่งรายงานพร้อมทั้งเอกสารทั้งหมดไปยังองค์คณะผู้พิพากษา ซึ่งถ้าองค์คณะผู้พิพากษาเห็นว่า พยานหลักฐานที่คณะกรรมการไต่สวนรวบรวมยังไม่เพียงพอที่จะมีคำสั่งในเรื่องนี้อาจกำหนดให้คณะกรรมการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมภายในระยะเวลาอันสมควรก่อนมีคำสั่งก็ได้ หากองค์คณะผู้พิพากษาเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้พิพากษายกคำร้องขอ แต่ถ้าเห็นว่าข้อกล่าวหา มีมูลให้ส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อยื่นฟ้องต่อศาล⁵⁵ อนึ่งจากบทบัญญัติตาม รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้สร้างกระบวนการที่จะนำคดีมาสู่ศาลแตกต่างไปจากการดำเนินคดีอาญาทั่วไป โดยกำหนดให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา ซึ่งสังกัดศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีประเภทนี้โดยเฉพาะ ดังนั้นนับแต่วันที่ 15 กันยายน 2542 ซึ่งเป็นวันที่ พ.ร.บ.ว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีอาญาฯ นี้ใช้บังคับจึงห้าม

⁵⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542, มาตรา 23(1), 42-43.

มิให้ศาลอื่นรับคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกา ไว้พิจารณาพิพากษาทั้งนี้คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลที่ค้างพิจารณาอยู่ในศาลอื่นในวันที่ พ.ร.ป. ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาฯ นี้ใช้บังคับให้คงพิจารณาพิพากษาต่อไปจนเสร็จและมีให้ถือว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลนี้⁵⁶ ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรมกับศาลอื่นให้พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดโดยคณะกรรมการคณะหนึ่งซึ่งประกอบด้วยประธานศาลฎีกาเป็นประธานศาล ปกครองสูงสุด ประธานศาลอื่นและผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินสี่คนตามที่กฎหมายบัญญัติเป็นกรรมการ⁵⁷

ข้อสังเกตเกี่ยวกับ พ.ร.ป. ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาฯ หมวดที่ 4 ว่าด้วยการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. โดยเฉพาะตามมาตรา 42 และ 43 มีผู้แสดงความไม่เห็นด้วยกับบทบัญญัติดังกล่าว โดยเห็นว่าตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา 300 มีความชัดเจนว่าการยื่นคำร้องขอ กล่าวหากรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการได้เข้าสู่การพิจารณาของศาลแล้ว โดยไม่ต้องยื่นไปให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลตาม พ.ร.ป. ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาฯ มาตรา 42 พรรคสองอีกเหตุผลเพราะว่า เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ส่งคำร้องขอที่ กล่าวหากรรมการ ป.ป.ช. ให้ศาลโดยตรงเนื่องจากประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการ ป.ป.ช. และกรรมการ ป.ป.ช. และเป็น การเคารพสิทธิของราษฎรผู้เลือกตั้งผู้แทนของปวงชนเข้าชื่อกันกล่าวหากรรมการ ป.ป.ช. ต่อศาลโดยตรงโดยไม่ผ่านองค์กรผู้ทำหน้าที่ฟ้องร้องต่อศาลเหมือนอย่างกรณีทั่วไป ฉะนั้นจึงมีความเห็นว่าความตามวรรคสองของมาตรา 42 และความตามวรรคสองและวรรคสามของมาตรา 43 ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติในมาตรา 300 แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งหากพิจารณาไปตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าว จะกลายเป็นว่า ศาลเป็นผู้แสวงหาพยานหลักฐานให้องค์กรผู้ทำหน้าที่ฟ้องร้องคือ อัยการสูงสุด

⁵⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 4, 46.

⁵⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 248.

แทนที่ศาลจะเป็น ผู้พิจารณาคดีให้เสร็จไปเสียทีเดียว⁵⁸ สำหรับผู้วิจัยเข้าใจว่าผู้ร่างกฎหมายคงจะคำนึงว่า กฎหมายที่ใช้นี้เป็นกฎหมายที่ใช้ในระบบกล่าวหา ซึ่งศาลจะเป็นฝ่ายเริ่มคดีเองไม่ได้ ต้องให้องค์กรที่มีหน้าที่ในการฟ้องคดีเป็นผู้กล่าวหา ด้วยเหตุนี้จึงไปกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาฯ ทำนองเดียวกับที่กำหนดให้อัยการเป็นผู้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลนั่นเอง

3.3.2 การแสวงหาพยานหลักฐาน

เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. ก่อนที่ศาลจะไต่สวนและมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการไต่สวนจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคนเพื่อทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจในการดำเนินคดีตามคำร้องขอ โดยมีเจตนารมณ์เช่นเดียวกับการที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทำความเข้าใจเสนออุทิสภาเพื่อประมุขลงมติถอดถอนหรือยื่นฟ้องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อศาล โดยต้องการที่จะให้ม็องค์กรหรือคณะบุคคลที่มีความเป็นอิสระได้เข้ามาทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นคล้ายกับการสืบสวนสอบสวนตาม ป.วิ.อ.⁵⁹ ก่อนที่จะมีการนำคดีไปสู่ศาลฎีกา ซึ่งนอกจากจะเป็นการเพิ่มกระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยองค์กรหรือคณะบุคคลอื่นที่มีใช้องค์กรศาลที่ทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ไต่สวนหาข้อเท็จจริง และผู้วินิจฉัยชี้ขาดภายในองค์กรเดียวกันแล้วยังเป็นหลักประกันคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเพราะเท่ากับเป็นการสร้างดุลตรวจสอบให้เกิดการคานอำนาจซึ่งกันและกันอีกโสดหนึ่งด้วย

⁵⁸ นิติธร ศรีบุตร , พ.ร.บ. ที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ, คุณภาพ, เล่ม 2 ปีที่ 46 (ก.ค.- ธ.ค. 2542), : 200-209.

⁵⁹ ดู ป.วิ.อ. มาตรา 2(10) “การสืบสวน” หมายถึง การแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด และมาตรา 2(11) “การสอบสวน” หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐาน และการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

คณะกรรมการไต่สวนเป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการที่กฎหมายกำหนดขึ้นเพื่อให้หน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเบื้องต้น โดยมีรูปแบบเดียวกับการดำเนินคดีในระบบไต่สวนของประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น ประเทศฝรั่งเศส⁶⁰ จึงนับได้ว่ามีความสำคัญ เพราะถ้าคณะกรรมการไต่สวนมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลอัยการสูงสุดก็จะต้องฟ้องคดีตามความเห็นของคณะกรรมการไต่สวนจะใช้ดุลพินิจเป็นอย่างอื่นไม่ได้ และเมื่อยื่นฟ้องแล้วก็ไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง⁶¹ โดยถือว่าก่อนจะนำคดีมาฟ้อง ได้มีการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่รัฐมาแล้วระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตามเมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลตามมติของคณะกรรมการไต่สวน ในการพิจารณาพิพากษาของคดี คณะผู้พิพากษาจะต้องดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมตามที่เห็นสมควร เพื่อพิสูจน์ความเป็นจริงตามคำร้องขอให้ดำเนินคดี โดยไม่ผูกมัดกับเหตุผลหรือพยานหลักฐานที่ปรากฏในคำร้องขอให้ดำเนินคดี หรือในการไต่สวนหรือความเห็นของคณะกรรมการไต่สวน หรือในการดำเนินคดีของอัยการสูงสุด⁶² การไต่สวนหรือสืบพยานของศาลกระทำโดยองค์คณะผู้พิพากษาจำนวนเก้าคนซึ่งถือได้ว่าเป็นการดำเนินคดีอาญาที่มีองค์คณะผู้พิพากษามากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากเห็นว่าเป็นคดีที่มีความสำคัญ เพราะผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ตำแหน่งระดับสูง

⁶⁰ ประเทศฝรั่งเศสจัดว่าเป็นประเทศที่ก่อกำเนิดระบบไต่สวนโดยเริ่มขึ้นตั้งแต่ศตวรรษที่ 12 โดยจะให้ผู้พิพากษาเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริง ด้วยการไต่สวนพยานในคดีด้วยตนเองร่วมกับอัยการ ในทางปฏิบัติอัยการของประเทศฝรั่งเศสจึงมีบทบาทน้อยมากสำหรับผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่สอบสวนด้วย เรียกว่า “ผู้พิพากษาสอบสวน” โดยจะให้ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นที่ทำหน้าที่ดังกล่าวมีอำนาจเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน ทั้งนี้จะทำการสอบสวนเฉพาะคดีที่มีโทษสูง และเป็นคดีที่กฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะเท่านั้น สังเกตว่าประเทศไทยก็เคยกำหนดให้ศาลทำหน้าที่สอบสวนแต่ไม่ได้ใช้คำว่าสอบสวน แต่เลี่ยงไปใช้คำว่า “ไต่สวน” แทน โดยจะทำการไต่สวนในห้องพิจารณาของศาลวิธีการนี้ใช้ในสมัยที่มีศาลโปริสภา (โกเมน ภัทรภิรมย์) , “การแก้กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจสอบสวน” วารสารอัยการ, ปีที่ 14 ฉบับที่ 163 (กันยายน 2534) : 200-201.

⁶¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 , มาตรา 25.

⁶² เรื่องเดียวกัน , มาตรา 44.

ของรัฐ และเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่จัดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ โดยบุคคลเหล่านี้เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐที่สามารถให้คำแนะนำให้โทษแก่บุคคลส่วนใหญ่ จึงจำเป็นต้องให้เกิดความรอบคอบมากที่สุด เพื่อป้องกันความผิดพลาดที่อาจจะเกิดขึ้นอันอาจจะส่งผลกระทบต่อการบริหารงานของรัฐที่ปดัยได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคำพิพากษาของศาลนี้ถือเป็นที่สุดไม่สามารถอุทธรณ์ฎีกาต่อไปได้อีก ทั้งนี้เพราะกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้การพิพากษาคดีประเภทนี้เป็นไปด้วยความรอบคอบ ขณะเดียวกันก็ต้องมีความรวดเร็วด้วยเช่นกัน ในการนั่งพิจารณาคดีผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะผู้พิพากษาจะต้องมีจำนวนครบทั้งเก้าคน จึงจะเป็นการนั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะตามกฎหมาย⁶³ สำหรับการไต่สวนหรือสืบพยานในศาลนอกจากจะต้องพิจารณาคดีโดยเปิดเผยยึดหลักการฟังความทุกฝ่ายและคำนึงถึงสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหาตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ตาม พ.ร.ป. ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาฯ ยังได้กำหนดให้ประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา มีอำนาจออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีเพื่อใช้แก่การปฏิบัติงานของศาลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อ พ.ร.ป.ฯ นี้เมื่อได้ประกาศในราชกิจ-จานุเบกษาให้ใช้บังคับแล้ว ดังนั้นนอกจากจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายและข้อกำหนดที่ออกโดยประธานศาลฎีกาดังกล่าวแล้ว หากกรณีใดมิได้มีบัญญัติไว้ให้นำบทบัญญัติแห่ง ป.วิ.อ. มาใช้บังคับสำหรับคดีอาญา และบทบัญญัติแห่ง ป.วิ.พ. มาใช้บังคับสำหรับคดีกล่าวหาว่าร้ายวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติโดยอนุโลม⁶⁴ สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ศาลฎีกาฯ มีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาลอื่น พนักงานสอบสวนหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้ นอกจากนี้ศาลฎีกาฯ มีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย และมีอำนาจออกหมายอาญา และหมายใดๆ ตาม ป.วิ.อ. และ ป.วิ.พ. ด้วย⁶⁵

⁶³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 , มาตรา 236.

⁶⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542, มาตรา 18.

⁶⁵ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 5-6 ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 332(7).

3.3.3 การพิสูจน์ข้อเท็จจริง

การดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. ใช้ระบบไต่สวนโดยเน้นให้ศาลมีบทบาทในการค้นหาความจริงมากกว่าที่เป็นอยู่ ส่วนคู่ความเป็นเพียงผู้ช่วยเหลือศาลในการร่วมกันค้นหาความจริง นอกจากนี้ยังได้เปลี่ยนระบบการพิจารณาคดีอาญาที่ใช้อยู่ในปัจจุบันตามระบบ Proof Beyond The Reasonable Doubt คือการพิสูจน์โดยปราศจากข้อสงสัยมาใช้ระบบ Proof to be innocent คือการพิสูจน์ความบริสุทธิ์แทน ต้องยึดถือหลักในการฟังความทุกฝ่ายและสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหาเป็นหลัก ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นศาล เมื่ออัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีจะต้องส่งสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการไต่สวนต่อศาลเพื่อใช้เป็นหลักในการพิจารณาและรวมไว้ในสำนวน โดยในวันที่ยื่นฟ้องศาลจะตั้งประทับฟ้องโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง⁶⁶ และจะกำหนดวันนัดพิจารณาครั้งแรกโดยในวันดังกล่าวศาลจะสอบคำให้การจำเลย พร้อมกับกำหนดวันตรวจพยานหลักฐานโดยให้โจทก์ จำเลยทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน ในวันตรวจพยานหลักฐาน โจทก์จำเลยมีหน้าที่จะต้องส่งพยานเอกสาร และพยานวัตถุต่อศาล เพื่อให้อีกฝ่ายตรวจสอบ กับต้องแถลงแนวทางการเสนอพยานหลักฐานต่อองค์คณะผู้พิพากษา หากไม่มีการโต้แย้งพยานหลักฐานใด องค์คณะผู้พิพากษาจะมีคำสั่งให้รับฟังพยานหลักฐานนั้น โดยไม่ต้องไต่สวนก็ได้ แต่ถ้ามีการโต้แย้งพยานหลักฐานใด หรือเมื่อศาลเห็นสมควร องค์คณะผู้

⁶⁶ สังเกตว่ากฎหมายมิได้กำหนดไว้ชัดเจน เมื่ออัยการสูงสุดยื่นฟ้องกรรมการ ป.ป.ช. คนใดต่อศาลแล้วจะต้องมีตัวกรรมการ ป.ป.ช. มาพร้อมฟ้องด้วยหรือไม่ แต่เมื่อพิจารณาจากข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ข้อ 8 ที่กำหนดว่าหากโจทก์นำตัวจำเลยมาศาลในวันฟ้อง ให้ผู้พิพากษาประจำแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาเป็นผู้พิจารณาในการขังหรือปล่อยตัวจำเลยชั่วคราว หากไม่ได้นำตัวจำเลยมาศาล ให้โจทก์ระบุที่อยู่จริงของจำเลยมาในฟ้อง และในข้อ 10 กำหนดว่าศาลมีอำนาจพิจารณาและไต่สวนพยานหลักฐานลับหลังจำเลยได้ จากข้อกำหนดดังกล่าวนี้เองทำให้เห็นได้ว่าการยื่นฟ้องกรรมการ ป.ป.ช. ต่อศาลอาจไม่ต้องมีตัวจำเลยมาพร้อมฟ้องก็ได้

พิพากษาจะดำเนินการไต่สวนพยานหลักฐานนั้นต่อไป โดยกำหนดวันเริ่มไต่สวนให้คู่ความทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน ในการไต่สวนองค์คณะผู้พิพากษาจะเป็นผู้สอบถามพยานบุคคลเอง โดยการแจ้งให้พยานทราบประเด็นและข้อเท็จจริง ซึ่งจะทำการไต่สวนแล้วให้พยานเบิกความในข้อนั้น จากนั้นจึงจะทำการไต่สวนแล้วให้พยานเบิกความต่อไป เมื่อการไต่สวนพยานหลักฐานเสร็จสิ้นโจทก์จำเลยมีสิทธิแถลงปิดคดีภายในเวลาที่ศาลกำหนดก่อนศาลมีคำพิพากษา⁶⁷

สังเกตว่าในการดำเนินกระบวนการพิจารณา มีการกำหนดวันตรวจพยานหลักฐาน เพื่อให้คู่ความส่งพยานเอกสารและพยานวัตถุให้อีกฝ่ายตรวจสอบก่อน นอกจากนี้คู่ความต้องแถลงแนวทางการเสนอพยานหลักฐานต่อศาลด้วย ซึ่งเป็นหลักการใหม่ที่ได้มีการนำมาใช้บังคับโดยมีเจตนารมณ์เพื่อเป็นการเปิดเผยพยานหลักฐานในคดีอาญาต่อกัน เพราะการดำเนินคดีอาญาตามระบบไต่สวนมุ่งในการค้นหาความจริงเป็นสำคัญนั่นเอง สำหรับการที่กำหนดให้ต้องมีการแถลงแนวทางการเสนอพยานหลักฐานต่อศาลด้วยเป็นแนวความคิดที่นำมาจากการดำเนินคดีระบบลูกขุน (Jury) ในระบบคอมมอนลอว์ ซึ่งกำหนดให้คู่ความต้องเสนอพยานหลักฐานก่อนจึงจะแถลงแนวทาง (Brief) ว่ามีพยานหลักฐานจำนวนเท่าใด พยานหลักฐานนั้นๆ จะสืบให้เห็นในประเด็นใด หลังจากนั้นก็เปิดโอกาสให้คู่ความอีกฝ่ายโต้แย้งพยานเอกสารและพยานวัตถุนั้นหากคู่ความไม่โต้แย้งก็ไม่จำเป็นต้องไต่สวนมีปัญหาเพียงว่าจะรับฟังพยานดังกล่าวหรือไม่ และถ้ารับฟังจะมีน้ำหนักเพียงใด แต่ถ้าเป็นพยานบุคคลจะต้องมีการไต่สวนเสมอ⁶⁸

⁶⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542, มาตรา 25-32 ประกอบมาตรา 42 วรรคห้า

⁶⁸ ประสพสุข บุญเดช – จรัญ ภักดีธนากุล, “รายงานการประชุมคณะกรรมการร่างกฎหมาย ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ครั้งที่ 17, วันที่ 5 สิงหาคม 2541.

3.3.4 การทำคำวินิจฉัย

กฎหมายกำหนดให้องค์คณะผู้พิพากษาทุกคนต้องทำความเข้าใจในการวินิจฉัยคดีเป็นหนังสือพร้อมทั้งต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ การพิพากษาคดีให้ถือมติตามเสียงข้างมาก โดยองค์คณะผู้พิพากษาอาจมอบหมายให้ผู้พิพากษาคนใดคนหนึ่งในองค์คณะผู้พิพากษาเป็นผู้จัดทำคำสั่งหรือคำพิพากษตามมตินั้นก็ได้ ซึ่งกระบวนการการทำคำวินิจฉัยนี้มีความแตกต่างไปจากการทำคำพิพากษาตาม ป.วิ.อ. หลักการดังกล่าวได้นำรูปแบบมาจากศาลรัฐธรรมนูญสำหรับคำสั่งและคำพิพากษาของศาลให้เปิดเผยและเป็นที่สุด โดยคำสั่งที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดีหรือคำพิพากษาของศาลให้เปิดเผยโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ส่วนความเห็นในการวินิจฉัยคดีของผู้พิพากษาในองค์คณะผู้พิพากษาทุกคนให้เปิดเผยตามวิธีการที่ประธานศาลฎีกากำหนด ทั้งนี้ศาลจะต้องอ่านคำพิพากษาโดยเปิดเผยภายในเจ็ดวันนับแต่วันเสร็จการพิจารณา เว้นแต่มีเหตุสมควรจะเลื่อนการอ่านไปก็ได้แต่ต้องไม่เกินสิบสี่วันหากไม่ได้ตัวจำเลยมาฟังคำพิพากษาให้เลื่อนการอ่านไป และออกหมายจับจำเลยมาฟังคำพิพากษา เมื่อได้ออกหมายจับแล้วไม่ได้ตัวจำเลยมาภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันออกหมายจับให้ศาลอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งจับจำเลยได้ และถือว่าจำเลยได้ฟังคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นแล้ว⁶⁹ เกี่ยวกับการวินิจฉัยความผิดทางอาญาของกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการนำข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนหรือการพิจารณาสืบพยานมาปรับบทกับองค์ประกอบความผิดกฎหมายว่ากรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือไม่ ซึ่งความผิดดังกล่าว ป.อ. และกฎหมายอื่นได้บัญญัติลักษณะความผิดไว้แล้ว โดยมุ่งจะเอาผิดกับเจ้าพนักงาน และโดยที่กรรมการ ป.ป.ช. นอกจากจะถือเป็นเจ้าพนักงานตาม ป.อ. ซึ่งกฎหมายกำหนดโทษไว้สูงกว่าบุคคลธรรมดาอยู่แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังถือเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ ด้วยเหตุนี้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

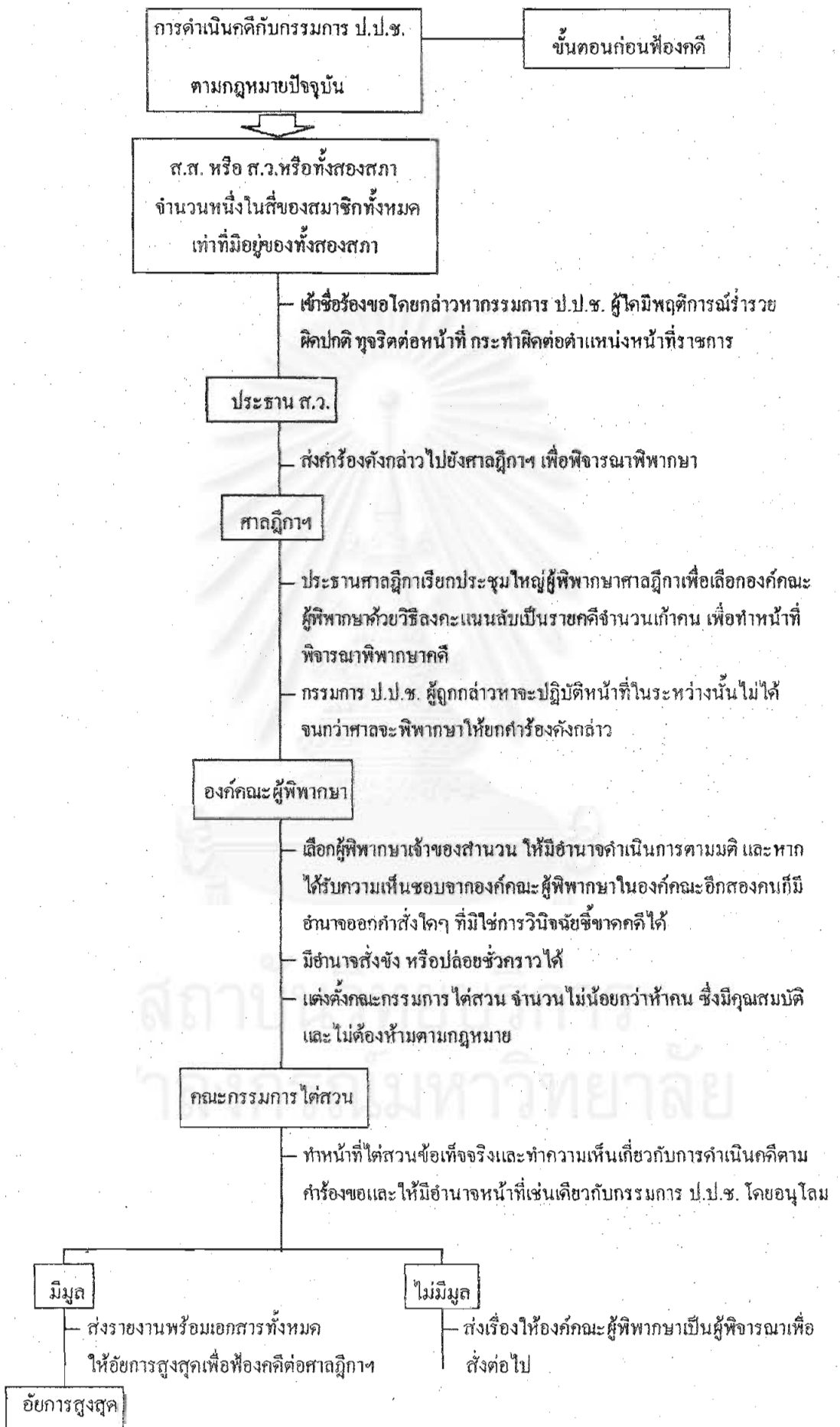
⁶⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 311 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542, มาตรา 20-21 , 32.

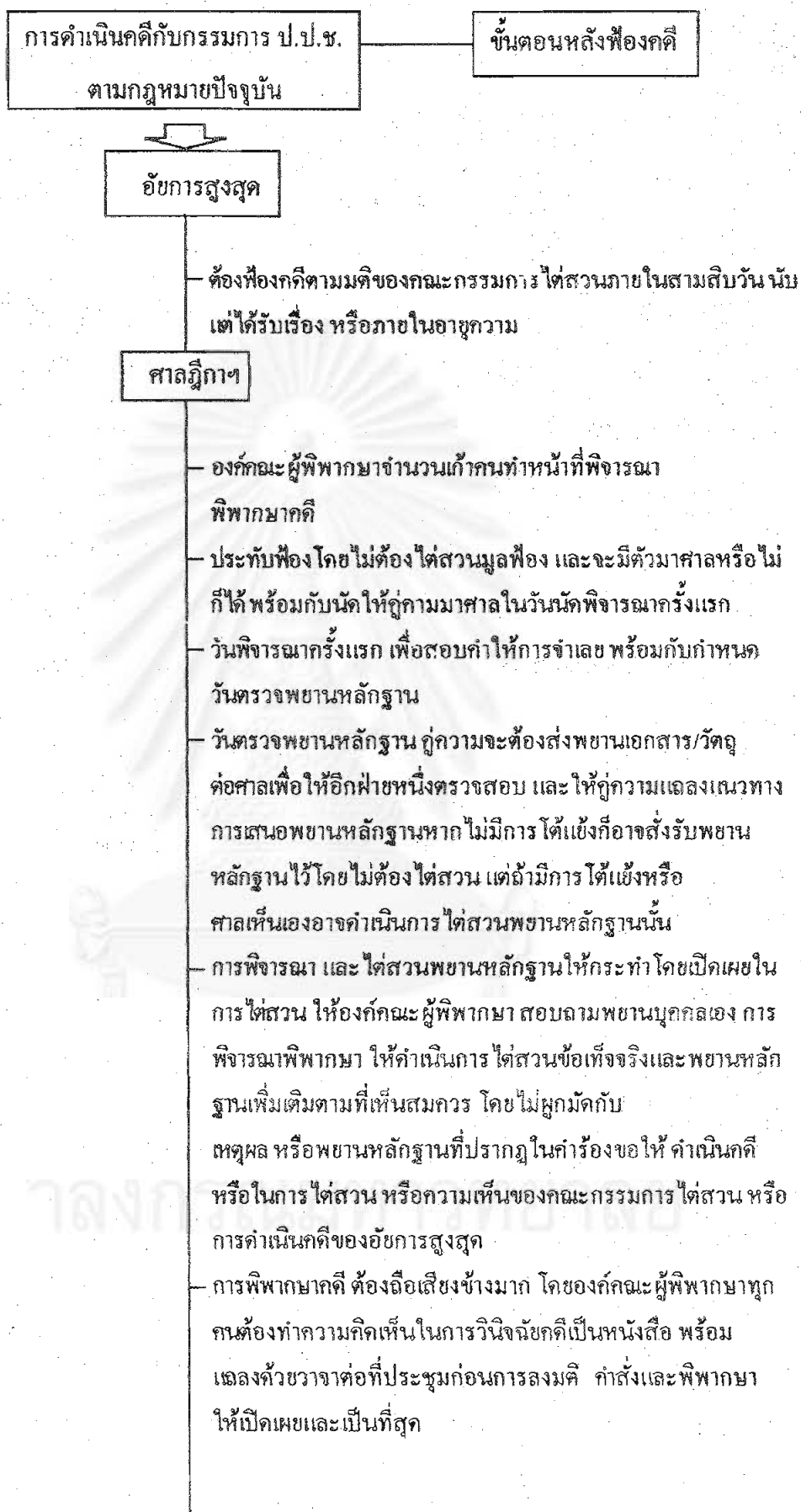
จึงกำหนดให้ต้องระวางโทษสองเท่าของโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น⁷⁰ จากบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวทำให้ทราบถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการจะให้คำพิพากษาได้รับการตรวจสอบจากประชาชนมากขึ้นกว่าเดิม และจะมีผลทำให้ผู้พิพากษาเป็นผู้ชี้ขาดตัดสินคดีเกิดความรับผิดชอบต่อประชาชนมากขึ้น จึงอาจกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรผู้พิพากษาโดยประชาชนวิธีหนึ่ง



สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

⁷⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.





วิเคราะห์กฎหมายรัฐธรรมนูญ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ
เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

สืบเนื่องจากความล้มเหลวของระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ผ่านมาถือเป็นปรากฏการณ์อันหนึ่งที่น่าไปสู่การปฏิรูปทางการเมือง จนกระทั่งได้มีการตรากฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ อีกหลายฉบับซึ่งปัจจุบันมีผลใช้บังคับแล้วนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีความพยายามกำหนดหลักเกณฑ์ในกฎหมายให้มีความสอดคล้องต่อเนื่องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แต่โดยที่ในความเป็นจริงกฎหมายรัฐธรรมนูญที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันก็ยังมี ความไม่สมบูรณ์ในตัวเองเช่นกัน แม้โดยสภาพทางกฎหมายต้องถือว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดและเป็นกฎหมายแม่บทที่กฎหมายอื่นๆ จะขัดหรือแย้งมิได้ก็ตามแต่ถ้ากฎหมายใดมิได้บัญญัติขึ้น โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริงในสังคมแล้ว กฎหมายนั้นก็มิอาจนับได้ว่าเป็นกฎหมายที่ดีได้ ในอนาคตย่อมจะต้องถูกเรียกร้องให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปในที่สุด ซึ่งก็ไม่ยกเว้นแม้กระทั่งกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับนี้ และต่อไปนี้จะนำกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. มาศึกษาวิเคราะห์เพื่อจะชี้ให้เห็นว่ากฎหมายที่กล่าวมานี้ยังขาดความสมบูรณ์ที่จะบังคับใช้เป็นกฎหมาย โดยเฉพาะในเรื่องผลกระทบที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยรวม อันจะเป็นผลให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไม่สามารถดำเนินไปได้สมดังเจตนารมณ์ที่คนในชาติมุ่งมั่นปรารถนาที่อยากจะให้บังเกิดขึ้นในรัฐธรรมนูญฉบับนี้

4.1 ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช.

โดยที่กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ร.ป. ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาฯ และ พ.ร.ป. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามฯ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาคดีเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. ไว้หลายประการด้วยกัน แต่ที่เกี่ยวข้องและเป็นประเด็นที่จะกล่าวต่อไปนี้ ซึ่งได้แก่ กรณีที่กฎหมายกำหนดว่า ก่อนนำคดีมาสู่ศาลจะต้องมีการเข้าชื่อร้องขอจากสมาชิกรัฐสภา ก่อน หรือการห้ามมิให้กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้น จนกว่าจะมีคำพิพากษาให้ยกคำร้อง หรือการที่กำหนดให้องค์คณะผู้พิพากษาเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนเพื่อทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีตามคำร้องขอ ตลอดจนการกำหนดให้อัยการสูงสุดจะต้องฟ้องคดีตามมติของคณะกรรมการไต่สวนตามความในกฎหมายนี้เองที่ผู้วิจัยเห็นว่า อาจจะก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการบังคับใช้ เนื่องจากอาจมีผลกระทบตามมาหลายประการจนอาจเป็นสาเหตุทำให้การดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีประสิทธิภาพที่เพียงพอ กับไม่มีหลักประกันคุ้มครองแก่กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหาเท่าที่ควร และในที่สุดย่อมจะทำให้การปฏิบัติภารกิจในหน้าที่ของกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ประสบผลสำเร็จ

ผู้วิจัยได้พยายามนำกฎหมายทั้งหมดที่เกี่ยวข้องมาศึกษาวิเคราะห์ และเห็นว่าปัญหาอุปสรรคและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมายข้างต้นอย่างน้อยมีสี่ประการ ดังต่อไปนี้

4.1.1 ปัญหาอุปสรรคในการนำคดีมาสู่ศาล

รัฐธรรมนูญ มาตรา 300 วรรคแรก บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่า กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ”¹ จากหลักกฎหมายดังกล่าวทำให้สังเกตเห็นถึงเจตนารมณ์ของผู้

¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 , มาตรา 17 วรรคแรก บัญญัติไว้ทำนองเดียวกัน.

ร่าง รัฐธรรมนูญที่ต้องการจะให้องค์กรนิติบัญญัติซึ่งกอร์ปไปด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้สืบเนื่องจากเห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีฐานะเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระที่ถูกจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติแห่ง รัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จึงถือเป็นองค์กรที่มีความสำคัญสมควรที่ ผู้แทนปวงชนจะต้องเข้ามาร่วมตรวจสอบในการดำเนินคดีตั้งแต่ชั้นเริ่มต้นคดีก่อนนำคดีมาสู่ศาล และนอกจากเหตุผลข้างต้นแล้วน่าจะเชื่อว่าผู้ร่างกฎหมายฉบับนี้ต้องการจะจำกัดอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการมิให้เข้ามามีอำนาจหน้าที่ในกระบวนการตรวจสอบโดยตรง เนื่องจากเห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรดังกล่าวในอดีตที่ดำเนินมาตาม ป.วิ.อ. ไม่สพผลสำเร็จในการที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ จึงได้กำหนดให้มีกระบวนการเริ่มต้นคดีดังกล่าวต่างจากการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป

แต่การที่กำหนดว่าก่อนนำคดีมาสู่ศาลจะต้องมีการเข้าชื่อร้องขอจากสมาชิกรัฐสภา ก่อนจึงจะสามารถฟ้องคดีได้นั้นถือว่าเป็นอุปสรรคอย่างมากต่อการดำเนินคดีอาญากับบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้เพราะจะต้องมีการเข้าชื่อกัน โดยต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่หรือเท่ากับ 175 คน² เห็นชอบด้วยจึงจะเริ่มต้นคดีได้ มิฉะนั้นย่อมไม่อาจดำเนินคดีอาญาตามข้อกล่าวหาดังกล่าวได้แม้ว่าจะมีพยานหลักฐานเบื้องต้นที่สามารถแสดงแน่ชัดว่ากรรมการ ป.ป.ช. คนใดกระทำความผิดก็ตาม ทั้งนี้เพราะข้อจำกัดที่เป็นเงื่อนไขของกฎหมาย ซึ่งโดยในความเป็นจริงแล้วเห็นว่าอำนาจในการดำเนินคดีอาญาทั่วไปของประเทศในโลกล้วนใหญ่ต่างถือตรงกันว่าเป็นอำนาจของรัฐที่จะต้องเป็นผู้เข้ามาดำเนินการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมอันสอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐที่ประเทศไทยใช้อยู่ตามแนวคิดแบบทฤษฎีอรรถประโยชน์³ ด้วยเหตุนี้รัฐจึงไม่จำเป็นต้องรับฟังความเห็นชอบจากรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนก่อนเพราะ

² อ้างไว้แล้ว ในเชิงอรรถที่ 54 , หน้า 61.

³ ทฤษฎีอรรถประโยชน์ มีแนวคิดว่า ความผิดทางอาญาเป็นความผิดต่อสังคมหรือรัฐ รัฐจึงมีส่วนได้เสียและมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อการกระทำที่เกิดขึ้น เพราะรัฐมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมส่วนร่วม ดังนั้นเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นรัฐต้องดำเนินการปราบปราม จับกุม ฟ้องร้อง เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมาย.

การดำเนินคดีอาญามีใช่เป็นการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองหรือการปกครองอันจะต้องเป็นไปตามเจตจำนงแห่งมหาชนไม่⁴ แต่จักต้องดำเนินไปบนพื้นฐานปรัชญาว่าด้วยการรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนในสังคมต่างหากจึงจะถูกตั้งและเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับนานาอารยประเทศทั้งหลาย ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องนี้ในอดีตประเทศฝรั่งเศสเองก็เคยประสบปัญหาดังกล่าวมาแล้วกล่าวคือ นับตั้งแต่ประเทศฝรั่งเศสได้จัดตั้งศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de justice) ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีความผิดทางอาญาที่นักการเมืองระดับสูงได้กระทำความผิดดำรงตำแหน่งทางการเมืองมานานนับศตวรรษก็ตามแต่ทางปฏิบัติมาตรการดังกล่าวก็ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากมีการกล่าวหานักการเมืองระดับสูงว่ากระทำความผิดขณะดำรงตำแหน่งหน้าที่เพียงไม่กี่ครั้งและไม่มีครั้งใดที่ศาลอาญาชั้นสูงจะได้พิจารณาการกระทำดังกล่าว เหตุผลประการหนึ่งคือ กระบวนการตรวจสอบทางการเมืองจะเริ่มต้นได้ก็แต่โดยอาศัยเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เมื่อมีการกล่าวหารัฐมนตรีคนใดต่อศาลอาญาชั้นสูง แต่ละสภาจะต้องลงมติเห็นด้วยกับข้อกล่าวหาด้วยคะแนนเสียงเห็นด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของแต่ละสภาก็จะถือว่ารับคำกล่าวหาไว้พิจารณา ซึ่งในทางปฏิบัติกระบวนการดังกล่าวจึงขึ้นอยู่กับฝ่ายที่มีเสียงข้างมากในสภาแต่ละ สภาว่าจะรับหรือไม่รับคำกล่าวหาไว้พิจารณา ดังนั้นในปลายปี ค.ศ. 1993 รัฐสภาจึงได้แก้ไข รัฐธรรมนูญเพิ่มเติมและจัดตั้งศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de justice de la Re' Publique) โดยได้เปลี่ยนวิธีการกล่าวหาที่จะต้องอาศัยเสียงข้างมากของสภามาเป็นให้

⁴ สำหรับวัฒนธรรมทางการเมืองของประชาชนในประเทศที่ปกครองด้วยระบบประชาธิปไตย ความชอบธรรมก็คือ ผลประโยชน์ของมหาชน เรียกได้ว่าความชอบธรรมของการใช้อำนาจอธิปไตยอยู่ที่ “เจตจำนงของมหาชน” (popular will) แต่ขณะเดียวกันในระบบประชาธิปไตยมิได้คำนึงแต่เฉพาะเจตจำนงมหาชนแต่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ยังต้องมุ่งปกป้องคุ้มครองสิทธิของปัจเจกชนจากการใช้อำนาจอธิปไตยที่มาจากมหาชนด้วยเพราะลัทธิของปัจเจกชนก็มีความสำคัญเนื่องจากเกี่ยวกับการพิทักษ์เสรีภาพความเป็นมนุษย์ของตน (วิชัย วิวิตเสวี , การคุมขังโดยมิชอบ : ศาลกับการพิทักษ์เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ , พิมพ์เผยแพร่โดย มูลนิธิกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ , 7 สิงหาคม 2541 , หน้า 13-18).

อัยการประจำศาลฎีกา และผู้ร้องเรียนสามารถยื่นข้อกล่าวหาได้โดยจะมีคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง ทำหน้าที่พิจารณาว่าสมควรรับข้อกล่าวหาดังกล่าวไว้พิจารณาต่อไปหรือไม่⁵

จากประเด็นปัญหาข้างต้นก่อให้เกิดปัญหาการไม่สามารถนำบุคคลมาลงโทษตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้แล้วยังเป็นการขัดแย้งกับหลักความเสมอภาคในการดำเนินคดีทำให้บุคคลไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียม อันจะเป็นหนทางให้การทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในทางอรรถคดีดังกล่าวเกิดความเหลื่อมล้ำและเกิดความไม่แน่นอน เพราะการดำเนินคดีขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ทางการเมืองในขณะนั้นว่ามีความต้องการให้มีการดำเนินคดีอาญากับกรรมการ ป.ป.ช. คนใดหรือไม่ ซึ่งความต้องการดังกล่าวย่อมจะหลีกเลี่ยงไม่พ้นเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางการเมืองมากกว่าจะคำนึงถึงความถูกต้องเป็นธรรมตามความมุ่งหมายของกฎหมาย นอกจากนี้บทบัญญัติข้างต้นยังมีผลกระทบต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติด้วยเนื่องจาก พ.ร.ป. ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาฯ มาตรา 4 ได้บัญญัติว่า นับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับห้ามมิให้ศาลอื่นรับคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้พิจารณาพิพากษา ฉะนั้นถ้าไม่มีการเข้าชื่อร้องขอจากสมาชิกวุฒิสภาหรือร้องขอแล้วแต่ไม่ได้คะแนนเสียงเห็นชอบตามจำนวนที่รัฐธรรมนูญกำหนดก็ไม่อาจดำเนินคดีกับกรรมการ ป.ป.ช. ได้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ อีกทั้งไม่อาจดำเนินคดีตาม ป.วิ.อ. ได้ด้วย อันจะเป็นอุปสรรคทำให้ยากต่อการที่จะนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมายกับยังเป็นการเปิดโอกาสให้องค์กรที่ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่มีได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการยุติธรรมเข้ามามีอิทธิพลต่อการดำเนินคดีอาญากับกรรมการ ป.ป.ช. อีกทางหนึ่งด้วย

4.1.2 ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

รัฐธรรมนูญมาตรา 300 วรรคสาม บัญญัติว่า “กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นมิได้จนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ยกคำร้องดังกล่าว”⁶

⁵ อ่างแล้ว ดูเชิงอรรถที่ 4 , หน้า 36.

⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 , มาตรา 17 วรรคสาม บัญญัติไว้ทำนองเดียวกัน.

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 และ พ.ร.ป. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามฯ มาตรา 19 ได้แก่ การไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทำความเข้าใจเสนอต่อวุฒิสภา เพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตลอดจนการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดรั่วรัยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เป็นต้น การที่กฎหมายบัญญัติห้ามมิให้กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหาปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นเพราะเกรงว่าผู้ถูกกล่าวหาจะอาศัยอำนาจหน้าที่ที่ตนมีอยู่เข้ามาแทรกแซงคดีอีกทั้งไม่ต้องการให้กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหาปฏิบัติหน้าที่ต่อไป เนื่องจากอาจจะไปกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งจะมีผลกระทบกับส่วนได้เสียของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้กล่าวหา ตลอดจนผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ โดยมีเจตนารมณ์ให้กระบวนการตรวจสอบดำเนินไปด้วยความโปร่งใสมากที่สุด

ปัญหาที่อาจเกิดขึ้น เช่นกรณีมีการก่อกวนแก่งจากสมาชิกวุฒิสภาที่ต้องการเข้าชื่อกล่าวหากรรมการ ป.ป.ช. คนใดคนหนึ่งหรือหลายคนหรือกรรมการ ป.ป.ช. หมดทุกคนเพื่อให้กรรมการ ป.ป.ช. ที่ถูกกล่าวหาไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้ โดยมุ่งจะช่วยเหลือตนเองหรือ พวกพ้องมิให้กรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาตรวจสอบและไต่สวนข้อเท็จจริงพร้อมกับทำความเข้าใจเพื่อเสนอถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งหรือเพื่อให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีอาญาต่อศาล อันจะส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกิดอุปสรรค และกระทบกระเทือนต่อกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยรวม โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาตาม พ.ร.ป. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามฯ มาตรา 20 ที่บัญญัติว่า “การประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม แต่องค์ประชุมในการพิจารณาและวินิจฉัยหรือให้ความเห็นชอบต้องประกอบด้วยกรรมการไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด” และในมาตรา 23 บัญญัติว่า “การลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่การลงมติในการวินิจฉัยหรือให้ความเห็นชอบตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด” ประเด็นปัญหาจึงเกิดขึ้นว่าเมื่อกรรมการ ป.ป.ช. คนใดคนหนึ่งหรือหลายคนหรือกรรมการ ป.ป.ช. หมดทุกคนตกเป็นผู้ถูกกล่าวหาเป็นเหตุให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

ได้แล้วกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่ต้องกระทำโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินต่อไปได้อย่างไร และจะมีวิธีแก้ปัญหานี้อย่างไร⁷

4.1.3 ปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพและความเป็นกลางในการทำหน้าที่ขององค์กรผู้พิพากษา

พ.ร.ป. ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาฯ มาตรา 37 บัญญัติว่า “ให้องค์กรผู้พิพากษาแต่งตั้งบุคคลจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคนเป็นคณะกรรมการไต่สวนทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและทำความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินคดีตามคำร้องขอ” เหตุผลสำคัญที่กำหนดให้แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนขึ้นมาทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและทำความเห็นตามคำร้องขอ เนื่องจากตัวกรรมการ ป.ป.ช. เองตกเป็นผู้ถูกกล่าวหา จึงไม่อาจทำหน้าที่ตามกฎหมายได้จำเป็นต้องให้มีองค์กร หรือคณะกรรมการที่เป็นกลางเข้ามาทำหน้าที่แทนกรรมการ ป.ป.ช.

ปัญหาว่าการที่กำหนดให้องค์กรผู้พิพากษาซึ่งเป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนเพื่อทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และทำความเห็นเกี่ยวกับคดีก่อนที่จะมีการนำคดีมาสู่การพิจารณาของศาลถือว่ามีความเหมาะสมหรือไม่เพียงใด เพราะเมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้

⁷ สังเกตว่า ใน พ.ร.ป. ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 13 ได้กำหนดเกี่ยวกับการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ ป.ป.ช. ไว้หลายประการซึ่งรวมถึงกรณี กรรมการ ป.ป.ช. คนใดต้องคำพิพากษาให้จำคุกด้วย กับได้กำหนดต่อไปว่าเมื่อพ้นตำแหน่งเนื่องจากกรณีดังกล่าวแล้ว ให้กรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้และให้ถือว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วยกรรมการเท่าที่มีอยู่ ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าว มิได้รวมถึงกรณีกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างที่ ถูกเข้าชื่อกล่าวโทษเพื่อดำเนินคดีอาญาด้วยไม่ ฉะนั้นจึงไม่อาจที่จะนำบทบัญญัติดังกล่าวมาใช้ได้ และในกรณีนี้ก็ต้องถือว่ากรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่พ้นจากตำแหน่งเพียงแต่จะปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้เท่านั้น และหากจะดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการคนใหม่ เข้ามาแทนก็น่าจะกระทำไม่ได้เช่นกัน จึงจำเป็นต้องแก้ปัญหาดังกล่าวโดยรีบด่วนเนื่องจากเป็นปัญหาสำคัญ.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นต่างหากจากองค์กรศาลยุติธรรมที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดี เพื่อจะได้ไม่เกิดการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จขององค์กรศาลที่ทำหน้าที่เป็นทั้งผู้รวบรวมและรับฟังข้อเท็จจริง ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีไปในคราวเดียวกันอันจะสามารถลดความกระด้างของระบบไต่สวนได้ ดังนั้นการกำหนดให้องค์กรคณะผู้พิพากษาเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนจึงน่าจะไม่มีความเหมาะสม และอาจส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรคณะผู้พิพากษาว่าจะมีประสิทธิภาพในการทำงานเพียงพอและจะสามารถรักษาความเป็นกลางในการรับฟังข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาชี้ขาดคดีได้มากน้อยเพียงใด

4.1.4 ปัญหาการใช้ดุลพินิจของอัยการสูงสุดในการสั่งฟ้องคดีอาญา

โดยที่มาตรา 42 วรรคสองและวรรคสาม แห่ง พ.ร.ป. ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาฯ พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “ ในกรณีที่คณะกรรมการไต่สวนมีมติว่า ข้อกล่าวหาอันเป็นคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. นั้น มีมูล... ให้คณะกรรมการไต่สวนส่งรายงานพร้อมเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล...ให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีตามความเห็นของคณะกรรมการไต่สวนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง” โดยทั่วไปการดำเนินคดีอาญาโดยพนักงานอัยการของไทยเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (opportunity principle) พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีได้โดยพนักงานอัยการมีหลักพิจารณาเป็นพื้นฐานการสั่งคดีว่า การกระทำของจำเลยเป็นความผิดทางอาญาหรือไม่หรือพยานหลักฐานในคดีพอที่จะพิสูจน์ความคิดของผู้ต้องหาได้หรือไม่ หรือการฟ้องคดีจะเป็นประโยชน์แก่สาธารณะหรือไม่ ด้วยเหตุนี้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าพนักงานในกระบวนการยุติธรรมย่อมมีสถานะเป็น “องค์กรกึ่งตุลาการ” การปล่อยให้มีการใช้ดุลพินิจโดยปราศจากการควบคุมก็จะทำให้เกิดการใช้อำนาจโดยไม่ชอบ ขณะที่ถ้าจะให้มีการควบคุมจนปราศจากความอิสระก็อาจก่อให้เกิดผลเสียหายได้เช่นกัน⁸ สำหรับบทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตาม รัฐธรรมนูญปัจจุบันเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาทั่วไปนั้นพนักงานอัยการยังคงทำหน้าที่เป็น ชั้นไต่ตรองคดี เพราะไม่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน ส่วนกรณีของการ

⁸ กิติพงษ์ กิตติรักษ์, “การควบคุมดุลพินิจอัยการตามร่างรัฐธรรมนูญ ส.ส.ร. มาตรา 246 ทวิ”, มติชน (17 – 18 กรกฎาคม 2541)

ดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. นั้นกฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นเพียงกลไกในการดำเนินการฟ้องคดีเท่านั้น เนื่องจากบังคับว่าเมื่อคณะกรรมการไต่สวนมีมติว่าคดีมีมูลให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาฯ และอัยการสูงสุดจะต้องฟ้องคดีจะมีดุลพินิจเป็นอย่างอื่นไม่ได้ เจตนารมณ์ก็เพื่อบังคับมิให้อัยการสูงสุดใช้ดุลพินิจในการทำความเห็นสั่งไม่ฟ้องคดีตามที่บัญญัติใน ป.วิ.อ. มาตรา 143(1) โดยมุ่งหวังว่าเมื่อคณะกรรมการไต่สวนมีมติว่าคดีมีมูลแล้ว คดีจะต้องมาสู่ศาลโดยไม่ถูกยับยั้ง

จากบทบัญญัติที่กล่าวมาจะเห็นว่ามีความแตกต่างจากหลักการพื้นฐานของระบบงานอัยการในกระบวนการยุติธรรมก่อให้เกิดผลกระทบโดยตรงต่อบทบาทของอัยการในการกลั่นกรองคดีอาญา และขัดแย้งต่อทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจทำให้บทบาทในการตรวจสอบกลั่นกรองคดีอาญาเปลี่ยนจากองค์กรอัยการไปเป็นบทบาทของศาล (คณะกรรมการไต่สวนที่ศาลแต่งตั้ง) ที่ต้องการให้ศาลเป็นผู้พิพากษาคดีมิใช่เป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหารในการวินิจฉัยว่าสมควรจะฟ้องคดีนั้นหรือไม่ อีกทั้งยังขัดกับหลักการบริหารงานยุติธรรมที่มีวัตถุประสงค์ให้องค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมมีอำนาจถ่วงดุลซึ่งกันและกัน เพื่อให้เกิดความบริสุทธิ์ยุติธรรมเป็นที่พึงของประชาชน

4.2. มาตรการแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช.

ตามที่ได้เคยกล่าวแล้วว่า ปัญหาอุปสรรคและผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างน้อยมีสี่ประการ อันได้แก่ ปัญหาอุปสรรคในการนำคดีมาสู่ศาล ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพและความเป็นกลางในการทำหน้าที่ขององค์กรผู้พิพากษา และประการสุดท้าย ปัญหาการใช้ดุลพินิจของอัยการสูงสุดในการสั่งฟ้องคดีอาญา ซึ่งต่อไปจะได้พิจารณาถึงแนวทางต่างๆ ที่คาดว่าจะสามารถนำมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้โดยจะต้องคำนึงถึงข้อดีข้อเสียของแนวทางแต่ละแนวทางด้วย ว่ามีความเหมาะสมที่จะกำหนดเป็นมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช.

4.2.1 แนวทางแก้ไขปัญหาคือเป็นอุปสรรคในการนำคดีมาสู่ศาล

แนวทางที่ 1 ยกเลิกข้อกำหนดที่จะต้องให้มีการเข้าชื่อร้องขอจากสมาชิกรัฐสภาก่อน และกลับไปใช้บทบัญญัติใน ป.วิ.อ. ว่าด้วยการร้องทุกข์กล่าวโทษ และการฟ้องคดีตามเดิม

- ข้อดี (1) สอดคล้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับบทบัญญัติใน ป.วิ.อ.
(2) ให้ความคุ้มครองแก่บุคคลในทางอาญาอย่างเสมอภาคเช่นเดียวกับการ

ดำเนินคดีอาญาแก่บุคคลทั่วไป

ข้อเสีย (1) ไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้นำ พ.ร.บ. ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาฯ มาใช้บังคับแก่การดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาฯ โดยไม่ต้องการให้นำ ป.วิ.อ. มาใช้โดยตรง

(2) กระบวนการตรวจสอบที่กระทำต่อบุคคลที่ใช้อยู่เดิมตาม ป.วิ.อ. ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอในการที่จะนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษได้

ข้อพิจารณา เมื่อพิจารณาข้อดีข้อเสียข้างต้นแล้วจะเห็นว่าไม่เหมาะสมหากจะนำแนวทางนี้มาใช้

แนวทางที่ 2 ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายจากการกระทำของกรรมการ ป.ป.ช. สามารถยื่นข้อร้องเรียนแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้มีการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. ได้นอกเหนือจากที่เคยกำหนดว่าจะต้องมีการเข้าชื่อร้องขอจากสมาชิกรัฐสภาเพียงกรณีเดียว

ตามกฎหมายปัจจุบันเมื่อสมาชิกรัฐสภาเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้มีการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. เรื่องจะถูกส่งต่อประธานวุฒิสภาและเมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องแล้วก็จะส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาฯ จากนั้นจะมีการเลือกองค์คณะขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี แต่เนื่องจากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้มีองค์กรที่เป็นกลางเข้ามาทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเข้าใจก่อนที่จะมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาฯ ดังนั้นกฎหมายจึงกำหนดให้องค์คณะผู้พิพากษาแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว ซึ่งจะเห็นว่ากฎหมายเพียงแต่กำหนดให้สมาชิกรัฐสภาเท่านั้นที่จะสามารถนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการที่จะให้มีการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้ยากต่อการที่จะดำเนินคดีต่อบุคคล ดังกล่าวตามที่ได้ยกกล่าวไปแล้ว การนำแนวทางที่ 2 นี้มาใช้ก็จะทำให้ปัญหาดังกล่าวหมดไป

ข้อพิจารณา แนวทางข้างต้นได้นำหลักการมาจากรัฐธรรมนูญมาตรา 309 ที่กำหนดให้ผู้เสียหายจากการกระทำตามมาตรา 308 มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินการตามมาตรา 301(2) ได้ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต นอกจากนี้แนวทางดังกล่าวเพียงแต่เสนอให้ผู้เสียหายมีสิทธิเพียงยื่นคำร้องขอเพื่อให้มีการดำเนินการตามกฎหมาย แต่ผู้เสียหายไม่สามารถที่จะยื่นฟ้องคดีได้เองเหมือนอย่างคดีอาญาทั่วไป เพราะบทบัญญัติในเรื่องนี้เป็นกลไกที่ถูกกำหนดขึ้นไว้เพื่อคุ้มครองรัฐมิใช่คุ้มครองผู้เสียหายเฉพาะราย ทำนองเดียวกับการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั่นเอง

ข้อดี (1) เปิดโอกาสให้ผู้แทนของประชาชน (สมาชิกสภา) และผู้เสียหายจากการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(2) เป็นการให้ความคุ้มครองเยียวยาแก่ผู้เสียหายให้ได้รับความเป็นธรรม ขณะเดียวกันก็เป็นการให้ความคุ้มครองแก่กรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐมิให้ต้องถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาได้โดยง่าย อันจะเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ข้อเสีย ผู้เสียหายที่ไม่สุจริตอาจอาศัยสิทธิดังกล่าวกลั่นแกล้งกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดเพื่อให้ได้รับโทษทางอาญาหรือเพื่อมิให้กรรมการ ป.ป.ช. สามารถปฏิบัติหน้าที่โดยมุ่งประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้อง

ข้อสังเกต ข้อเสียดังกล่าวอาจแก้ไขได้ด้วยการกำหนดโทษผู้กระทำการดังกล่าวให้ต้องรับโทษหนักขึ้นกว่าที่กฎหมายนั้นๆ กำหนดไว้ เพื่อเป็นการปรามผู้กระทำผิด

4.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหที่ส่งผลกระทบต่อกรปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในกระบวนการตรวจสอบกรใช้อำนาจรัฐ

แนวทาง ยกเลิกข้อกำหนดที่ห้ามมิให้กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหาปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นจนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลฎีกาฯ ให้ยกคำร้องดังกล่าว โดยให้กลับไปถือหลักว่าตราบใดที่กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดยังไม่ต้องด้วยเหตุตามกฎหมายที่ทำให้ต้องพ้นจากตำแหน่งแล้ว⁹ กรรมการ ป.ป.ช. ผู้นั้นย่อมสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่นั้นได้ แม้กรรมการ ป.ป.ช. ผู้นั้นจะเป็นผู้ถูกกล่าวหา และคดียังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกาฯ ก็ตาม

ข้อพิจารณา เหตุผลที่สนับสนุนแนวทางดังกล่าว เนื่องจากเห็นว่าข้อกำหนดในกฎหมาย ได้สร้างปัญหาอุปสรรค ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อย่างมากมาย โดยเฉพาะกรทำหน้าทีตรวจสอบกรใช้อำนาจรัฐ ต้องคอกอยู่ในสภาวะสูญญากาศ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดได้ และยังอาจส่งผลกระทบต่อสถานภาพของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระของรัฐที่จัดตั้งขึ้น โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจึง

⁹ รัฐธรรมนูญ มาตรา 298 วรรคสาม กำหนดว่า กรพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ ป.ป.ช. ให้นำบทบัญญัติ มาตรา 260 มาใช้บังคับโดยอนุโลม และมาตรา 260 กำหนดว่านอกจากกรพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ประธานศาลรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) มีอายุครบเจ็ดสิบปีบริบูรณ์
- (3) ลาออก
- (4) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตาม มาตรา 256
- (5) ะทำการอันเป็นการฝ่าฝืนตามมาตรา 258
- (6) วุฒิสภามีมติตามมาตรา 307 ให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง
- (7) ต้องคำพิพากษาให้จำคุก

เมื่อมีกรณีตามวรรคหนึ่ง ให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ภายใต้บังคับ มาตรา 267

นับว่า ไม่เป็นผลดี หากจะยังคงบังคับใช้กฎหมายในเรื่องนี้อยู่ต่อไป แม้ว่าข้อกำหนดนี้อาจจะถือว่าเป็นหลักการที่ดีในแง่ที่สามารถแสดงให้เห็นถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ที่ดี แต่ในแง่ของความเป็นจริงแล้ว ผลดีที่ได้กลับเทียบไม่ได้กับผลเสียที่อาจเกิดขึ้น จึงสมควรต้องยกเลิกข้อกำหนดตามกฎหมายนี้เสียซึ่งตามแนวทางที่เสนอไปข้างต้น トラบดีที่กรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่พ้นจากตำแหน่ง กรรมการ ป.ป.ช. ผู้นั้นย่อมสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ แม้กรรมการ ป.ป.ช. จะตกอยู่ในฐานะผู้ถูกกล่าวหาและคดีอยู่ในระหว่างพิจารณาก็ตาม และหากในการปฏิบัติหน้าที่ ถ้ากรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหา อาจจะเข้าไปมีส่วนได้เสียไม่ว่าทางใด ก็ควรปล่อยให้มีความสำนึก และรับผิดชอบของกรรมการ ป.ป.ช. ผู้นั้นที่พึงจะต้องหลีกเลี่ยง ไม่กระทำการใดที่จะทำให้เกิดความสงสัยในความบริสุทธิ์ยุติธรรมต่อการทำหน้าที่ของตนเอง ซึ่งน่าจะมีความเหมาะสมกว่าที่จะบัญญัติเป็นข้อห้ามโดยเด็ดขาดมิให้กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหาปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้น จนกว่าศาลฎีกา ฯ จะมีคำพิพากษายกคำร้อง

ข้อดี ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทั้งระบบ สามารถดำเนินต่อไปได้ โดยไม่มีเหตุขัดขวางต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย

ข้อเสีย อาจทำให้ดูว่า การทำหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีความสง่างามอย่างที่ควรจะเป็น เนื่องจาก กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหา ยังคงสามารถปฏิบัติหน้าที่อยู่ต่อไปได้

ข้อสังเกต ควรต้องเข้าใจว่า บุคคลทุกคนต่างต้องถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่ จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำผิด ซึ่งกรณีของกรรมการ ป.ป.ช. ก็เช่นกัน トラบดีที่ศาลฎีกาฯ ยังไม่มีคำพิพากษาว่ากระทำผิด ก็ควรจะต้องถือได้เช่นกันว่า กรรมการ ป.ป.ช. ยังเป็นผู้บริสุทธิ์อยู่ และトラบดีก็ตาม ถ้าศาลฎีกาฯ พิพากษาว่า กรรมการ ป.ป.ช. ผู้นั้นกระทำความผิด ต้องคำพิพากษาให้จำคุก กรรมการ ป.ป.ช. ผู้นั้นย่อมต้องพ้นจากตำแหน่งโดยทันที โดยผลของกฎหมาย

4.2.3 แนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพและความเป็นกลางในการทำหน้าที่ขององค์กรผู้พิพากษา

โดยที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรผู้พิพากษาเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน เพื่อทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีตามคำร้องขอซึ่งถือว่าไม่ตรงกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้มีองค์กรที่เป็นกลางเข้ามาทำหน้าที่เพื่อ

ไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นต่างหากจากองค์กรศาลยุติธรรม แม้ว่าคณะกรรมการไต่สวนที่ได้รับแต่งตั้งจะมีได้มาจากองค์กรผู้พิพากษาผู้ทำหน้าที่พิพากษาพิพากษาคดีโดยตรง แต่เมื่อองค์กรผู้พิพากษาเป็นผู้แต่งตั้งบุคคลดังกล่าว โอกาสที่จะเกิดความเอนเอียงคล้อยตามในการรับฟังข้อเท็จจริงย่อมสามารถเกิดขึ้นได้ ทำให้ขาดความเป็นกลางในการทำหน้าที่ผู้ชี้ขาดคดี ซึ่งในข้อนี้แม้กฎหมายจะได้พยายามป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นดังกล่าว โดยกำหนดว่าในการพิจารณาพิพากษาให้องค์กรผู้พิพากษาดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานเพิ่มเติมตามที่เห็นสมควร เพื่อพิสูจน์ความเป็นจริงตามคำร้องให้ดำเนินคดีโดยไม่ผูกมัดกับเหตุผล หรือพยานหลักฐานที่ปรากฏในคำร้องขอให้ดำเนินคดี หรือในการไต่สวนหรือความเห็นของคณะกรรมการไต่สวน หรือในการดำเนินคดีของอัยการสูงสุดก็ตาม¹⁰ แต่เมื่อวิธีการแต่งตั้งเริ่มแรกไม่อาจสร้างความเชื่อมั่นให้ประจักษ์แก่สายตาของคนทั่วไปแล้วก็ย่อมจะเป็นการทำลายความเชื่อถือศรัทธาต่อกระบวนการยุติธรรมในอนาคตได้

แนวทาง ให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา¹¹ มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีตามคำร้องขอ แทนคณะกรรมการไต่สวนที่องค์กรผู้พิพากษาเป็นผู้แต่งตั้ง

¹⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 , มาตรา 44.

¹¹ รัฐธรรมนูญ มาตรา 196 กำหนดให้มีผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จำนวนไม่เกินสามคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งเป็นที่ยอมรับนับถือของประชาชน มีความรอบรู้และมีประสบการณ์ในการบริหารราชการแผ่นดิน วิสาหกิจหรือกิจกรรมอันเป็นประโยชน์ร่วมกันของสาธารณะ และมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว และมาตรา 197,198 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ไว้หลายประการ เช่น พิจารณาและสอบสวนหาข้อเท็จจริงในกรณีที่มีการร้องเรียนว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ ปฏิบัติหรือละเลยการปฏิบัติหน้าที่เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ร้องเรียน หรือประชาชน เป็นต้น

ข้อพิจารณา เหตุผลที่เห็นว่าควรจะให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเข้าทำหน้าที่แทนคณะกรรมการไต่สวน ตามที่กฎหมายกำหนดในปัจจุบัน เพราะผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งองค์กรดังกล่าวก็มีภารกิจในการทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเหมือนกัน ดังนั้นการกำหนดให้องค์กรตรวจสอบต่างองค์กร เข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบซึ่งกันและกันนั้นจะทำให้เกิดระบบการตรวจสอบจากภายนอกที่สมบูรณ์ (checks and balances)

อีกทั้งจะทำให้องค์กรที่เป็นกลางจริงๆ เข้ามาทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นต่างหากจากองค์กรผู้พิพากษา ซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และจะสามารถแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพ และความเป็นกลางในการทำหน้าที่ขององค์กรผู้พิพากษาอย่างแท้จริง

ข้อดี ต่างเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีฐานะในระดับเดียวกัน และมีหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเหมือนกัน ทำให้เกิดการตรวจสอบจากองค์กรภายนอกเหนือจากการตรวจสอบจากภายในองค์กรเดียวกันเอง

ข้อเสีย เป็นการเพิ่มภาระให้แก่ผู้ตรวจการแผ่นดินที่จะต้องมาทำหน้าที่ดังกล่าว นอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนด

4.2.4 แนวทางแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจของอัยการสูงสุดในการสั่งฟ้องคดีอาญา

สืบเนื่องจากที่กฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นเพียงกลไกในการดำเนินการฟ้องคดีเท่านั้น เมื่อคณะกรรมการไต่สวน มีมติว่า คดีมีมูล อัยการสูงสุดมีหน้าที่ต้องฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลฎีกาฯ ซึ่งเป็นการขัดแย้งกับระบบงานอัยการ และเป็นการปิดกั้นการแสดงความคิดเห็นในทางคดีของผู้ทำหน้าที่ในการกลั่นกรองคดี อาจทำให้ขาดความรอบคอบจนเกิดความเสียหายขึ้นได้

แนวทาง กำหนดให้อัยการสูงสุดมีอำนาจกลั่นกรองคดีและสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีโดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีตามมติของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และกรณีดังกล่าวให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเอง หรือตั้งทนายความฟ้องคดีแทนได้

ข้อพิจารณา ตามแนวทางดังกล่าว ได้นำหลักการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 วรรคห้า มาประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดความเหมาะสม โดยในบทบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดไว้ว่า “ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่า รายงาน เอกสารและความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ตามวรรคสี่ ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้น ให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะกรรมการดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเอง หรือ แต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้” จากกรณีข้างต้นมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์สำคัญ โดยเปลี่ยนจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาเป็นผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เนื่องจากกรรมการ ป.ป.ช. เองเป็นผู้ถูกดำเนินคดี จึงไม่อาจที่จะทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และทำความเข้าใจในคดีซึ่งตนเป็นผู้ถูกกล่าวหา เพื่อส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีได้ และเปลี่ยนแปลงตัวคณะบุคคลที่จะเข้ามาทำหน้าที่นี้ แต่เดิมซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการไต่สวนที่องค์คณะผู้พิพากษาแต่งตั้งเป็นผู้ทำหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด เมื่อนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาปรับใช้กับการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. จึงได้กำหนดให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นผู้ทำหน้าที่แทนคณะกรรมการไต่สวน แต่ไม่บังคับว่าเมื่อผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาไม่มีมติอย่างไรแล้ว อัยการสูงสุดจะต้องปฏิบัติตามเสมอไป หากอัยการสูงสุดมีความเห็นไม่สอดคล้องกับผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาในเรื่องที่จะยื่นฟ้องกรรมการ ป.ป.ช. ต่อศาลฎีกาฯ ก็สามารถที่จะตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาร่วมกันได้ หากว่าไม่สามารถได้ข้อยุติ ก็ให้ฝ่ายที่เห็นว่าสมควรจะดำเนินคดีต่อไปมีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเอง หรือ แต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้

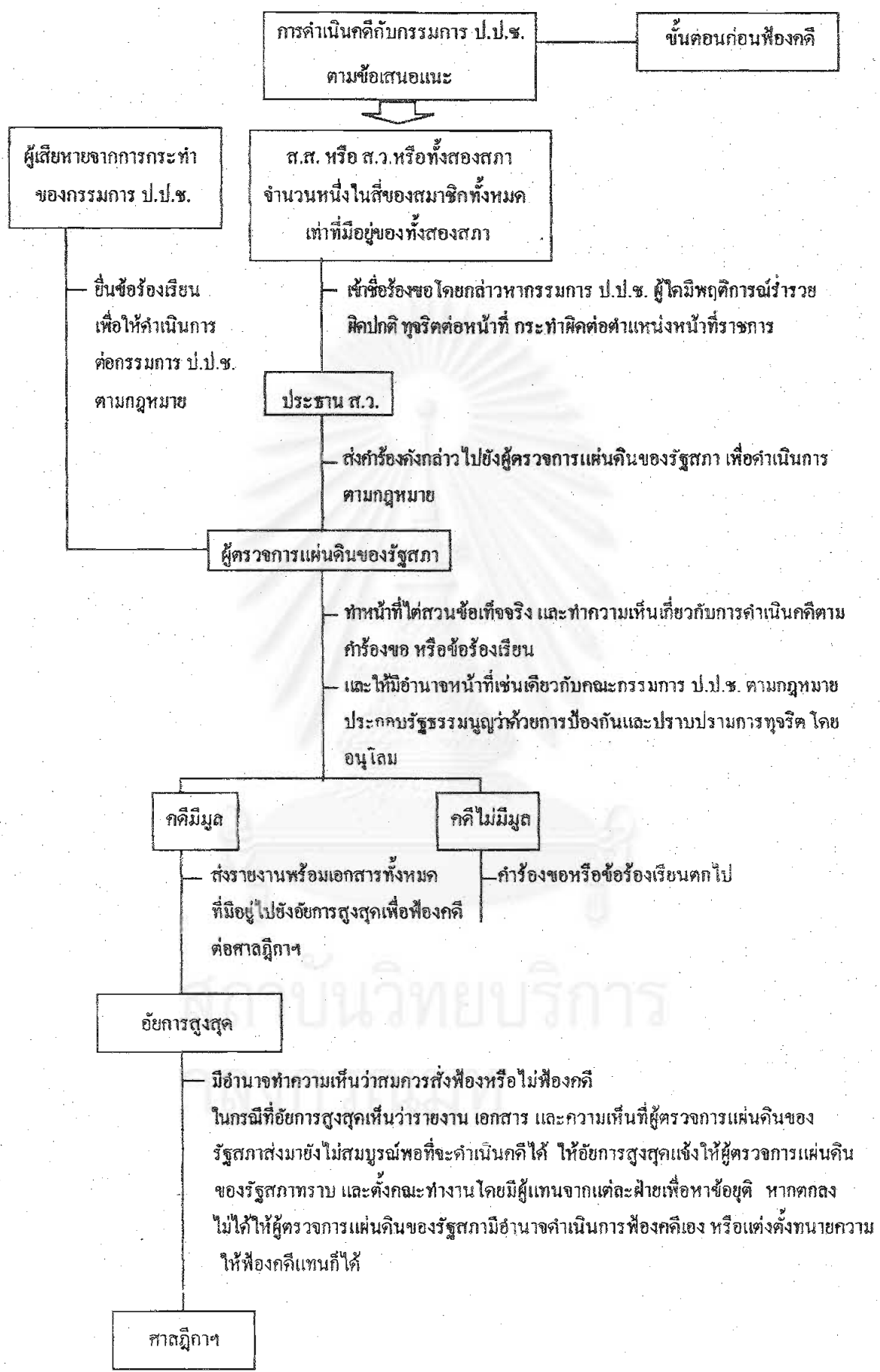
- ข้อดี**
- (1) ทำให้มีองค์กรที่เป็นกลางเข้ามาทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีที่กล่าวหา กรรมการ ป.ป.ช. ก่อนที่จะมีการเสนอคดีต่อศาลฎีกาฯ
 - (2) ทำให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจในการทำหน้าที่ระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และทำความเข้าใจในเบื้องต้น กับองค์กรที่ทำหน้าที่กลั่นกรองคดีเพื่อมีคำสั่งฟ้อง

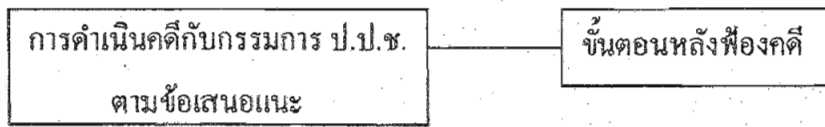
หรือไม่ฟ้อง รวมถึงองค์กรศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาคดี ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของแต่ละองค์กรที่กล่าวมามีความรอบคอบและมีความรับผิดชอบมากขึ้น

ข้อเสีย ในกรณีอัยการสูงสุดมีความเห็นไม่ควรฟ้อง กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดต่อศาลฎีกาฯ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาอาจไม่มีความชำนาญเพียงพอ ในการที่จะดำเนินการฟ้องคดีเองได้ อย่างไรก็ดี ตามแนวทางข้างต้น ได้กำหนดวิธีแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้แล้ว โดยกำหนดให้สามารถแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทนได้

สรุปเกี่ยวกับแนวทางในการแก้ไขปัญหาลุप्तสรรคและผลกระทบที่กล่าวมาตั้งแต่ต้น มีแนวทางดังนี้คือ ให้สิทธิแก่ผู้เสียหายจากการกระทำของกรรมการ ป.ป.ช. สามารถยื่นข้อร้องเรียนแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้มีการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. ได้นอกเหนือจากการเข้าร้องขอจากสมาชิกรัฐสภา โดยให้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ ได้สวนข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีดังกล่าว ก่อนที่จะส่งให้อัยการสูงสุด พิจารณาว่า สมควรจะฟ้องกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดต่อ ศาลฎีกาฯ หรือไม่ ในกรณีที่อัยการสูงสุดไม่เห็นด้วยกับมติของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาที่เห็นควรฟ้องคดี ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาก็มีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเองได้ หรืออาจแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้ เมื่อมีการฟ้องกรรมการ ป.ป.ช. ต่อศาล หากศาลฎีกาฯ ยังมีได้มีคำพิพากษาว่ากระทำผิดและพิพากษาให้จำคุก แล้วกรรมการ ป.ป.ช. ผู้นั้นก็ชอบที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ของตนตามที่กฎหมายกำหนดต่อไปได้ เว้นเสียแต่จะต้องพ้นจากตำแหน่งตามวาระ หรือเมื่อต้องเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย





ศาลฎีกาฯ

- องค์คณะผู้พิพากษาจำนวนเก้าคนทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี
- ประทับฟ้อง โดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง และจะมีตัวมาศาลหรือไม่ก็ได้ พร้อมกับนัดให้คู่ความมาศาลในวันนัดพิจารณาครั้งแรก
- วันพิจารณาครั้งแรก เพื่อสอบคำให้การจำเลย พร้อมกับกำหนดวันตรวจพยานหลักฐาน
- วันตรวจพยานหลักฐาน คู่ความจะต้องส่งพยานเอกสาร/วัตถุต่อศาลเพื่อให้อีกฝ่ายหนึ่งตรวจสอบ และให้คู่ความแถลงแนวทางการเสนอพยานหลักฐานหากไม่มีการโต้แย้งก็อาจส่งรับพยานหลักฐานไว้โดยไม่ต้องไต่สวน แต่ถ้ามีการโต้แย้งหรือศาลเห็นเองอาจดำเนินการไต่สวนพยานหลักฐานนั้น
- การพิจารณา และ ไต่สวนพยานหลักฐานให้กระทำโดยเปิดเผยในการไต่สวน ให้องค์คณะผู้พิพากษา สอบถามพยานบุคคลเอง การพิจารณาพิพากษา ให้คำวินิจฉัยการไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมตามที่เห็นสมควร โดยไม่ผูกมัดกับพยานหลักฐานที่ปรากฏในคำร้องขอให้ ดำเนินคดี หรือในการไต่สวน หรือความเห็นของคณะกรรมการไต่สวน หรือการดำเนินคดีของอัยการสูงสุด
- การพิพากษาคดี ต้องถือเสียงข้างมาก โดยองค์คณะผู้พิพากษาทุกคนต้องทำความคิดเห็นในการวินิจฉัยคดีเป็นหนังสือ พร้อมแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ คำสั่งและพิพากษา ให้เปิดเผยและเป็นที่สุด
- เมื่อศาลพิพากษาว่ากรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดกระทำผิดและพิพากษาลงโทษ กรรมการ ป.ป.ช. ผู้นั้นย่อมต้องพ้นจากตำแหน่งไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อไป

บทที่ 5

บทสรุป และเสนอแนะ

ในอดีตที่ผ่านมากระบวนการตรวจสอบการทุจริตที่กระทำต่อเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐยังเป็นระบบที่ไม่สมบูรณ์ไม่ว่าจะเป็นกรณีการตรวจสอบโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา หรือการตรวจสอบทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือการตรวจสอบควบคุมของสมาชิกรัฐสภาด้วยกันเองโดยกระบวนการตามรัฐธรรมนูญ หรือแม้กระทั่งการใช้อำนาจพิเศษภายหลังการทำรัฐประหารเพื่อยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง เป็นเหตุให้การตรวจสอบการทุจริตที่ผ่านมาไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร โดยเฉพาะกระบวนการตรวจสอบการทุจริตที่กระทำต่อบุคคลดังกล่าวภายใต้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ใช้อยู่ซึ่งเป็นเพียงกฎหมายที่กำหนดวิธีการไว้เป็นการทั่วไปสำหรับการดำเนินการดำเนินคดีอาญาปกติเท่านั้น จึงไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กับการดำเนินคดีอาญาประเภทนี้

จนกระทั่งต่อมาได้มีตรากฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับโดยกำหนดให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา เพื่อพิจารณาคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตลอดจนเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐ รวมถึงกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ถูกกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กับได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ และในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังกำหนดให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยบัญญัติให้มีการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ (Independent Regulatory Agency หรือ Aotorite Administrative Independent) ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง ตลอดจนความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ยื่นแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามกฎหมาย รวมทั้งการทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้ง

ความเห็นส่งไปยังวุฒิสภาเพื่อดำเนินการมีมติถอดถอนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 หรือได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อดำเนินคดีทางอาญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 308 และการได้สวนวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวียดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เป็นต้น

สำหรับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รัฐธรรมนูญตามบทเฉพาะกาลกำหนดว่าภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้จะต้องดำเนินการตรากฎหมายนี้ให้แล้วเสร็จ และกฎหมายดังกล่าวจะต้องมีสาระสำคัญในเรื่องอำนาจหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งต้องเป็นระบบได้สวนข้อเท็จจริง โดยยึดสำนวนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสรุปไว้เป็นหลักกับต้องยึดถือหลักในเรื่องการฟังความทุกฝ่าย และสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งต่อมาฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรา พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 15 กันยายน 2542 เป็นต้นมา โดยหลักการสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ส่วนใหญ่เป็นการอนุวัติตามรัฐธรรมนูญที่เพิ่งประกาศใช้บังคับ แต่โดยที่กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว โดยเฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีต่อกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังมีความไม่เหมาะสมอยู่หลายประการ เช่น การที่กฎหมายกำหนดว่าก่อนนำคดีมาสู่ศาลจะต้องมีการเข้าชื่อร้องขอจากสมาชิกรัฐสภาก่อนหรือห้ามมิให้กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นจนกว่าจะมีคำพิพากษาให้ยกคำร้องหรือให้องค์คณะผู้พิพากษาเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการได้สวนเพื่อทำหน้าที่ได้สวนข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีตามคำร้องขอ ตลอดจนการกำหนดให้อัยการสูงสุดจะต้องฟ้องคดีตามมติของคณะกรรมการได้สวน นั้น ซึ่งจากการศึกษาวิเคราะห์เห็นว่าบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวนี้เอง อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อ การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทั้งระบบ และอาจเป็นอุปสรรคในการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ

ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางเพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นประกอบการพิจารณาหากมีการแก้ไขกฎหมายต่อไป สำหรับประเด็นปัญหาผลกระทบ และข้อเสนอแนะ สามารถสรุปได้ดังนี้

1. การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 300 วรรคแรกและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 17 วรรคแรก กำหนดว่า ก่อนนำคดีมาสู่ศาลจะต้องมีการเข้าชื่อร้องขอจากสมาชิกรัฐสภาก่อนนั้น อาจทำให้การดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต่อการปฏิบัติ และมีลักษณะเป็นการมุ่งปกป้องผู้ถูกกล่าวหาให้ต้องถูกดำเนินคดีมากกว่ามุ่งที่จะลงโทษบุคคลดังกล่าว เนื่องจากหากจะมีการเข้าชื่อเพื่อให้มีการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือเท่ากับ 175 คน ต้องเห็นชอบเสียก่อนจึงจะมีการเริ่มคดีได้ หากไม่ได้คะแนนเสียงรับรองตามที่กำหนดไว้ก็ไม่อาจดำเนินคดีอาญาตามข้อกล่าวหาได้แม้ว่าจะมีพยานหลักฐานเบื้องต้นที่สามารถแสดงแน่ชัดว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติคนใดกระทำความผิดตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายก็ตาม ทั้งนี้เพราะข้อจำกัดตามเงื่อนไขของกฎหมาย ซึ่งถือว่าหลักการดังกล่าวขัดกับหลักการดำเนินคดีอาญาของสากลโดยทั่วไปเนื่องจากถือกันว่าอำนาจในการดำเนินคดีอาญาเป็นของผู้ปกครองหรือรัฐ ที่จะต้องเข้ามาดูแลและดำเนินการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมอันสอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐตามแนวคิดแบบทฤษฎีบรรณาธิปไตย ด้วยเหตุนี้เองรัฐจึงไม่จำเป็นต้องรอรับฟังความเห็นชอบจากสมาชิกรัฐสภาก่อนเพราะเหตุว่าการดำเนินคดีอาญามีใช่เป็นการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองหรือการปกครองที่จะต้องเป็นไปตามเจตจำนงแห่งมหาชนไม่ แต่จะต้องดำเนินไป บนพื้นฐานปรัชญาว่าด้วยการรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนเป็นสำคัญ ซึ่งผลจากการบัญญัติกฎหมายในลักษณะนี้เองนอกจากไม่อาจนำบุคคลมาลงโทษตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้วยังอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งกับหลักความเสมอภาคในการดำเนินคดีทำให้บุคคลไม่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน และยังเป็นโอกาสให้องค์กรที่ดำเนินกิจกรรมทางการเมืองที่มีได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับกระบวนการยุติธรรมเข้ามีอิทธิพลกับการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็น

องค์กรอิสระทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ นอกจากนี้ยังก่อให้เกิดความไม่แน่นอนต่อการดำเนินคดีซึ่งจะขึ้นอยู่กับสภาพทางการเมืองในขณะนั้นเป็นสำคัญยิ่งกว่าเหตุผลทางกฎหมาย

แนวทางเพื่อแก้ไขปัญหасมควรต้องแก้กฎหมายโดยกำหนดให้สิทธิแก่ผู้เสียหายจากการกระทำของกรรมการ ป.ป.ช. สามารถยื่นข้อร้องเรียนแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เพื่อให้มีการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. นอกเหนือจากที่กำหนดให้มีการเข้าชื่อร้องขอจากสมาชิกรัฐสภาแต่เพียงกรณีเดียว เพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการนำคดีมาสู่ศาลได้สมดังเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

2. การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 300 วรรคสาม และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 17 วรรคสาม กำหนดห้ามมิให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นจนกว่าจะมีคำพิพากษาให้ยกคำร้องดังกล่าว อาจทำให้กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทั้งระบบไม่สามารถดำเนินต่อไปได้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ที่จะให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเข้ามาทำหน้าที่เป็นองค์กรในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับกระบวนการถอดถอนจากตำแหน่งและการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเกิดจากแนวความคิดเพื่อที่จะควบคุมตรวจสอบทางการเมืองและทางอาญาสำหรับบุคคลบางประเภท การที่กฎหมายกำหนดห้ามมิให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาให้ยกคำร้องนั้น แม้จะถือว่าเป็นหลักการที่ดีและควรที่จะต้องมีสำหรับองค์กรที่จะเข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบผู้อื่น แต่โดยเหตุที่กฎหมายดังกล่าวมิได้สร้างกลไกเพื่อแก้ปัญหสำหรับกรณีที่จะเกิดขึ้นต่อไปจากผลของการใช้กฎหมายดังกล่าวทำให้เกิดเป็นช่องทางของผู้ที่ไม่สุจริตอาจนำไปใช้เพื่อประโยชน์แก่ตนและพวกพ้องโดยไม่ชอบได้ เช่น อาจมีกรณีการกลั่นแกล้งจากสมาชิกรัฐสภาร่วมกันเข้าชื่อกล่าวหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติคนใดคนหนึ่งหรือทั้งคณะ โดยมุ่งที่จะให้คณะกรรมการดังกล่าวไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดได้ และจะส่งผลกระทบต่อปฏิบัติหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและการทำความเข้าใจเพื่อเสนอให้มีการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง หรือให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง

ตำแหน่งทางการเมืองโดยตรง และปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นอาจจะมีไม่เกิดแต่เฉพาะกับกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ที่ถูกกล่าวหาเท่านั้นที่จะปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นไม่ได้ แม้กระทั่งกรรมการคนอื่นๆ ที่มีได้ถูกกล่าวหาด้วยก็อาจจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายได้ เช่นเดียวกัน ทั้งนี้เพราะตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 20 และ 23 กำหนดว่า การประชุมของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด ซึ่งก็คือตั้งแต่ห้าคนจึงจะเป็นองค์ประชุม แต่สำหรับองค์ประชุมในการพิจารณาและวินิจฉัยหรือให้ความเห็นชอบต้องประกอบด้วยกรรมการไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด ซึ่งก็คือตั้งแต่หกคนจึงจะครบองค์ประชุมและในการลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก เว้นแต่การลงมติในการวินิจฉัยหรือให้ความเห็นชอบตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ มติของที่ประชุมต้องไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ดังนั้น กรรมการที่เหลืออยู่แม้จะมีได้ถูกกล่าวหา ก็อาจไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยผลของกฎหมาย ดังกล่าวเช่นเดียวกันกับกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ที่ถูกกล่าวหา

แนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวสมควรแก้กฎหมาย โดยยกเลิกข้อกำหนดที่ห้ามมิให้กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหาปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นจนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลฎีกาฯ ให้ยกคำร้องดังกล่าว และให้กลับไปใช้หลักว่า ตรีบาใดที่กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดยังไม่ถูกศาลฎีกาฯ พิพากษาว่ากรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดกระทำผิดและพิพากษาให้ลงโทษจำคุก หรือพ้นตำแหน่งตาม วะหรือต้องพ้นจากตำแหน่งโดยเหตุตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว กรรมการ ป.ป.ช. ผู้นั้นย่อมสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้มีการแก้งกล่าวหากรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่มีมูล และเพื่อให้กรรมการ ป.ป.ช. สามารถทำหน้าที่ในกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามกฎหมายได้ต่อไปจนกว่าคดีจะสิ้นสุดว่ากระทำความผิดจริง

3. การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 37,38 กำหนดให้องค์กรผู้พิพากษาเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนเพื่อทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีตามคำร้องขอ นั้น อาจทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพและความเป็นกลางในการทำหน้าที่ขององค์กรผู้พิพากษา เพราะการกำหนดให้องค์กรผู้พิพากษาซึ่งเป็นองค์กรผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นผู้มีอำนาจในการ แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนเพื่อทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และทำความเข้าใจเกี่ยวกับคดีก่อนที่จะมีการนำคดีมาสู่การพิจารณาของศาลนั้น น่าจะไม่มี ความเหมาะสม เพราะเมื่อเทียบกับกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจก่อนที่จะเสนอคดีต่อศาลเพื่อไม่ต้องการให้เกิดการใช้อำนาจเบ็ดเสร็จขององค์กรศาลที่ทำหน้าที่เป็นทั้งผู้รวบรวมและ รับฟังข้อเท็จจริง ขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีไปในคราวเดียวกัน ซึ่งกรณีของคณะกรรมการไต่สวนก็เช่นกันคงมี

เหตุผลทำนองเดียวกันจึงสมควรต้องมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงวิธีการแต่งตั้งและการกำหนดตัวบุคคลที่จะมาทำหน้าที่ดังกล่าวให้เกิดความโปร่งใสมากที่สุด

แนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาสามารถกระทำได้โดยแก้ไขกฎหมายให้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีตามคำร้องขอแทนคณะกรรมการไต่สวนที่องค์คณะผู้พิพากษาเป็นผู้แต่งตั้งเพื่อให้การทำหน้าที่ขององค์คณะผู้พิพากษามีประสิทธิภาพและเป็นกลางมากที่สุด

4. การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสาม และ 43 กำหนดให้อัยการสูงสุดต้องฟ้องคดีตามมติของคณะกรรมการไต่สวนนั้น เป็นการจำกัดดุลพินิจในการตั้งคดีของพนักงานอัยการถือว่าขัดแย้งกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาโดยพนักงานอัยการของไทยมีรูปแบบตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (opportunity principle) และถือเป็นองค์กริ่งตุลาการทำหน้าที่ในการกลั่นกรองคดีก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาล ดังนั้นการจำกัดดุลพินิจของอัยการสูงสุดให้ต้องฟ้องคดีตามมติของคณะกรรมการไต่สวนในกรณี que se vira que se vira โดยเด็ดขาดย่อมขัดกับหลักการที่กล่าวมาเป็นการขัดแย้งต่อระบบงานของอัยการ และเป็นการปิดกั้นดุลพินิจของผู้มีอำนาจกลั่นกรองคดีในกระบวนการยุติธรรม

แนวทางที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหาสามารถกระทำได้โดยแก้ไขบทบัญญัติในกฎหมายที่ใช้อยู่ให้อัยการสูงสุดสามารถใช้ดุลพินิจในการตั้งคดีได้ โดยไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีตามมติของผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรณีดังกล่าวนี้ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภามีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเองหรือตั้งทนายความฟ้องคดีแทนได้ ซึ่งตามแนวทางนี้จะสามารถแก้ไขปัญหาการใช้ดุลพินิจของอัยการสูงสุดในการตั้งฟ้องคดีอาญาได้โดยที่ไม่ขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

สรุปที่กล่าวไปทั้งหมดเป็นการวิจัยในเรื่องการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งผู้เขียนมุ่งที่จะศึกษาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินคดีดังกล่าว ตลอดจนปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย เพื่อกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างเหมาะสมอันจะสามารถใช้เป็นข้อมูลเบื้องต้นสำหรับการแก้ไขกฎหมายโอกาสต่อไป

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กิตติพงษ์ กิตติยารักษ์. การควบคุมคุณภาพนิจยการตามรัฐธรรมนูญ ส.ส.ร. มาตรา 246 ทวิ.

มติชน (17 - 18 กรกฎาคม 2541): .

กมลชัย รัตนสากววงศ์. กฎหมายปกครองคำบรรยายสรุปบทความรายงานการศึกษา. กรุงเทพมหานคร

บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, .

โกเมน ภัทรภิรมย์. การแก้กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจสอบสวน. วารสารอัยการ ปีที่ 14 ฉบับที่ 163

(กันยายน 2534) : 200 – 201 .

คณิต ฅ นคร . กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์

นิติธรรม , 2536.

คณะกรรมการร่างกฎหมาย. ร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของ

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. ในรายงานการประชุมคณะกรรมการร่างกฎหมาย

ประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.

คณะกรรมการการประชามณ์. ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้อะไรกับประชาชน? . คู่มือการ

ทำประชามณ์ (อัดสำเนา).

จุมพล ภิญโญสินวัฒน์. สาระสำคัญของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทาง

การเมือง. เอกสารในการสัมมนา เรื่องพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธี

พิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 : เนื้อหาสาระและทาง

ปฏิบัติ 14 กันยายน 2542 (อัดสำเนา).

เด่นเดือน เชษฐสุมน . การดำเนินคดีกับเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157.

วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์

มหาวิทยาลัย , 2539.

นิติธร ศรีบุตร . พ.ร.ป. ที่ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ . ดุลพห ปีที่ 46 เล่มที่ 2

(กรกฎาคม – ธันวาคม 2542) : 200-209.

- นันทวัฒน์ ประมานันท์ . กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญของไทย. วารสารกฎหมาย ปีที่ 19 ฉบับที่ 1 , 2542 : 1-32.
- นันทวัฒน์ ประมานันท์ . ระบบการพิจารณาคดีความพิจารณาทางอาญาของนักรการเมืองระดับสูงในประเทศไทย. ในรวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร.ประยูร กาญจนกุล , คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ . กฎหมายกับทางเลือกของสังคมไทย . กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม ,
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ระบบตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (Impeachment) วารสารกฎหมาย ปีที่ 17 ฉบับที่ 3 (กันยายน 2540) : 88-150 .
- ประพันธ์ นัยโกวิท . ระบบ parliamentary ombusman ของประเทศสวีเดน . วารสารอัยการ ปีที่ 11 ฉบับที่ 130 : 17-21.
- ประยูร กาญจนกุล . คดีปกครอง . จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 5 (กันยายน – ตุลาคม 2523) : 11 .
- พงษ์นคร นครสันติภาพ . การเมืองกับกรมตำรวจไทย (พ.ศ. 2475 – 2500) . วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2539 .
- ภาณุเดช พัฒนธรรม . คณะกรรมการ ป.ป.ป. : กรณีศึกษาจากการควบคุมทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการการเมืองไทย. วิทยานิพนธ์ปริญญาโท สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , 2537.
- มนตรี เจนวิทย์การ . จริยธรรมนักรการเมือง : ปัญหาสำคัญของประชาธิปไตย . สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) มูลนิธิภูมิปัญญา.
- วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ . การควบคุมการใช้ดุลพินิจทางการปกครองโดยองค์กรตุลาการ . ในรวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 60 ปี ดร.ปรีดี เภสมทรัพย์ .
- วัชชัย วิวิตเสวี . การคุมขังโดยมิชอบ : ศาลกับการพิทักษ์เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ . พิมพ์เผยแพร่โดยมูลนิธิกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ 7 สิงหาคม 2541. เชียงใหม่ : ห้างหุ้นส่วนจำกัด พงศ์ศาสตร์การพิมพ์.
- วิษณุ วัลญญ . องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระ . ในรายงานวิจัยเพื่อจัดทำหัวข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) : สำนักกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), หน้า 6- 59 .

สภาผู้แทนราษฎร สำนักงานเลขาธิการ . รัฐสภาไทย . (อัคราณา)

สุรพล นิติไกรพจน์ . ระบบควบคุมตรวจสอบรัฐบาลทางการเมืองที่เหมาะสม . วารสารกฎหมาย
ปีที่ 18 ฉบับที่ 1 (มกราคม 2541) : 64 – 65 .

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล . ความโปร่งใสและการตรวจสอบกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ตาม
แนวทางในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 . บทบัญญัติ เล่มที่ 54
ตอนที่ 4 (ธันวาคม 2541) : 56-80.

อายุร สมานเดชา . อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด : ศึกษาเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น .
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ , 2534.

ภาษาต่างประเทศ

La Coeur de Justice de La Republlque (CJR) . 23 November 1993.

La Haute Cour de justice de La Constitution du 4 October 1958.

Laws of Hong Kong : Independent Commission A gainst Corruption ordinance , (chapter 204).

Revised Edition The Goverment printer . Hong Kong. 1980.

Prevention of Corruption Act. (chapter 104). Republic of Singapore. Edition 1970.

Rougequx , “La Haute Cour de Justice Sous la v ‘Republique : in R.D.P., no 4 , 1973.

Wing Lo , T. (1994) , Corrruption and politics in Hong kong and china , open University press,

Buckingham , philaadelphia.

สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ภาคผนวก

สถาบันวิทยบริการ
าลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
และการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

หมวด ๑๐

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ส่วนที่ ๑

การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

มาตรา ๒๕๑ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

- (๑) นายกรัฐมนตรี
- (๒) รัฐมนตรี
- (๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (๔) สมาชิกวุฒิสภา
- (๕) ข้าราชการการเมืองอื่น
- (๖) ผู้บริการท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

บัญชีตามวรรคหนึ่งให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าด้วย

มาตรา ๒๕๒ บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา ๒๕๑ ให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีดังกล่าว และต้องยื่นภายในกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

- (๑) ในกรณีที่เป็นกรเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง
- (๒) ในกรณีที่เป็นกรพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง
- (๓) ในกรณีที่บุคคลตามมาตรา ๒๕๑ ซึ่งได้ยื่นบัญชีไว้แล้ว ตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดก ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตาย ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย

ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งพ้นจากตำแหน่ง นอกจากต้องยื่นบัญชีตาม (๒) แล้ว ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีด้วย

มาตรา ๒๕๓ เมื่อได้รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบแล้ว ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมอบหมาย ลงลายมือชื่อกำกับไว้ในบัญชีทุกหน้า

บัญชีและเอกสารประกอบตามวรรคหนึ่งของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีให้เปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็วแต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว บัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใด เว้นแต่การเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการวินิจฉัยชี้ขาด และได้รับการร้องขอจากศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวโดยเร็ว

มาตรา ๒๕๔ ในกรณีที่มีการยื่นบัญชีเพราะเหตุที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดพ้นจากตำแหน่งหรือตาย ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น แล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบ รายงานดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่งผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๓๐๕ วรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๒๕๕ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้น

พ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นตามมาตรา ๒๕๒ หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีกรกระทำดังกล่าว แล้วแต่กรณี และผู้นั้นต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใดๆ เป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง

เมื่อมีกรณีความวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป และเมื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดแล้วให้นำบทบัญญัติมาตรา ๕๗ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๒๕๖ บทบัญญัติมาตรา ๒๕๑ มาตรา ๒๕๒ มาตรา ๒๕๓ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๕๕ วรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐตามที่บัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตด้วยโดยอนุโลม

ส่วนที่ ๒

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

มาตรา ๒๕๗ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๒๕๖

การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๕๗ และมาตรา ๒๕๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ โดยให้คณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจำนวนสิบห้าคน ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่ง ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือเจ็ดคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคน ซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน เป็นกรรมการ

ให้ประธานวุฒิสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

มาตรา ๒๕๘ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

การพ้นจากตำแหน่ง การสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแทนตำแหน่งที่ว่างให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๖๐ และมาตรา ๒๖๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๒๕๕ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดกระทำการขาดความเที่ยงธรรม จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือมีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง และขอให้วุฒิสภามีมติให้พ้นจากตำแหน่งได้

มติของวุฒิสภาให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งตามวาระหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

มาตรา ๓๐๐ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำการตามวรรคหนึ่งเป็นข้อ ๆ ให้ชัดเจน และให้ยื่นต่อประธานวุฒิสภา เมื่อประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องแล้วให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษา

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ถูกกล่าวหา จะปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างนั้นมิได้จนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ยกคำร้องดังกล่าว

มาตรา ๓๐๑ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาตามมาตรา ๓๐๕

(๒) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๓๐๘

(๓) ใ้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๔) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๒๕๑ และมาตรา ๒๕๖ ตามบัญชีและเอกสารประกอบที่ได้ยื่นไว้

(๕) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

(๖) ดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๔๖ และมาตรา ๒๖๕ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติด้วย โดยอนุโลม

มาตรา ๓๐๒ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การแต่งตั้งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องได้รับความเห็นชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและวุฒิสภา

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

ส่วนที่ ๓

การถอดถอนจากตำแหน่ง

มาตรา ๓๐๓ ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(๑) กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

มาตรา ๓๐๔ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๓๐๓ ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา ๓๐๗ ให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภา ออกจากตำแหน่งได้

หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการที่ประชาชนจะเข้าชื่อร้องขอตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

มาตรา ๓๐๕ เมื่อได้รับคำร้องขอตามมาตรา ๓๐๔ แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว

เมื่อไต่สวนเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำรายงานเสนอต่อวุฒิสภา โดยในรายงานดังกล่าวต้องระบุให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่ เพียงใด พร้อมทั้งระบุเหตุแห่งการนั้น

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดเป็นเรื่องสำคัญ จะแยกทำรายงานเฉพาะข้อนั้นส่งไปให้วุฒิสภาพิจารณาไปก่อนก็ได้

ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล นับแต่วันดังกล่าว ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าวุฒิสภามีมติ และให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๓๐๖ และอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป แต่ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาข้อนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งให้ตามวรรคสี่ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้น

ให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน ก็ได้

มาตรา ๓๐๖ เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา ๓๐๕ แล้ว ให้ประธานวุฒิสภาจัดให้มีการประชุมวุฒิสภาเพื่อพิจารณากรณีดังกล่าวโดยเร็ว

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งรายงานให้นอกสมัยประชุม ให้ประธานวุฒิสภาแจ้งให้ประธานรัฐสภาทราบเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อมีพระบรมราชโองการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นการประชุมสมัยวิสามัญ และให้ประธานรัฐสภาลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

มาตรา ๓๐๗ สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการออกเสียงลงคะแนนซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ มติที่ให้ถอดถอนผู้ใดออกจากตำแหน่ง ให้ถือเอาคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

ผู้ใดถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งหรือให้ออกจากราชการนับแต่วันที่วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน และให้ตัดสิทธิผู้นั้นในการดำรงตำแหน่งใดในทางการเมืองหรือในการรับราชการเป็นเวลาห้าปี

มติของวุฒิสภาตามมาตรา ๓๐๗ นี้ให้เป็นที่สุด และจะมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลดังกล่าวโดยอาศัยเหตุเดียวกันอีกมิได้ แต่ไม่กระทบกระเทือนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ส่วนที่ ๔

การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

มาตรา ๓๐๘ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาพิพากษา

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวหรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนด้วย

มาตรา ๓๐๕ ผู้เสียหายจากการกระทำตามมาตรา ๓๐๔ มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อดำเนินการตามมาตรา ๓๐๑ (๒) ได้ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๓๐๕ วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๓๑๐ ในการพิจารณาคดี ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยึดสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณา และอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๖๕ มาใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยโดยอนุโลม

บทบัญญัติว่าด้วยความคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามาตรา ๑๖๖ และมาตรา ๑๖๗ มิให้นำมาใช้บังคับกับการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

มาตรา ๓๑๑ การพิพากษาคดีให้ถือเสียงข้างมาก โดยผู้พิพากษาซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนต้องทำความเห็นในการวินิจฉัยคดีเป็นหนังสือพร้อมทั้งต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ

ความเห็นในการวินิจฉัยคดีอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (๑) ชื่อผู้ถูกกล่าวหา
- (๒) เรื่องที่ถูกกล่าวหา
- (๓) ข้อกล่าวหาและสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา
- (๔) เหตุผลในการวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- (๕) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง
- (๖) คำวินิจฉัยคดี รวมทั้งการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้อง ถ้ามี

คำสั่งและคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เปิดเผยและเป็นที่สุด

หมวด ๑๑

การตรวจเงินแผ่นดิน

มาตรา ๓๑๒ การตรวจเงินแผ่นดิน ให้กระทำโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่เป็นอิสระและเป็นกลาง



พระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญา
ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

พ.ศ. ๒๕๔๒

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๔ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๒

เป็นปีที่ ๕๔ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้
ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรง
ตำแหน่งทางการเมือง

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นไว้โดยคำแนะนำ
และยินยอมของรัฐสภา ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศ
ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เว้นแต่ข้อความจะแสดงไว้เป็นอย่างอื่น

“ศาล” หมายความว่า ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

“คณะกรรมการ ป.ป.ช.” หมายความว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

“ประธาน ป.ป.ช.” หมายความว่า ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

“กรรมการ ป.ป.ช.” หมายความว่า ประธานหรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

มาตรา ๔ นับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ห้ามมิให้ศาลอื่นรับคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้พิจารณาพิพากษา

มาตรา ๕ ในการพิจารณาคดี ให้ศาลยึดรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจได้แสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร

ในการปฏิบัติหน้าที่ ศาลมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาลอื่น พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้

ศาลมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย

เพื่อให้กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเที่ยงธรรม ให้บุคคล คณะบุคคล หรือหน่วยงานตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้ความร่วมมือในการดำเนินการใดๆ ตามที่ศาลขอหรือมอบหมาย

มาตรา ๖ ศาลมีอำนาจออกหมายอาญาและหมายใดๆ ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติ

มาตรา ๗ ให้ประธานศาลฎีการักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

หมวด ๑

บททั่วไป

มาตรา ๘ ให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ให้ประธานศาลฎีกาแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวนตามที่เห็นสมควร เป็นผู้พิพากษาประจำแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาเพื่อปฏิบัติงานที่จำเป็นในระหว่างที่ยังไม่มีองค์คณะผู้พิพากษาดำเนินคดีใดคดีหนึ่ง

มาตรา ๘ ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(๑) คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาว่านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

(๒) คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาบุคคลตาม (๑) หรือบุคคลอื่นเป็นดัวการ ผู้ใช้ หรือ ผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดทางอาญาตาม (๑)

(๓) คดีซึ่งประธานวุฒิสภาส่งคำร้องให้ศาลพิจารณาพิพากษาข้อกล่าวหาว่ากรรมการ ป.ป.ช. ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

(๔) คดีที่ร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่ กฎหมายบัญญัติตกเป็นของแผ่นดิน

มาตรา ๑๐ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากรณีที่มีมูลที่จะดำเนินคดีตามมาตรา ๘ (๑) (๒) หรือ (๔) ให้ประธาน ป.ป.ช. ส่งรายงาน เอกสาร และพยานหลักฐาน พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดภายในสิบสี่วัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อศาล

ให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับเรื่องตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่ภายใน ระยะเวลาดังกล่าวอัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์ และได้แจ้งข้อไม่สมบูรณ์นั้น ไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช.

มาตรา ๑๑ ภายในสิบสี่วันนับแต่วันได้รับแจ้งข้อไม่สมบูรณ์ตามมาตรา ๑๐ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนของแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากัน เป็นคณะกรรมการ ให้สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ คณะทำงานมีอำนาจ หน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์ และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อไป

ในกรณีที่คณะกรรมการไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดเวลาสิบสี่วันนับแต่ วันตั้งคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดี แทนได้ แต่ต้องฟ้องภายในสิบสี่วันนับแต่วันครบกำหนด

มาตรา ๑๒ การยื่นฟ้องเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ ย่อมกระทำได้ ถ้าได้ฟ้องภายในอายุความ

มาตรา ๑๓ เมื่อมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาล ให้ประธานศาลฎีกาเรียกประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาเป็นองค์คณะผู้พิพากษาเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวโดยเร็ว แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสิบสี่วันนับแต่วันยื่นฟ้องคดี

ผู้พิพากษากันใดประสงค์จะขอถอนตัวจากการได้รับเลือกให้แถลงต่อที่ประชุมใหญ่ก่อนการลงคะแนน และให้ที่ประชุมใหญ่ลงมติว่าจะให้มีการถอนตัวหรือไม่ มติของที่ประชุมใหญ่เป็นที่สุด

การเลือกองค์คณะผู้พิพากษาแต่ละคดีให้ใช้วิธีการลงคะแนนลับ ให้ผู้พิพากษาที่ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวนเก้าคนเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นองค์คณะผู้พิพากษาสำหรับคดีนั้น ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในระดับใดอันเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับเลือกเกินเก้าคน ให้ประธานศาลฎีกาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

ผู้พิพากษาที่ได้รับเลือกเป็นองค์คณะผู้พิพากษามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีจนกว่าจะสิ้นสุดอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีนั้น ห้ามมิให้มีคำสั่งให้ผู้พิพากษานั้นไปทำงานที่อื่นนอกศาลฎีกา

มาตรา ๑๔ ผู้พิพากษาในองค์คณะผู้พิพากษาย่อมพ้นหน้าที่ในคดีเมื่อ

(๑) พ้นจากการเป็นข้าราชการตุลาการ

(๒) ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ไปดำรงตำแหน่งที่ศาลอื่น

(๓) ถอนตัวเนื่องจากการคัดค้านผู้พิพากษา และองค์คณะผู้พิพากษามีคำสั่งยอมรับตามคำคัดค้านในมาตรา ๑๖

ในกรณีที่มีเหตุตามวรรคหนึ่ง ให้ดำเนินการเลือกผู้พิพากษาแทนที่ตามวิธีการในมาตรา ๑๓

มาตรา ๑๕ ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ ที่ทำให้ไม่สามารถนั่งพิจารณาคดีครบขององค์คณะได้และองค์คณะผู้พิพากษาเห็นว่า หากเลื่อนการไต่สวนพยานหลักฐานออกไปจะทำให้ล่าช้าและขาดความเที่ยงธรรม ให้ดำเนินการเลือกผู้พิพากษาแทนที่ตามวิธีการในมาตรา ๑๓ ในกรณีนี้ให้ผู้พิพากษาที่ถูกแทนที่สิ้นสุดอำนาจหน้าที่ในคดี

มาตรา ๑๖ หากคู่ความฝ่ายใดประสงค์จะคัดค้านผู้พิพากษากันใดที่ได้รับเลือกเป็นผู้พิพากษาในองค์คณะผู้พิพากษา เนื่องจากมีเหตุอันจะคัดค้านผู้พิพากษาได้ ให้ยื่นคำร้องต่อศาลก่อนเริ่มการไต่สวนพยานหลักฐาน ในการนี้ ให้องค์คณะผู้พิพากษาไต่สวนตามที่เห็นสมควรแล้วมีคำสั่งยอมรับหรือยกคำคัดค้าน คำสั่งนี้เป็นที่สุด และให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการคัดค้านผู้พิพากษามาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

การคัดค้านผู้พิพากษาจะกระทำมิได้ หากได้เริ่มการไต่สวนพยานหลักฐานไปแล้ว เว้นแต่ผู้คัดค้านจะสามารถแสดงต่อศาลได้ว่ามีเหตุสมควรทำให้ไม่สามารถคัดค้านได้ก่อนนั้น

มาตรา ๑๗ ให้องค์คณะผู้พิพากษาเลือกผู้พิพากษาคนหนึ่งในจำนวนเก้าคนเป็นผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน

ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนมีอำนาจดำเนินการตามมติขององค์คณะผู้พิพากษา และเมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้พิพากษาในองค์คณะผู้พิพากษาอีกสองคน มีอำนาจออกคำสั่งใดๆ ที่มีได้เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้

มาตรา ๑๘ ประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา มีอำนาจออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีเพื่อใช้แก่การปฏิบัติงานของศาลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

นอกจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ กระบวนพิจารณาในศาลให้เป็นไปตามข้อกำหนดตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่ไม่มีข้อกำหนดดังกล่าวให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับสำหรับคดีอาญา และบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับสำหรับคดีกล่าวหาว่าร้ายผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ โดยอนุโลม

มาตรา ๑๙ ให้ศาลดำเนินกระบวนพิจารณาไต่สวนพยานหลักฐานต่อเนื่องติดต่อกันไปทุกวันทำการจนกว่าจะเสร็จการพิจารณา เว้นแต่จะมีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอันอันมิอาจก้าวล่วงได้

มาตรา ๒๐ การทำคำสั่งที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดหรือการพิพากษาคดี ให้ผู้พิพากษาในองค์คณะผู้พิพากษาทุกคนทำความเห็นในการวินิจฉัยคดีเป็นหนังสือพร้อมทั้งต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ และให้ถ้อยคำตามเสียงข้างมาก ในการนี้ องค์คณะผู้พิพากษาอาจมอบหมายให้ผู้พิพากษาคณใดคนหนึ่งในองค์คณะผู้พิพากษาเป็นผู้จัดทำคำสั่งหรือคำพิพากษตามมตินั้นก็ได้

คำสั่งที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดีหรือคำพิพากษาของศาล ให้เปิดเผยโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ส่วนความเห็นในการวินิจฉัยคดีของผู้พิพากษาในองค์คณะผู้พิพากษาทุกคนให้เปิดเผยตามวิธีการที่ประธานศาลฎีกากำหนด

มาตรา ๒๑ ความเห็นในการวินิจฉัยคดีอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (๑) ชื่อคู่ความทุกฝ่าย
- (๒) เรื่องที่ถูกกล่าวหา
- (๓) ข้อกล่าวหาและคำให้การ
- (๔) ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา

(๕) เหตุผลในการวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

(๖) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง

(๗) คำวินิจฉัยคดี รวมทั้งการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้อง ถ้ามี

มาตรา ๒๒ เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องจับกุมหรือคุมขังผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยเนื่องจากมีหลักฐานตามสมควรว่าผู้นั้นน่าจะได้กระทำความผิดอาญาและมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้นั้นจะหลบหนีหรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานหรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวน หรืออัยการสูงสุดอาจร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลออกหมายจับหรือหมายขังผู้นั้นได้

ในกรณีที่มีการฟ้องคดีแล้ว ไม่ว่าจะมีการคุมขังจำเลยมาก่อนหรือไม่ ให้องค์คณะผู้พิพากษาพิจารณาถึงเหตุอันควรคุมขังจำเลยและมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรหรือปล่อยชั่วคราวจำเลยนั้นได้

หมวด ๒

การดำเนินคดีอาญา

มาตรา ๒๓ ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้แก่

(๑) อัยการสูงสุด

(๒) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติตามมาตรา ๑๑

มาตรา ๒๔ ในการฟ้องคดีอาญาสำหรับการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบทและบทใดบทหนึ่งอยู่ในอำนาจของศาล ให้ศาลรับพิจารณาพิพากษาข้อหาความผิดบทอื่นไว้ด้วย

มาตรา ๒๕ การฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง

ในวันยื่นฟ้องให้โจทก์ส่งสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อศาลเพื่อใช้เป็นหลักในการพิจารณาและรวมไว้ในสำนวน และศาลอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา ๒๖ การพิจารณาและไต่สวนพยานหลักฐานให้กระทำโดยเปิดเผยเว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะสำคัญให้ศาลมีคำสั่งให้พิจารณาเป็นการลับได้

มาตรา ๒๗ เมื่อได้มีคำสั่งประทับฟ้องแล้วให้ศาลส่งสำเนาฟ้องแก่จำเลย และนัดคู่ความมาศาลในวันพิจารณาคดีครั้งแรก

นับแต่วันที่จำเลยได้รับสำเนาฟ้องให้จำเลยมีสิทธิขอตรวจและขอคัดสำเนาเอกสารในสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในวันพิจารณาครั้งแรก เมื่อจำเลยมาอยู่ต่อหน้าศาลและศาลเชื่อว่าเป็นจำเลยจริงให้อ่านและอธิบายฟ้องให้ฟัง และถามว่าได้กระทำผิดจริงหรือไม่ จะให้การต่อสู้อย่างไรบ้าง คำให้การของจำเลยให้บันทึกไว้ ถ้าจำเลยไม่ให้การก็ให้บันทึกไว้ และให้ศาลกำหนดวันตรวจพยานหลักฐานโดยให้โจทก์และจำเลยทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบสี่วัน

มาตรา ๒๘ ให้โจทก์จำเลยยื่นบัญชีระบุพยานต่อศาลพร้อมสำเนาในจำนวนที่เพียงพอ ก่อนวันพิจารณาตรวจพยานหลักฐานไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน

การยื่นบัญชีระบุพยานเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาตามวรรคหนึ่งจะกระทำได้อีกเมื่อได้รับอนุญาตจากองค์คณะผู้พิพากษา เมื่อสามารถแสดงเหตุสมควรว่าไม่สามารถทราบถึงพยานหลักฐานนั้น หรือเป็นกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม หรือเพื่อให้โอกาสแก่จำเลยในการต่อสู้คดี

มาตรา ๒๙ ในวันตรวจพยานหลักฐาน ให้โจทก์จำเลยส่งพยานเอกสารและพยานวัตถุต่อศาล เพื่อให้อีกฝ่ายตรวจสอบ เว้นแต่องค์คณะผู้พิพากษาจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เนื่องจากสภาพและความจำเป็นแห่งพยานหลักฐานนั้น หลังจากนั้นให้โจทก์จำเลยแถลงแนวทางการเสนอพยานหลักฐานต่อองค์คณะผู้พิพากษา

ในกรณีที่มิได้มีการโต้แย้งพยานหลักฐานใด องค์คณะผู้พิพากษาจะมีคำสั่งให้รับฟังพยานหลักฐานนั้นโดยไม่ต้องไต่สวนก็ได้ แต่หากมีการโต้แย้งพยานหลักฐานใดหรือเมื่อศาลเห็นเอง ให้องค์คณะผู้พิพากษาคำเนิการไต่สวนพยานหลักฐานนั้นต่อไป

มาตรา ๓๐ ในกรณีที่ต้องมีการไต่สวน ให้องค์คณะผู้พิพากษากำหนดวันเริ่มไต่สวนโดยให้โจทก์จำเลยทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน

มาตรา ๓๑ ในการไต่สวน ให้องค์คณะผู้พิพากษาสอบถามพยานบุคคลเอง โดยการแจ้งให้พยานทราบประเด็นและข้อเท็จจริงซึ่งจะทำการไต่สวน แล้วให้พยานเบิกความในข้อนั้นโดยวิธีแถลงด้วยตนเองหรือตอบคำถามศาล แล้วจึงให้โจทก์จำเลยถามเพิ่มเติมต่อไป

มาตรา ๓๒ เมื่อการไต่สวนพยานหลักฐานเสร็จสิ้น โจทก์และจำเลยมีสิทธิแถลงปิดคดีของตนภายในเวลาที่ศาลกำหนด แล้วให้องค์คณะผู้พิพากษามีคำพิพากษาและให้อ่านคำพิพากษาในศาล โดยเปิดเผยภายในเจ็ดวันนับแต่วันเสร็จการพิจารณา ถ้ามีเหตุสมควรจะเลื่อนการอ่านไปก่อนก็ได้ แต่ต้องไม่เกินสิบสี่วันและต้องบันทึกเหตุนั้นไว้ เว้นแต่ไม่อาจได้ตัวจำเลยมาศาลในวันอ่านคำพิพากษา

ในกรณีที่ศาลนัดฟังคำพิพากษาหรือคำสั่งตามวรรคหนึ่ง แต่จำเลยไม่อยู่หรือไม่มาฟังคำพิพากษา ให้ศาลเลื่อนการอ่านไปและออกหมายจับจำเลยมาฟังคำพิพากษา เมื่อได้ออกหมายจับแล้วไม่ได้ตัวจำเลยมา ภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันออกหมายจับ ให้ศาลอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งลับหลังจำเลยได้ และให้ถือว่า จำเลยได้ฟังคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นแล้ว

หมวด ๓

การดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

มาตรา ๓๓ ในการพิจารณาพิพากษาคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะเหตุ ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๒ เว้นแต่มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๗ วรรคสาม และมาตรา ๓๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๓๔ เมื่อได้รับคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ให้ศาลประกาศคำร้อง ดังกล่าวในที่เปิดเผยตามวิธีการในข้อกำหนดตามมาตรา ๑๘

บุคคลภายนอกอาจร้องคัดค้านเข้ามาในคดีได้ แต่ต้องกระทำก่อนศาลมีคำพิพากษา

มาตรา ๓๕ ผู้ใดกล่าวอ้างโต้แย้งว่าทรัพย์สินที่ร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดินมิได้เกิดจากการ ร่ำรวยผิดปกติก็ มิได้เป็นทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ผู้นั้นมีภาระการพิสูจน์ต่อศาล

ถ้าผู้มีภาระการพิสูจน์ตามวรรคหนึ่งไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าทรัพย์สินที่ร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดิน มิได้เกิดจากการร่ำรวยผิดปกติ หรือมิได้เป็นทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็น ของแผ่นดิน

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นคนวิกลจริตไม่อยู่ในภาวะทำการพิสูจน์ต่อศาลได้ หรือผู้ที่กล่าวอ้าง โต้แย้งเป็นทนายหรือผู้จัดการมรดก ให้ศาลคำนึงถึงความสามารถในการพิสูจน์ของบุคคลดังกล่าว และพิจารณาพิพากษาดูตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม

หมวด ๔

การดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช.

มาตรา ๓๖ ในกรณีที่ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องขอให้ดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. ตาม มาตรา ๓๐๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้ดำเนินการเลือกองค์คณะผู้พิพากษาตามมาตรา ๑๓

ในกรณีที่ศาลนัดฟังคำพิพากษาหรือคำสั่งตามวรรคหนึ่ง แต่จำเลยไม่อยู่หรือไม่มาฟังคำพิพากษา ให้ศาลเลื่อนการอ่านไปและออกหมายจับจำเลยมาฟังคำพิพากษา เมื่อได้ออกหมายจับแล้วไม่ได้ตัวจำเลยมา ภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันออกหมายจับ ให้ศาลอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งกลับหลังจำเลยได้ และให้ถือว่า จำเลยได้ฟังคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นแล้ว

หมวด ๓

การดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

มาตรา ๓๓ ในการพิจารณาพิพากษาคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะเหตุ ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติให้นำบทบัญญัติในหมวด ๒ เว้นแต่มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๗ วรรคสาม และมาตรา ๓๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๓๔ เมื่อได้รับคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ให้ศาลประกาศคำร้อง ดังกล่าวในที่เปิดเผยตามวิธีการในข้อกำหนดตามมาตรา ๑๘

บุคคลภายนอกอาจร้องคัดค้านเข้ามาในคดีได้ แต่ต้องกระทำก่อนศาลมีคำพิพากษา

มาตรา ๓๕ ผู้ใดกล่าวอ้างโต้แย้งว่าทรัพย์สินที่ร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดินมิได้เกิดจากการร่ำรวยผิดปกติก็ดี มิได้เป็นทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติก็ดี ผู้นั้นมีภาระการพิสูจน์ต่อศาล

ถ้าผู้มีภาระการพิสูจน์ตามวรรคหนึ่งไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าทรัพย์สินที่ร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดิน มิได้เกิดจากการร่ำรวยผิดปกติ หรือมิได้เป็นทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นคนวิกลจริตไม่อยู่ในภาวะทำการพิสูจน์ต่อศาลได้ หรือผู้ที่กล่าวอ้างโต้แย้งเป็นทนายหรือผู้จัดการมรดก ให้ศาลคำนึงถึงความสามารถในการพิสูจน์ของบุคคลดังกล่าว และพิจารณาพิพากษาดูตามความเห็นเป็นการยุติธรรม

หมวด ๔

การดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช.

มาตรา ๓๖ ในกรณีที่ประธานวุฒิสภาสั่งคำร้องขอให้ดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. ตาม มาตรา ๓๐๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้ดำเนินการเลือกองค์คณะผู้พิพากษามาตรา ๑๓

มาตรา ๓๗ ให้องค์คณะผู้พิพากษาแต่งตั้งบุคคลจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน เป็นคณะกรรมการไต่สวน ทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีตามคำร้องขอ

ในการดำเนินการของคณะกรรมการไต่สวน ให้คณะกรรมการไต่สวนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยอนุโลม

มาตรา ๓๘ คณะกรรมการไต่สวนให้แต่งตั้งจากข้าราชการตุลาการระดับไม่ต่ำกว่าชั้น ๖ อย่างน้อยหนึ่งคน และข้าราชการอัยการระดับไม่ต่ำกว่าชั้น ๖ อย่างน้อยหนึ่งคน และที่เหลือให้พิจารณาแต่งตั้งตามความเหมาะสมแก่คดีจากบุคคลผู้มีสัญชาติไทยที่มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปีในวันแต่งตั้ง และต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (๑) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ ๑๐ หรือเทียบเท่า
- (๒) เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยไม่น้อยกว่าสิบปี
- (๓) เป็นผู้มีความรู้เชี่ยวชาญทางด้านการเงิน การบัญชี หรือวิชาชีพอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง

ในคดี โดยเคยปฏิบัติงานด้านดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี

มาตรา ๓๙ กรรมการไต่สวนต้องไม่มีลักษณะดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี
- (๒) เป็นผู้เคยรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิด

ที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

- (๓) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (๔) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
- (๕) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
- (๖) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี
- (๗) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ

เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(๘) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

มาตรา ๔๐ กรรมการไต่สวนจะได้รับค่าป่วยการ ค่าพาหนะเดินทาง ค่าเช่าที่พัก และค่าตอบแทนอย่างอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

มาตรา ๔๑ คณะกรรมการไต่สวนมีอำนาจสั่งให้กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหาแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ เพื่อประกอบการไต่สวนตามรายการวิธีการ และภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการไต่สวนกำหนด

ระยะเวลาตามวรรคหนึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน แต่ไม่เกินหกสิบวัน

มาตรา ๔๒ คณะกรรมการไต่สวนต้องทำการไต่สวนและทำความเข้าใจให้เสร็จสิ้นภายในเก้าสิบวันนับแต่วันได้รับแต่งตั้ง แต่องค์คณะผู้พิพากษาอาจขยายระยะเวลาให้เท่าที่จำเป็นได้

ในกรณีที่คณะกรรมการไต่สวนมีมติว่าข้อกล่าวหาอันเป็นคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. นั้นมีมูลหรือมีมติว่ากรณีมีมูลน่าเชื่อว่ากรรมการ ป.ป.ช. ร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการไต่สวนส่งรายงานพร้อมทั้งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่ไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล

ให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีตามความเห็นของคณะกรรมการไต่สวนภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับเรื่องตามวรรคหนึ่ง

การยื่นฟ้องเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาตามวรรคสาม ย่อมกระทำไม่ได้ ถ้าได้ฟ้องภายในอายุความ

ให้นำบทบัญญัติในหมวด ๒ และหมวด ๓ มาใช้บังคับในการดำเนินคดีตามหมวดนี้ด้วย โดยอนุโลม

มาตรา ๔๓ ในกรณีที่คณะกรรมการไต่สวนเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้คณะกรรมการไต่สวนส่งรายงานพร้อมทั้งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่ไปยังองค์คณะผู้พิพากษาเพื่อดำเนินการต่อไป

หากองค์คณะผู้พิพากษาเห็นว่าพยานหลักฐานที่คณะกรรมการไต่สวนรวบรวมยังไม่เพียงพอที่จะมีคำสั่งในเรื่องนี้ อาจกำหนดให้คณะกรรมการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมภายในระยะเวลาอันสมควรก่อนมีคำสั่งก็ได้

หากองค์คณะผู้พิพากษาเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้พิพากษายกคำร้องขอ แต่หากองค์คณะผู้พิพากษาเห็นว่าข้อกล่าวหา มีมูล ให้ส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อยื่นฟ้องต่อศาล และให้นำมาตรา ๔๒ วรรคสามถึงวรรคห้ามาใช้บังคับ โดยอนุโลม

มาตรา ๔๔ ในการพิจารณาพิพากษาให้องค์คณะผู้พิพากษาดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมตามที่เห็นสมควร เพื่อพิสูจน์ความเป็นจริงตามคำร้องขอให้ดำเนินคดีโดยไม่ผูกมัดกับเหตุผลหรือพยานหลักฐานที่ปรากฏในคำร้องขอให้ดำเนินคดี หรือในการไต่สวนหรือความเห็นของคณะกรรมการไต่สวน หรือในการดำเนินคดีของอัยการสูงสุด

เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๘๑ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๑๔ กันยายน ๒๕๔๒

หมวด ๕

การบังคับคดี

มาตรา ๔๕ การบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีให้เป็นไปตามมาตรา ๑๘ คำพิพากษาและคำสั่งตามวรรคหนึ่งให้เป็นที่สุด

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๔๖ คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลที่ค้างพิจารณาอยู่ในศาลอื่นในวันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ให้คงพิจารณาพิพากษาต่อไปจนเสร็จและมีให้ถือว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลนี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี

หน้า ๒๕

เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๘๑ ก

ราชกิจจานุเบกษา

๑๔ กันยายน ๒๕๔๒

หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา และมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดถูกกล่าวหาว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น รวมทั้งบุคคลอื่นที่เป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำผิดทางอาญาดังกล่าวด้วย ดังนั้น จะต้องดำเนินการจัดตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา และกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีพิจารณา ตลอดจนการบังคับคดีในการดำเนินคดีดังกล่าว เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ข้อกำหนด

เกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญา

ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

พ.ศ. ๒๕๕๓

อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๒ ประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีเพื่อใช้บังคับในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ข้อกำหนดนี้เรียกว่า “ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๓”

ข้อ ๒ ข้อกำหนดนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

หมวด ๑

บททั่วไป

ส่วนที่ ๑

บทเบ็ดเสร็จทั่วไป

ข้อ ๓ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลอาจมีคำสั่งให้คู่ความที่ดำเนินกระบวนการพิจารณาไม่ถูกต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาให้ถูกต้องได้ภายในระยะเวลาและเงื่อนไขที่ศาลเห็นสมควรกำหนด เว้นแต่ข้อที่ไม่ถูกต้องนั้นจะเกิดจากความจงใจหรือละเลยเพิกเฉยของคู่ความฝ่ายนั้น และทำให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งเสียเปรียบ

ส่วนที่ ๒

การเลือกองค์คณะผู้พิพากษาและผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน

ข้อ ๔ เมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกองค์คณะผู้พิพากษามาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๒ แล้ว

ให้ประธานศาลฎีกาประกาศรายชื่อองค์คณะผู้พิพากษาไว้ที่ศาลฎีกาภายในกำหนด ๕ วัน นับแต่วันประชุมใหญ่ เพื่อให้คู่ความทราบและมีโอกาสคัดค้านผู้พิพากษาคณใดที่ได้รับเลือกเป็นผู้พิพากษาในองค์คณะผู้พิพากษาคณนั้น

ข้อ ๕ การเลือกผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนขององค์คณะผู้พิพากษาดำมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ทำโดยวิธีลงคะแนนลับ หากคะแนนเท่ากันก็ให้ลงคะแนนลับเลือกเฉพาะผู้ที่มีคะแนนเท่ากันจนกว่าจะได้ผู้ที่มีคะแนนสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว

ข้อ ๖ ให้ผู้พิพากษาประจำแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้งตามมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ อย่างน้อยสามคน มีอำนาจออกคำสั่งใดๆ ให้เป็นไปตามมาตรา ๘ วรรคสอง ดังกล่าว

ข้อ ๗ กรณีที่มีเหตุใดเหตุหนึ่งตามมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนหรือองค์คณะผู้พิพากษาคณใดคนหนึ่งรายงานให้ประธานศาลฎีกาทราบโดยเร็ว

หมวด ๒

การดำเนินคดีอาญา

ส่วนที่ ๑

การรับฟ้อง การนั่งพิจารณา

ข้อ ๘ ฟ้องต้องทำเป็นหนังสือมีข้อความตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๕๘ และต้องมีข้อความเป็นการกล่าวหาเกี่ยวกับเรื่องการร้ายผิดปกติ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น และต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่ากระทำความผิดพร้อมทั้งชี้ช่องพยานหลักฐานให้ชัดเจนพอที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาได้สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

หากโจทก์นำตัวจำเลยมาศาลในวันฟ้อง ให้ผู้พิพากษาประจำแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาเป็นผู้พิจารณาในการขังหรือปล่อยตัวจำเลยชั่วคราว หากไม่ได้นำตัวจำเลยมาศาลให้โจทก์ระบุที่อยู่จริงของจำเลยมาในฟ้อง

ข้อ ๘ ในชั้นพิจารณาถ้าจำเลยให้การรับสารภาพตามฟ้อง ศาลอาจเรียกพยานหลักฐานมาทำการไต่สวนต่อไปได้ จนกว่าจะพอใจว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริง

ข้อ ๑๐ ศาลมีอำนาจพิจารณาและไต่สวนพยานหลักฐานลับหลังจำเลยได้

ข้อ ๑๑ เมื่อมีการพิจารณาเป็นการลับ บุคคลเหล่านี้เท่านั้นมีสิทธิอยู่ในห้องพิจารณาได้ คือ

- (๑) โจทก์
- (๒) จำเลยและผู้ควบคุมตัวจำเลย
- (๓) ทนายความ
- (๔) พยานและบุคคลที่ได้รับอนุญาตจากศาล

ส่วนที่ ๒

การตรวจและไต่สวนพยานหลักฐาน

ข้อ ๑๒ เพื่อประโยชน์ในการตรวจพยานหลักฐาน หากพยานเอกสารหรือพยานวัตถุใดอยู่ในความครอบครองของบุคคลภายนอก ให้คู่ความที่ประสงค์จะอ้างอิงขอให้ศาลมีคำสั่งเรียกพยานหลักฐานดังกล่าวมาจากผู้ที่ครอบครอง โดยยื่นคำขอต่อศาลพร้อมกับการยื่นบัญชีระบุพยาน เพื่อให้ได้พยานหลักฐานนั้นมาก่อนวันตรวจพยานหลักฐานหรือวันที่ศาลกำหนด

ข้อ ๑๓ ศาลอาจรับฟังข้อมูลที่บันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์หรือเครื่องประมวลผลโดยเครื่องคอมพิวเตอร์เป็นพยานหลักฐานในคดีได้ หาก

(๑) การบันทึกข้อมูลโดยเครื่องคอมพิวเตอร์หรือการประมวลผลโดยเครื่องคอมพิวเตอร์เป็นการกระทำตามปกติในการประกอบกิจการของผู้ใช้เครื่องคอมพิวเตอร์และ

(๒) การบันทึกและการประมวลผลข้อมูลเกิดจากการใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ปฏิบัติงานตามขั้นตอนการทำงานของเครื่องคอมพิวเตอร์อย่างถูกต้อง และแม้หากมีกรณีการทำงานของเครื่องคอมพิวเตอร์ขัดข้องก็ไม่กระทบถึงความถูกต้องของข้อมูลนั้น

การกระทำตามปกติของผู้ใช้ตาม (๑) และความถูกต้องของการบันทึกและประมวลผลข้อมูลตาม (๒) ต้องมีคำรับรองของบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือดำเนินการนั้น

ข้อ ๑๔ คู่ความที่ประสงค์จะเสนอข้อมูลที่บันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์หรือประมวลผลโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ จะต้องระบุข้อมูลที่ประสงค์จะอ้างอิงในบัญชีระบุพยานที่ยื่นต่อศาลพร้อมทั้งยื่นคำแถลงแสดงความจำนงเช่นนั้น และคำรับรองของบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือดำเนินการตามข้อ ๑๓ วรรคสอง กับสำเนาสื่อที่บันทึกข้อมูลนั้นไว้จำนวนที่เพียงพอ เว้นแต่

(๑) สื่อที่บันทึกข้อมูลนั้นอยู่ในความครอบครองของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งหรือของบุคคลภายนอก ให้คู่ความฝ่ายที่อ้างอิงข้อมูลยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้องต่อศาลขออนุญาตส่งคำรับรองตามข้อ ๑๓ วรรคสอง และสำเนาสื่อที่บันทึกข้อมูล และขอให้ศาลมีคำสั่งเรียกสื่อที่บันทึกข้อมูลนั้นมาจาก ผู้ครอบครองโดยให้คู่ความฝ่ายที่อ้างอิงมีหน้าที่ติดตามเพื่อให้ได้สื่อที่บันทึกข้อมูลนั้นมาแสดงต่อศาล ในวันตรวจพยานหลักฐานหรือในวันอื่นตามที่ศาลกำหนด

(๒) ถ้าการทำสำเนาสื่อที่บันทึกข้อมูลนั้น จะทำให้กระบวนการพิจารณาล่าช้า ให้คู่ความฝ่ายที่ อ้างอิงข้อมูลยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้องต่อศาล ขออนุญาตส่งสำเนาสื่อที่บันทึกข้อมูลและขอสำเนาสื่อ ที่บันทึกข้อมูลนั้นมาแสดงต่อศาลในวันใดส่วนหรือวันที่ศาลกำหนด

ถ้าคู่ความฝ่ายที่อ้างอิงไม่สามารถนำสื่อที่บันทึกข้อมูลนั้นมาแสดงต่อศาลได้ภายในเวลา ตามวรรคหนึ่ง ศาลจะกำหนดให้ทำการตรวจข้อมูลดังกล่าว ณ สถานที่ เวลา และภายในเงื่อนไขตามที่ ศาลเห็นสมควรแล้วแต่สภาพข้อมูลนั้นก็ได้อีก

ถ้าคู่ความที่ประสงค์จะอ้างอิงข้อมูลที่บันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์หรือประมวลผลโดย เครื่องคอมพิวเตอร์มิได้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามความในวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ห้ามมิให้ศาลรับฟังข้อมูลนั้น เป็นพยานหลักฐาน แต่ถ้าศาลเห็นว่าเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมจะรับฟังข้อมูลเช่นว่านั้นเป็น พยานหลักฐานประกอบพยานหลักฐานอื่นด้วยก็ได้

ข้อ ๑๕ คู่ความฝ่ายที่ถูกอีกฝ่ายหนึ่งอ้างอิงข้อมูลที่บันทึกโดยเครื่องคอมพิวเตอร์หรือ ประมวลผลโดยเครื่องคอมพิวเตอร์มาเป็นพยานหลักฐานยันตน อาจยื่นคำแถลงต่อศาลก่อนการไต่สวน เกี่ยวกับข้อมูลนั้นเสร็จ คัดค้านการอ้างข้อมูลนั้น โดยเหตุที่ว่าข้อมูลดังกล่าวไม่เข้าเงื่อนไขของการ รับฟังตามข้อ ๑๓ หรือสื่อที่บันทึกข้อมูลนั้นปลอม หรือสำเนาสื่อที่บันทึกข้อมูลนั้นไม่ถูกต้องทั้งหมด หรือแค่บางส่วน เว้นแต่จะแสดงให้เห็นที่พอใจแก่ศาลว่ามีเหตุอันสมควรที่ไม่อาจทราบเหตุแห่ง การคัดค้านได้ก่อนเวลาดังกล่าว คู่ความฝ่ายนั้นอาจยื่นคำร้องขออนุญาตคัดค้านการอ้างข้อมูลหรือ สื่อหรือสำเนาสื่อที่บันทึกข้อมูลเช่นว่านั้นต่อศาลไม่ว่าเวลาใดๆ ก่อนพิพากษาคดี และถ้าศาลเห็นว่า คู่ความฝ่ายนั้นไม่อาจยกข้อคัดค้านได้ก่อนหน้านั้นและคำร้องนั้นมีเหตุผลฟังได้ ก็ให้ศาลอนุญาตตาม คำร้อง ในกรณีที่มีการคัดค้านดังกล่าวมานี้ ให้นำมาตรา ๑๒๖ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ถ้าคู่ความซึ่งประสงค์จะคัดค้านไม่คัดค้านการอ้างข้อมูลดังกล่าวเสียก่อนการไต่สวนเกี่ยวกับ ข้อมูลนั้นเสร็จ หรือศาลไม่อนุญาตให้คัดค้านในภายหลัง ห้ามมิให้คู่ความนั้นคัดค้านการอ้างอิงข้อมูล นั้นเป็นพยานหลักฐาน แต่ไม่ตัดอำนาจของศาลในการไต่สวนและชี้ขาดในเรื่องเงื่อนไขของการรับฟัง

ข้อมูลนั้นตามข้อ ๑๓ หรือในเรื่องความแท้จริงหรือถูกต้องของสื่อหรือสำเนาสื่อที่บันทึกข้อมูลเช่นนั้น
ในเมื่อศาลเห็นสมควรเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

ข้อ ๑๖ ให้นำข้อกำหนดข้อ ๑๒ ถึงข้อ ๑๕ มาใช้บังคับแก่การรับฟังข้อมูลที่บันทึกไว้ใน
หรือได้มาจากไมโครฟิล์ม สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือสื่อทางเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่นโดยอนุโลม

ข้อ ๑๗ ในวันตรวจพยานหลักฐาน หากคู่ความโต้แย้งพยานหลักฐานใด ให้ศาลหมายพยาน
หลักฐานนั้นไว้แล้วฉบับที่กไว้เพื่อดำเนินการไต่สวนพยานหลักฐานนั้นต่อไป หากคู่ความประสงค์จะ
โต้แย้งพยานหลักฐานใดในภายหลัง คู่ความฝ่ายนั้นจะต้องยื่นคำขอโดยทำเป็นคำร้องก่อนศาลมีคำ
พิพากษาแสดงถึงเหตุอันสมควรที่ไม่อาจโต้แย้งพยานหลักฐานนั้นได้ในวันตรวจสอบพยานหลักฐานเพื่อ
ประโยชน์แห่งความยุติธรรม ศาลอาจอนุญาตให้มีการไต่สวนพยานหลักฐานนั้นเพิ่มเติมได้

ข้อ ๑๘ ในการไต่สวนพยานบุคคล ให้ศาลแจ้งให้พยานทราบประเด็นและข้อเท็จจริงที่จะ
ทำการไต่สวน แล้วให้พยานเบิกความในข้อนั้นด้วยตนเองหรือตอบคำถามศาล แล้วจึงให้โจทก์จำเลย
ถามพยานเพิ่มเติม โดยให้คู่ความฝ่ายที่อ้างพยานดังกล่าวเป็นผู้ถามก่อน

การถามพยานของคู่ความตามวรรคหนึ่งจะใช้คำถามนำก็ได้

หลังจากคู่ความถามพยานตามวรรคหนึ่งแล้ว ห้ามมิให้คู่ความฝ่ายใดถามพยานอีกเว้นแต่จะ
ได้รับอนุญาตจากศาล

ข้อ ๑๙ ระหว่างการนั่งพิจารณาของศาล ให้บันทึกการพิจารณาโดยใช้เครื่องมือบันทึกเสียง
และเครื่องมือบันทึกภาพและเสียงทุกคดี นอกจากนี้ให้ศาลลงบันทึกรายงานกระบวนการพิจารณารวมไว้
ในสำนวนด้วย

เมื่อคู่ความร้องขอและมีเหตุอันสมควร องค์กรและผู้พิพากษาอาจอนุญาตให้คัดคำเบิกความพยาน
และรายงานกระบวนการพิจารณาของศาลได้โดยกำหนดวิธีการและเงื่อนไขตามที่เห็นสมควร

ข้อ ๒๐ เมื่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่ายมีคำขอ และองค์กรและผู้พิพากษาเห็นสมควร
เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม องค์กรและผู้พิพากษาอาจอนุญาตให้ทำการไต่สวนพยานบุคคลที่อยู่
นอกศาลโดยระบบการประชุมทางจอภาพ (VIDEO CONFERENCE) ได้ โดยให้ผู้ขอเป็นผู้ดำเนินการ
เพื่อจัดให้มีการไต่สวนโดยระบบดังกล่าวและเป็นผู้เสียค่าใช้จ่ายในการนี้ทั้งหมด

การไต่สวนพยานตามวรรคหนึ่ง ให้ถือว่าพยานเบิกความในห้องพิจารณาของศาล

ข้อ ๒๑ ให้คู่ความฝ่ายที่ขึ้นคำคู่ความหรือบัญชีระบุพยานจัดทำสำเนายื่นต่อศาลในจำนวน
ที่เพียงพอสำหรับองค์กรและผู้พิพากษาและคู่ความทุกฝ่าย

ข้อ ๒๒ ถ้าอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งบุคคลใดที่จะเกี่ยวข้องในคดีเกรงว่าพยานหลักฐานซึ่งอาจต้องอ้างอิงในภายหน้าจะสูญหายหรือยากแก่การนำมาได้สวนในภายหลัง บุคคลดังกล่าวอาจยื่นคำขอต่อศาลโดยทำเป็นคำร้องให้ศาลมีคำสั่งให้ได้สวนพยานหลักฐานนั้นไว้ทันที

เมื่อศาลได้รับคำขอเช่นว่านี้ ให้ศาลหมายเรียกผู้ขอและคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งหรือบุคคลภายนอกที่เกี่ยวข้องมายังศาล และให้ผู้พิพากษาประจำแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาเป็นผู้พิจารณาคำขอตามที่เห็นสมควร หากมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอดังกล่าว ให้มีอำนาจได้สวนพยานโดยให้นำพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๒ และข้อกำหนดนี้มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

หมวด ๓

การดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ข้อ ๒๓ คำร้องขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินนั้น นอกจากจะต้องระบुरายละเอียดเกี่ยวกับข้อกล่าวหาและพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติแล้ว จะต้องระบुरายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ขอให้ตกเป็นของแผ่นดิน สถานที่ตั้ง ชื่อ และที่อยู่ของผู้ครอบครองหรือมีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในขณะยื่นคำร้องด้วย

ข้อ ๒๔ เมื่อศาลได้รับคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ให้ประกาศคำร้องดังกล่าว ณ ที่ทำการศาลฎีกา ศาลจังหวัดแห่งท้องที่ที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ และประกาศในหนังสือพิมพ์ที่มีจำหน่ายแพร่หลายทั่วไปอย่างน้อยสามวันติดต่อกัน นอกจากนี้หากผู้ครอบครองหรือมีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินดังกล่าวมิใช่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ส่งสำเนาประกาศดังกล่าวแก่บุคคลดังกล่าวด้วย

ข้อ ๒๕ คำคัดค้านให้ทำเป็นหนังสือยื่นต่อศาลโดยระบุเหตุแห่งการคัดค้านมาโดยละเอียด และให้ศาลส่งสำเนาคำคัดค้านให้แก่คู่ความทุกฝ่าย

ข้อ ๒๖ ให้องค์คณะผู้พิพากษาได้สวนพยานหลักฐานของผู้ถูกกล่าวหาและคำคัดค้านของบุคคลภายนอกถ้าหากมีก่อน แล้วจึงได้สวนพยานหลักฐานของผู้ร้อง เว้นแต่จะเห็นสมควรเป็นประการอื่น

ข้อ ๒๗ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาพิสูจน์ได้ว่าทรัพย์สินที่ร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดินมิได้เกิดจากร่ำรวยผิดปกติ หรือมิได้เป็นทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ศาลสั่งยกคำร้องโดยไม่ต้องวินิจฉัยคำคัดค้านของบุคคลภายนอก

ข้อ ๒๘ ให้นำความในหมวด ๒ ส่วนที่ ๒ มาใช้บังคับในหมวดนี้ด้วยโดยอนุโลม

หมวด ๔

การดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช.

ข้อ ๒๕ เมื่อองค์คณะผู้พิพากษาแต่งตั้งกรรมการไต่สวนตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วให้แจ้งรายชื่อกรรมการไต่สวนไปยังประธานวุฒิสภาภายใน ๗ วันนับแต่วันแต่งตั้ง และให้ประกาศรายชื่อคณะกรรมการไต่สวนไว้ที่ศาลฎีกาด้วย

ข้อ ๓๐ ให้แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาแจ้งรายชื่อคณะกรรมการไต่สวนไปยังคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งทุกคน และดำเนินการให้มีการประชุมคณะกรรมการไต่สวนเพื่อพิจารณาคำร้องขอของประธานวุฒิสภาโดยเร็ว

ข้อ ๓๑ การประชุมกรรมการไต่สวนครั้งแรก ให้กรรมการไต่สวนลงมติเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการไต่สวนในคดีนั้นๆ หากลงมติแล้วมีผู้ได้คะแนนเท่ากัน ให้ลงมติเฉพาะผู้ที่มีคะแนนเท่ากันจนกว่าจะได้ผู้ที่มีคะแนนสูงสุด

ข้อ ๓๒ กรรมการไต่สวน อาจถูกคัดค้านได้ในเหตุดังต่อไปนี้

(๑) รู้เห็นเหตุการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา

(๒) มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหา

(๓) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา

(๔) เป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดา กับผู้ถูกกล่าวหา

(๕) มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติ หรือเป็นหุ้นส่วน หรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน หรือขัดแย้งในทางธุรกิจกับผู้ถูกกล่าวหา

การคัดค้านให้ยื่นคำร้องคัดค้านเป็นหนังสือระบุเหตุผลและรายละเอียดที่เกี่ยวข้องต่อองค์คณะผู้พิพากษาภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ประกาศรายชื่อคณะกรรมการไต่สวนตามข้อ ๒๕

ในกรณีที่ปรากฏว่ามีการแต่งตั้งบุคคลตามวรรคหนึ่งเป็นกรรมการไต่สวน ให้กรรมการผู้นั้นแจ้งต่อองค์คณะผู้พิพากษาโดยเร็ว ระหว่างนั้นห้ามมิให้กรรมการผู้นั้นยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการไต่สวน

หากองค์คณะผู้พิพากษาเห็นว่ากรรมการไต่สวนผู้ใดอาจถูกคัดค้านได้ในเหตุตามวรรคหนึ่งหรือคำร้องคัดค้านมีเหตุอันสมควร ให้แต่งตั้งกรรมการไต่สวนใหม่แทนกรรมการไต่สวนผู้นั้น แต่ไม่มีผลกระทบต่อผลการดำเนินการใดๆ ที่กรรมการไต่สวนผู้นั้นได้กระทำไปแล้ว เว้นแต่จะเป็นการกระทำโดยทุจริต

ข้อ ๓๓ ให้คณะกรรมการไต่สวนแจ้งเป็นหนังสือให้กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหาทราบข้อกล่าวหาและสั่งให้กรรมการ ป.ป.ช. ผู้นั้นแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามรายการ วิธีการ วันและเวลาที่คณะกรรมการไต่สวนกำหนด

การส่งคำสั่งให้กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหา ให้ส่งโดยเจ้าพนักงานศาลหรือส่งโดยวิธีอื่นตามที่คณะกรรมการไต่สวนกำหนด เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับคำสั่งหรือถือว่าได้รับคำสั่งตามวิธีการที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ข้อ ๓๔ กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหาต้องแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นหนังสือและอาจชี้แจงด้วยวาจาโดยการตอบคำถามของคณะกรรมการไต่สวน หรือโดยแถลงการณ์ด้วยวาจาก็ได้

กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิขอให้คณะกรรมการไต่สวนทำการไต่สวนพยานหลักฐานที่ตนเสนอได้ และคณะกรรมการไต่สวนมีอำนาจไต่สวนพยานหลักฐานดังกล่าวได้ตามที่เห็นสมควร

ข้อ ๓๕ กรณีกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหา ได้รับคำสั่งหรือถือว่าได้รับคำสั่งตามข้อ ๓๓ แล้ว ไม่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือไม่มาให้คณะกรรมการไต่สวนดำเนินการไต่สวน โดยไม่มีเหตุอันสมควร คณะกรรมการไต่สวนอาจดำเนินการไต่สวนพยานหลักฐานอื่นต่อไป หรือยุติการไต่สวนแล้วลงมติก็ได้

ข้อ ๓๖ กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธินำทนายความเข้าฟังในการชี้แจงข้อกล่าวหาหรือการให้ปากคำของตนต่อคณะกรรมการไต่สวนได้

การรับฟังคำชี้แจงของกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหา หรือการสอบปากคำกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหาหรือพยาน ต้องมีกรรมการไต่สวนอย่างน้อยห้าคนร่วมในการดำเนินการ

ห้ามมิให้กรรมการไต่สวนทำหรือจัดให้ทำการใดๆ ซึ่งเป็นการล่อลวงหรือขู่เข็ญหรือให้สัญญาแก่กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานเพื่อจูงใจให้เขาให้ถ้อยคำใดๆ ในเรื่องที่กล่าวหา

ข้อ ๓๗ รายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวนต้องประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (๑) ชื่อและตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา
- (๒) เรื่องที่ถูกกล่าวหา
- (๓) ข้อกล่าวหาและสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวน
- (๔) เหตุผลในการวินิจฉัยทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- (๕) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง
- (๖) สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา

หมวด ๕
การบังคับคดี

ข้อ ๓๘ การบังคับคดีอาญาให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การบังคับคดีแพ่งให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ให้ผู้พิพากษาประจำแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกามีอำนาจออกหมายหรือคำสั่งใดๆ ตามที่เห็นสมควร เพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล

หมวด ๖
แบบพิมพ์

ข้อ ๓๙ ให้ใช้แบบพิมพ์ตามที่ประธานศาลฎีกากำหนด

หมวด ๗
ค่าฤชาธรรมเนียม

ข้อ ๔๐ การดำเนินการทางศาลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๒ ของอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๑๑ ให้ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง

ประกาศ ณ วันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๓

จร อำนวยวัฒนา

ประธานศาลฎีกา

ประวัติผู้เขียน

นายสมชาติ เลิศลิขิตวรกุล เกิดเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2507 ภูมิลำเนาเดิม กรุงเทพมหานคร จบ การศึกษาระดับปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง ปีการศึกษา 2530 (รุ่นที่ 14) สำเร็จเป็น เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ปีการศึกษา 2534 (สมัยที่ 44) ปัจจุบันรับ ราชการตำแหน่งผู้พิพากษาศาลจังหวัดเชียงราย สังกัดสำนักงานศาลยุติธรรม และอาจารย์พิเศษผู้บรรยายวิชา กฎหมาย สถาบันราชภัฏเชียงราย



สถาบันวิทยบริการ
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย