

ฝ่ายงานวิจัยนี้มีหน้าที่กำหนดทิศทางเพื่อป้องกันปัญหาการคอร์รัปชันในทิศทางอนาคตข้างหน้าด้วย เช่นเดียวกับงานให้การศึกษาที่มุ่งการเผยแพร่ข้อมูล ความรู้เกี่ยวกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันสู่ชุมชนท้องถิ่น

งานวิจัยต่าง ๆ ที่ช่วยชี้หรือระบุปัจจัยที่มีผลกระทบ เกี่ยวข้องต่อการสอบสวน การฟ้องร้องคดีการ ล้วงละเมิดทางเพศเด็กและเยาวชน ฝ่ายงานวิจัยได้ให้ข้อมูลเพื่อให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพขึ้น และยังช่วยประเมินประสิทธิภาพการทำงานของ Commission multidisciplinary team เพื่อแก้ปัญหา การคอร์รัปชันและประเมินกลยุทธ์การป้องกันปัญหาการคอร์รัปชัน เมื่อมีการนำไปปฏิบัติเพื่อปรับปรุงงาน การป้องกัน

เพื่อส่งเสริมประสิทธิภาพการทำงานด้านการป้องกันการคอร์รัปชัน ฝ่ายงานวิจัยได้มีการสำรวจ ทศนคติความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ ข้าราชการรัฐนิวเซาท์เวลส์ที่มีต่อความเข้าใจในปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และต่อความเข้าใจถึงบทบาทต่อปัญหาดังกล่าว นอกจากนี้ยังทำการสำรวจทัศนคติของชุมชนที่มีต่อการ ทำงาน และข้อเสนอการปรับปรุงการทำงานที่มีต่อคณะกรรมการฯ เพื่อใช้ในการปรับปรุงงานด้านการป้องกัน ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันด้วย

2.4 อังกฤษ

เป็นเวลาหลายทศวรรษที่ประชาชนในสหราชอาณาจักรเชื่อว่าสังคมของเขา และงานบริการ สาธารณะปลอดจากการคอร์รัปชัน รายงานเกี่ยวกับพฤติกรรมคอร์รัปชันที่เพิ่มขึ้น ในช่วงระยะเร็ว ๆ นี้ทำให้ ชาวอังกฤษหันมาตั้งคำถามถึงปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศของตนว่าเป็นปรากฏการณ์ใหม่ หรือว่า ในช่วงที่ผ่านมาได้มีการคอร์รัปชันในระดับสูงแต่มีการปกปิดไว้ คำอธิบายทั้งสองอาจมีส่วนถูกต้องทั้งสิ้น

บางคนเสนอว่าสังคมอังกฤษมีการคอร์รัปชันรูปแบบต่าง ๆ ที่ลึกลับลึกล้ำอยู่ในวิถีชีวิตอยู่แล้ว คนกลุ่ม นี้เสนอว่า “เครือข่ายเด็กเล่น” (Old boys network) ที่ดำรงอยู่เป็นพื้นฐานของการรับคนเข้าทำงาน แม้ว่า จะมีกระบวนการคัดเลือกที่แท้จริงก็ตาม เพราะว่าหลักเกณฑ์การคัดเลือกให้ความสำคัญกับผู้ที่ย้ายจาก โรงเรียน หรือมหาวิทยาลัยที่มีชื่อเสียง

ทศวรรษ 2510 มีกรณีอื้อฉาวที่สถาปนิกและวิศวกรก่อสร้างชื่อ จอห์น พอลสัน ให้สินบนในรูปแบบ ของเงิน ของขวัญและการบริการต่าง ๆ หลหลายรูปแบบแก่เจ้าหน้าที่รัฐบาลท้องถิ่นหลายตำแหน่ง และ เป็นจำนวนมากเพื่อให้บริษัทของเขาได้รับสัญญาก่อสร้างจากงบประมาณของรัฐบาลท้องถิ่น กรณีดังกล่าว เกี่ยวโยงกับผู้คนหลายระดับในสังคม จนทำให้ต้องตั้งคณะกรรมการสอบสวน (Royal Commission) เพื่อทำการสอบสวนและทำรายงานข้อเท็จจริง และในปี พ.ศ. 2524 ได้มีการกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาทำ รายการแสดงผลประโยชน์ทางธุรกิจของพวกเขา

การปราบปรามคอร์รัปชันในประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษไม่มีหน่วยงานปราบปรามคอร์รัปชันของข้าราชการเป็นการเฉพาะ แต่มีกฎหมาย ปราบปรามคอร์รัปชันและการฉ้อโกง (fraud) หลายฉบับ การฟ้องร้องกรณีการคอร์รัปชันผ่านกระบวนการ

ทางศาลตามปกติ พ.ร.บ.คอร์รัปชันฉบับแรก (พ.ศ. 2432) ให้คำจำกัดความคอร์รัปชันว่า คือ การให้สัญญา เสนอให้ หรือการขอรับของขวัญ เงินกู้ ค่าธรรมเนียม รางวัล หรือผลประโยชน์ หรือความได้เปรียบใด ๆ ก็ตาม เพื่อเป็นเครื่องจูงใจโดยตรง ให้สมาชิก เจ้าพนักงาน หรือข้าราชการ องค์การบริหารท้องถิ่น หรืออาจมีบุคคลที่ 3 เกี่ยวโยงด้วย ให้เกิดการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้ให้และผู้รับ อันเป็นการกระทำความผิด การฟ้องร้องต้องกระทำโดยอัยการ ผู้ทำผิดอาจมีโทษสูงถึงจำคุก 2 ปี หรือถูกปรับในจำนวนเงินที่มีได้จำกัดไว้หรือถูกไล่ออก หรือไม่อาจเข้ารับราชการได้อีกเป็นเวลา 5 ปี ถ้าทำความผิดเป็นครั้งที่ 2 โทษก็สูงขึ้น พ.ร.บ. ฉบับแรกนี้จำกัดขอบเขตปราบปรามการคอร์รัปชันในบรรดาข้าราชการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเท่านั้น พ.ศ. 2449 พ.ร.บ. การคอร์รัปชันฉบับที่สอง ขยายขอบข่ายครอบคลุมถึงข้าราชการทั้งหมดและภาคเอกชนด้วย และ พ.ร.บ. การป้องกันคอร์รัปชัน พ.ศ. 2459 ขยายคำจำกัดความของคอร์รัปชันให้ครอบคลุมกว้างขวางยิ่งขึ้นกว่าเดิม การเปลี่ยนแปลงคำจำกัดความที่สำคัญคือ ถ้าพิสูจน์ได้ว่าเงิน ของขวัญ หรือสิ่งอื่นใดที่จ่ายหรือให้กับเจ้าพนักงานรัฐ ที่ทำงานหน่วยงานของราชการ โดยผู้จ่ายได้รับประโยชน์ หรือหาทางจะได้รับประโยชน์จากการทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐใด ๆ ก็ตามให้ถือว่าเงิน ของขวัญ หรือสิ่งอื่นใดที่จ่ายให้ และผู้รับซึ่งเป็นข้าราชการได้รับแล้ว เป็นสิ่งที่ได้มาโดยมิชอบเข้าลักษณะเป็นสินบน เป็นการคอร์รัปชัน ตามที่แจ่มแจ้งไว้ใน พ.ร.บ. นอกจากนี้จะมีการพิสูจน์เป็นอย่างอื่น

หลังจากนั้นมีการออก พ.ร.บ. อีกหลายฉบับ เพื่อปราบปรามการฉ้อโกง การป้องกันการคอร์รัปชัน การคอร์รัปชันของตำรวจ การคอร์รัปชันเกี่ยวกับระบบข้อมูล การใช้คอมพิวเตอร์ การธนาคาร การเงิน และอื่น ๆ เพื่อให้การปราบปรามและป้องกันการคอร์รัปชันได้ผล และทันสมัยขึ้น

การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเมื่อเร็ว ๆ นี้ คือ การให้อำนาจศาลอาญายึดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดให้ตกเป็นของรัฐ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ทำผิดได้กำไรจากการคอร์รัปชัน หรือการทำความผิดทางอาญาอื่น ๆ เป็นบทลงโทษเพิ่มเติมจากบทลงโทษคดีอาญาที่ได้ทำผิด

การป้องกันและปราบปรามคอร์รัปชันอาจมีหลักการที่ว่า ผู้ทำความผิด(เช่นผู้ได้รับสินบน) มิควรได้กำไรหรือได้ประโยชน์เป็นตัวแทนหรือทรัพย์สินจากการทำความผิด จากหลักการอันนี้ได้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอาญาเมื่อ พ.ศ. 2536 และ พ.ศ. 2538 ซึ่งได้ให้อำนาจศาลอาญายึดทรัพย์สินผู้กระทำความผิดอาญาให้ตกเป็นของรัฐ เพื่อป้องกันมิให้ผู้ทำความผิดได้กำไรจากการทำความผิด กล่าวคือเมื่อศาลอาญา เมื่อพิพากษาว่าผู้ต้องหาทำความผิดจริงแล้ว ศาลจะคำนวณว่าผู้ทำความผิดได้รับผลได้จากการทำความผิดของตนมีมูลค่าเท่าไร และจะมีคำสั่งให้ผู้ทำความผิดจ่ายเงินให้แก่ศาลเท่ากับจำนวนที่คำนวณได้ ถ้าจ่ายไม่ได้ศาลสามารถริบเอาทรัพย์สินของผู้ทำความผิดเป็นของรัฐเท่ากับมูลค่าที่ต้องจ่าย ไม่ว่าทรัพย์สินนั้น ๆ จะได้มาโดยชอบหรือไม่ก็ตาม นอกจากนี้ยังสามารถยึดทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบต้องตามกฎหมายเป็นของรัฐอีกด้วย

เท่ากับว่าผู้กระทำความผิดต้องรับโทษทางอาญาตามกฎหมายนั้น ต้องจ่ายเงินให้รัฐในกรณีได้รับผลกำไรจากการทำความผิด และอาจถูกริบทรัพย์สินที่ได้มาโดยมิชอบต้องตามกฎหมายอีกสถานหนึ่ง

กฎหมายนี้ครอบคลุมมิใช่เฉพาะคดีคอร์รัปชัน อาจเป็นคดีอาญากรณีอื่น ๆ เช่น ค้ายาเสพติด ฯลฯ

ทั้งสหรัฐฯ และอังกฤษ ให้อำนาจศาลดำเนินการยึดทรัพย์ที่มีในต่างประเทศด้วย ทั้งนี้ก็ต้องขึ้นอยู่กับข้อตกลงทางการศาลของประเทศที่มีทรัพย์สินดังกล่าวกับสหรัฐฯ และอังกฤษเป็นราย ๆ ไป

กล่าวได้ว่าในกรณีของประเทศไทย การแก้ไขกฎหมายอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับการคอร์รัปชัน เมื่อเร็ว ๆ นี้ ได้เพิ่มโทษของการคอร์รัปชันให้สูงขึ้น เพื่อเป็นทั้งมาตรการปราบปรามและป้องกันการคอร์รัปชัน

สรุปและข้อเสนอแนะ

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นที่ทราบกันแล้วว่าเป็นไปตามความประสงค์ที่จะให้มีการปฏิรูปทางการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงได้บัญญัติในส่วนที่เป็นสาระสำคัญที่เป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐจึงเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับนี้

1. การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ในส่วนของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น ๆ ด้วย ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้นได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ด้วย ตามปกติแล้วกระบวนการดำเนินการทางวินัย จะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบดำเนินการของผู้มีอำนาจบังคับบัญชาตามกฎหมายต่าง ๆ โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการหรือพนักงานแต่ละประเภท การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการปฏิบัติตามกระบวนการทางวินัยในลักษณะที่มีความแตกต่างกันกับกระบวนการดำเนินการทางวินัยในส่วนที่อยู่ในความรับผิดชอบดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรพิเศษ นั้น จะก่อให้เกิดผลที่แตกต่างของความเป็นธรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐพึงจะได้รับหรือไม่ อย่างไร นอกจากนี้ยังมีกฎหมายบัญญัติให้มีการ จัดตั้งองค์กรอื่น ๆ ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวเนื่องกับการปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่นเดียวกับสำนักงาน ป.ป.ช. เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน แต่กฎหมายก็มีบทบัญญัติที่เกี่ยวเนื่องกับกระบวนการดำเนินการทางวินัยในลักษณะที่แตกต่างกับกระบวนการทางวินัยที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบดำเนินการตาม

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นเรื่องที่น่าพิจารณาว่า แม้จะเป็นเรื่องการทุจริตต่อหน้าที่เหมือนกัน แต่เป็นเพราะเหตุใดกฎหมายจึงต้องกำหนดให้องค์กรต่าง ๆ มีบทบาทเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ในลักษณะที่แตกต่างกัน และเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ในข้อหาว่ากระทำความผิดในครั้งคราวเดียว จะต้องถูกดำเนินการทางวินัย หลายครั้งหลายคราว จากหน่วยงานตรวจสอบของรัฐ ในหลายหน่วยงานเช่นนั้น หรือ

ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สำหรับรัฐที่ได้ชื่อว่าเป็นรัฐเสรีประชาธิปไตยจะจัดระบบกฎหมายที่วางอยู่บนพื้นฐานของหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม ซึ่งเป็นหลักที่ให้ความสำคัญหรือเชื่อมั่นในความมีคุณค่าของมนุษย์ ด้วยเหตุนี้ในรัฐธรรมนูญของ รัฐนิติธรรมจึงต้องมีบทบัญญัติในลักษณะเป็นการกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจรัฐ เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจไปในทางที่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย โดยเหตุนี้รัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐจะกำหนดให้มีหลักเกณฑ์ที่สำคัญคือ

1) หลักแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนซึ่งประกอบด้วยสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล เช่น สิทธิเสรีภาพในร่างกาย ทรัพย์สิน สิทธิเสรีภาพทางเศรษฐกิจ เช่น สิทธิเสรีภาพในการประกอบอาชีพ และสิทธิเสรีภาพในการมีส่วนร่วมในกระบวนการสร้างเจตนารมณ์ของรัฐ เช่น สิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นทางการเมือง เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม สิทธิเสรีภาพก็มีขอบเขต หรือดินแดนแห่งสิทธิเสรีภาพเพื่อมิให้บุคคล ใช้สิทธิเสรีภาพตามชอบใจ

2) หลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ประกอบด้วย อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ

3) หลักการถ่วงดุลอำนาจ ซึ่งกำหนดให้แต่ละองค์กรมีอำนาจแยกจากกัน แต่ในขณะเดียวกันก็มีการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจอย่างหนึ่งอย่างใดมากเกินไป หลักสำคัญของหลักการถ่วงดุลอำนาจคือ การให้อำนาจหนึ่งมีอำนาจถ่วงหรือยับยั้งอีกอำนาจหนึ่ง

2. องค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตในต่างประเทศ

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่ ไปในทางแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบหรือการทุจริตต่อหน้าที่ ในแต่ละประเทศจะมีการดำเนินการในลักษณะที่แตกต่างกัน และในแต่ละประเทศจะเป็นไปในรูปแบบหรือมีลักษณะอย่างไรนั้น จะขึ้นอยู่กับหรือเป็นไปตามประเทศนั้นๆ เห็นว่า เหมาะสม คือ ถ้าจะพิจารณาถึงการกำหนดตัวองค์กรให้อำนาจหน้าที่ด้านป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงการแล้ว ในบางประเทศอาจกำหนดให้มีองค์กรมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี้เป็นการเฉพาะ แต่ในบางประเทศก็ได้มีการตั้งองค์กรพิเศษในลักษณะนี้ขึ้นมา คือ อาจกำหนดให้องค์กร เช่น ตำรวจ อัยการ เป็นองค์กรมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่แล้ว มีข้อน่าสังเกตว่า การจัดตั้งองค์กรพิเศษให้อำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงการในต่างประเทศ นั้น เช่น

ในประเทศออสเตรเลีย การจัดตั้งองค์กร Independent Commission for Anti Corruption (ICAC) ก็ดูเหมือนว่า จะมีเหตุผลที่คล้ายกับการจัดตั้ง ICAC ของฮ่องกง คือเดิมในออสเตรเลีย นั้น องค์กรที่

มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องคอร์รัปชัน จะอยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจ อัยการ ครั้นปัญหาคอร์รัปชัน มีความรุนแรงขึ้น จึงมีการจัดตั้ง ICAC ของออสเตรเลีย

การจัดตั้งองค์กรพิเศษในต่างประเทศนั้นมีวัตถุประสงค์จะให้องค์กรพิเศษมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับ ปัญหาการทุจริตที่มีความรุนแรง จึงได้ให้อำนาจหน้าที่ในลักษณะพิเศษ เช่น ICAC ของฮ่องกง มีอำนาจจับ โดยไม่ต้องมีหมายจับ และมีอำนาจปราบปรามคอร์รัปชันในภาคเอกชน และ ICAC ของออสเตรเลีย สามารถร้องขอให้มีการดักฟังโทรศัพท์ หรือบันทึกเสียงโทรศัพท์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีกรณี ที่น่าสังเกตว่า การดำเนินการปราบปรามคอร์รัปชัน จะให้ความสำคัญไปในทางใช้กระบวนการดำเนินการ ทางอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการอันเป็นความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ส่วนกระบวนการดำเนินการ ทางวินัยนั้น แทบจะไม่มีกล่าวถึงเลย ทั้งนี้ น่าจะเป็นผลเนื่องมาจากการใช้กระบวนการทางอาญา ดำเนินการแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ทุจริตนั้น หากผลในที่สุดเป็นประการใดแล้ว ย่อมมีผลต่อการดำเนินการ ทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นอยู่แล้ว ประเด็นจึงอยู่ที่ว่า การใช้กระบวนการทางวินัยและทางอาญา ดำเนินการแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่นั้น สมควรใช้กระบวนการในทางอาญาและ ทางวินัย ไปพร้อมๆกัน หรือจะให้ดำเนินการทางวินัย หรือทางอาญาไปก่อน เช่น ให้ดำเนินการกระบวนการ ทางอาญาเสร็จสิ้นก่อน แล้วให้มีผลถึงการใช้กระบวนการทางวินัย

3. องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย

สำหรับในประเทศไทย การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการนั้นเป็นที่ทราบกันดี โดยทั่วไปแล้วว่า มีกฎหมายบัญญัติให้ผู้มีอำนาจบังคับบัญชาเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับ เรื่องนี้ แต่ในขณะเดียวกัน ประเทศไทยยังได้บัญญัติกฎหมายให้มีการจัดตั้งองค์กรพิเศษ ซึ่งมีรูปแบบและมี อำนาจหน้าที่ในลักษณะต่างๆมาตามลำดับ คือได้เริ่มมีการจัดตั้งองค์กรพิเศษนี้มาตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลง การปกครองเมื่อ พ.ศ.2475 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน ซึ่งได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช.ให้มีอำนาจ หน้าที่รับผิดชอบงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ โดยตรง นอกจากนี้ยังมีองค์กรอื่น เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ที่กฎหมายบัญญัติให้มี

อำนาจหน้าที่เกี่ยวเนื่องกับการทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย

ด้วยเหตุที่การทุจริตต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กฎหมายได้บัญญัติให้เป็นความผิดทั้งทางวินัย และอาญา แต่ในส่วนของการดำเนินการทางวินัย ดังได้กล่าวในตอนต้นแล้วว่า โดยทั่วไปนั้น กฎหมายได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ พนักงาน แต่ละประเภทเป็นผู้พิจารณาดำเนินการ แต่ในขณะเดียวกัน กฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรพิเศษ ก็ได้ บัญญัติให้องค์กรพิเศษนั้นๆ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ การ ดำเนินการตาม กระบวนการทางวินัยด้วย

การดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องหาว่ากระทำความผิดทางวินัย ซึ่งรวมถึงการกระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ด้วยนั้น เป็นกรณีที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ จะต้องพิจารณาโดยคำนึงถึงหลักการ

ดำเนินการทางวินัย ซึ่งประกอบด้วยหลักยุติธรรม หลักความเป็นธรรม และหลักความรวดเร็ว ในขณะเดียวกันยังมีหลักการพิจารณา ความคิดทางวินัยที่จะต้องคำนึงถึงด้วย คือ หลักนิติธรรม หมายถึง การพิจารณาความคิดทางวินัยต้องพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐานที่จะแสดงหรือพิสูจน์ให้เห็นว่า พฤติการณ์ของการกระทำครบ องค์ประกอบความคิดถูกต้องตามขั้นตอน ถูกต้องตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ และกฎหมายได้บัญญัติให้การกระทำนั้นเป็นความคิดทางวินัยหรือไม่อย่างไร นอกจากนี้ ยังต้องนำหลักการพิจารณากำหนดโทษ โดยการกำหนดโทษให้ถูกต้องเหมาะสมด้วยเหตุที่ควรจะเป็นในเรื่องของเจตนาในการทำความผิด และผลหรือความเสียหายแห่งการทำความผิดนั้นๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้กระทำความผิด แต่มีข้อนำพิจารณาว่า การใช้หลักการพิจารณากำหนดโทษ ดังกล่าวจนมากหรือเกินไป โดย เลือกที่รักมักที่ชัง ไม่เป็นไปโดยเสมอหน้ากัน หรือเป็นไปในลักษณะระบบอุปถัมภ์ อาจเป็นช่องทางในการช่วยเหลือผู้กระทำผิดได้ ซึ่งจะมีผลให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่มีประสิทธิภาพได้ การบังคับใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญในอันที่จะมุ่งหวังให้มีการปราบปรามการทุจริต ก็ไม่สามารถบรรลุตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

การกระทำในลักษณะใดจะเป็นความผิดและต้องรับโทษทางวินัยหรือไม่ นั้น จะเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการและพนักงานประเภทรูปนั้นๆ กล่าวคือ กรณีความผิดวินัยไม่ร้ายแรง เมื่อผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายได้ดำเนินการทางวินัยแล้วเห็นว่า เป็นการทำความผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรง ก็สามารถกำหนดโทษหรือสั่งลงโทษได้ตามสมควรแก่กรณี ให้เหมาะสมกับความผิด และในกรณีเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง เป็นเรื่องที่ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุหรือบุคคลที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจ เช่น นายกรัฐมนตรี ซึ่งกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินบัญญัติให้เป็นผู้มีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการทุกกระทรวง ทบวง กรม เป็นผู้มีอำนาจสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย และเมื่อสอบสวนได้ความปรากฏว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรง สมควรลงโทษปลดออกหรือไล่ออก ต้องนำเสนอ อ.ก.พ. สามัญพิจารณา อ.ก.พ.สามัญจึงมีอำนาจในการพิจารณาความผิดและกำหนดโทษอย่างร้ายแรง ไม่ร้ายแรงหรือลดโทษ ยุติเรื่องได้ ตามที่ อ.ก.พ. เห็นสมควร ดังนี้ ในกรณีที่ความผิดวินัยอย่างร้ายแรง กระบวนการดำเนินการทางวินัยของผู้มีอำนาจบังคับบัญชานั้น จะมีกระบวนการพิจารณาถ่วงถ่วงพิจารณาความผิดและลงโทษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างน้อย 2 กระบวนการ คือ คณะกรรมการสอบสวนทางวินัย กับ อ.ก.พ.สามัญ

ในส่วนของการสอบสวนทางวินัยที่อยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรพิเศษนั้น ในบางกรณีกฎหมายได้บัญญัติให้ขององค์กรพิเศษดำเนินการโดยใช้กระบวนการสอบสวน เช่น กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ป. และในบางกรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในเฉพาะส่วนของการใช้กระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม (มาตรา 301)

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้การไต่สวนข้อเท็จจริงนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไต่สวนข้อเท็จจริงเองจะไต่สวนข้อเท็จจริงเองหรือแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแทนก็ได้ (มาตรา 45) และในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดให้เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน พ.ศ.2543 ซึ่งมีสาระสำคัญในส่วนที่ให้คณะกรรมการไต่สวนต้องดำเนินการ คือ

- 1) แจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และใช้สิทธิคัดค้านได้
- 2) แจ้งข้อกล่าวหาและชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา
- 3) รวบรวมและพิจารณาพยานหลักฐานว่าเพียงพอที่จะสนับสนุนว่าข้อกล่าวหาเป็นมูลหรือไม่ เมื่อเห็นว่าเพียงพอก็ให้เรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบและแจ้งข้อกล่าวหาให้ทราบและให้มีโอกาสชี้แจง

ในการชี้แจงข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจะทำเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาและสามารถนำพยานความหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ถ้อยคำ แต่พยานความหรือบุคคลที่ไว้วางใจต้องไม่เข้าพยานในเรื่องกล่าวหา

4) คณะกรรมการไต่สวนประชุมเพื่อพิจารณาว่าการชี้แจงข้อกล่าวหาหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหา มีน้ำหนักเพียงพอที่จะหักล้างพยานหลักฐานที่ปรากฏอย่างน้อยเพียงใด และพิจารณาลงมติว่ามีมูลหรือไม่ แล้วทำสำนวนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. และให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาภายใน 30 วัน ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาเป็นมูลความผิดทางวินัย ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้มีอำนาจบังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย และให้ผู้บังคับบัญชาต้องพิจารณาโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาภายใน 30 วัน

กล่าวโดยสรุปคือ กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ซึ่งอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น จะเป็นกระบวนการของการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อนำมาใช้ประกอบการพิจารณาหรือพิสูจน์การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ามีมูลความผิดหรือไม่ ส่วนผู้มีอำนาจดำเนินการตามนี้อาจเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. เอง หรืออาจมอบให้คณะกรรมการไต่สวน ดำเนินการแทนก็ได้ และในการดำเนินการไต่สวน จะมีกระบวนการของการให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาที่จะใช้สิทธิร้องคัดค้านอนุกรรมการผู้ได้รับการแต่งตั้งได้ การได้รับแจ้งข้อกล่าวหา การมีโอกาสดำเนินการชี้แจงข้อกล่าวหา รวมทั้งการให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาที่จะนำบุคคลที่ตนไว้วางใจ หรือพยานความ เข้ารับฟังการชี้แจงหรือการให้ถ้อยคำด้วย และในที่สุดถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาหลักฐานทั้งปวงแล้วเห็นว่า การกระทำมีมูลความผิดทางวินัยก็ให้ส่งเรื่อง

ให้ผู้บังคับบัญชาของ เจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาโทษทางวินัยโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก

3.1) เมื่อพิจารณาในภาพรวมของการกระบวนการสอบสวนทางวินัยที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบ คำเนินการของผู้มีอำนาจบังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ กับกระบวนการไต่สวนที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบ คำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่กล่าวมา ตามลำดับนั้น จะเห็นได้ถึงความแตกต่างในลักษณะที่เป็นสาระสำคัญ คือ ในกรณีที่เป็นการดำเนินการของผู้มีอำนาจบังคับบัญชา การรวบรวมพยานหลักฐานจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบคำเนินการของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยของต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ของรัฐกับการรวบรวมพยานหลักฐานที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะอนุกรรมการไต่สวนที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวถ้าได้ดำเนินการอยู่บนสมมติฐานของความสุจริตแล้ว ผลแตกต่างที่จะพึงมีหรือจะเกิดจากกระบวนการรวบรวมพยานหลักฐานนั้น น่าจะเป็นผลเนื่องมาจากความแตกต่าง ในด้านประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่ ไม่ว่าจะเป็นความมีประสิทธิภาพของตัวบุคลากร ความมีประสิทธิภาพของกฎหมายว่าจะอำนวยความสะดวกสูงสุด ต่อกระบวนการรวบรวมพยานหลักฐานได้มากน้อย เพียงใด

สิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้ผู้มีอำนาจบังคับบัญชาต้องพิจารณาโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและได้ความปรากฏว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมีมูลความผิดทางวินัย และจะไปตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยไม่ได้ นั้น เป็นผลเนื่องมาจากการมีความสงสัยว่ากระบวนการรวบรวมพยานหลักฐานของหน่วยงานต้นสังกัด จะมีความสุจริตตามที่สมควรตั้งอยู่บนสมมติฐานที่กล่าวข้างต้นหรือไม่ ความสงสัยในลักษณะนี้จึงมีผลต่อเนื่องต่อการก่อให้เกิดความคลงแคลงสงสัยถึงการมีหลักความยุติธรรม หลักนิติธรรม หลักการพิจารณากำหนดโทษ ของผู้มีอำนาจบังคับบัญชาในการพิจารณาคำเนินการทางวินัยแก่ผู้ได้บังคับบัญชาอย่างเล็งไม่ได้

การสร้างหรือกำหนดหลักการปฏิบัติตามกฎหมายที่ตั้งอยู่บนฐานของความสงสัยในลักษณะดังกล่าว จะส่งผลกระทบต่อความเป็นธรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละคนจะได้รับหรือไม่เพียงใด เป็นเรื่องที่เหมาะสมแก่การให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง นั่นคือการทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเชื่อมั่นและศรัทธาในคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ว่า กระบวนการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับวินัยที่อยู่ในชั้นการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรามีโอกาสที่จะได้รับการปฏิบัติที่เป็นธรรมอย่างไม่มีข้อสงสัย

3.2 ตามที่กล่าวในตอนต้นแล้วว่าการตรวจสอบอำนาจรัฐเป็นกระบวนการหนึ่งของการปฏิรูปทางการเมืองตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้อยู่ในความรับผิดชอบดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีภารกิจที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้และตามที่กฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในส่วนของการกระบวนการไต่สวนกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับกระบวนการดำเนินการทางวินัยและอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยนั้น ได้มีบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงในลักษณะที่แตกต่างไปจากกระบวนการสอบสวนทางวินัยที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรอื่น ซึ่งเป็นความแน่นอนว่าการตกอยู่ภายใต้กระบวนการทางกฎหมายที่แตกต่างกันอาจมีผลทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันในส่วนของความแตกต่างในลักษณะเช่นนี้ จึงเป็นเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สมควรจะให้ความสำคัญต่อกลไถ์ต่างๆ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอยู่ ไม่ว่าจะเป็นตัวบุคลากร บทบัญญัติของกฎหมาย การบริหารว่า จะสามารถอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้มากน้อยเพียงใด เพราะกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงไม่ว่าจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบดำเนินการขององค์กรใด พึงดำเนินการให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความเป็นธรรมควบคู่กันไป

4. ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการไต่สวน

กล่าวโดยสรุปแล้ว อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันมีมูลความผิดทางวินัยนั้น เดิมสำนักงาน ป.ป.ป. ดำเนินการโดยวิธีการสืบสวนสอบสวน เมื่อผลการสืบสวนสอบสวนพบว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นกระทำความผิดทางวินัยและหรือทางอาญาแล้ว สำนักงาน ป.ป.ป. ก็จะต้องส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดดำเนินการทางวินัย และหรือแจ้งเรื่องต่อพนักงานสอบสวนดำเนินคดีอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น โดยผู้บังคับบัญชาต้นสังกัด หรือพนักงานสอบสวนย่อมผูกพันเพียงการนำเสนอการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มาใช้เป็นหลักในการสอบสวนพิจารณาโทษ¹¹ หรือสืบสวนสอบสวนในความผิดทางอาญาเท่านั้น การทำงานของสำนักงาน ป.ป.ป. จึงเป็นไปในลักษณะเสริมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร และเป็นเพียงการสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นเท่านั้น ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย หรือพนักงานสอบสวนสามารถดำเนินการสืบสวนสอบสวนขึ้นใหม่ได้ จึงเป็นช่องทางหนึ่งที่ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัด หรือพนักงานสอบสวน ช่วยเหลือผู้ถูกกล่าวหาโดยใช้หลักรัฐศาสตร์เกินความจำเป็น สถิติและผลสำเร็จในการดำเนินการในด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน ป.ป.ป. จึงเป็นไปตามวัตถุประสงค์เพียงบางส่วนเท่านั้น สำนักงาน ป.ป.ช. จึงถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามหรือลดปริมาณการทุจริตดังกล่าวให้ลดน้อยลงหรือมีประสิทธิภาพมากขึ้น เครื่องไม้เครื่องมือที่ฝ่ายบริหารมอบให้แก่องค์กร ป.ป.ช. แม้จะมีเพิ่มมากขึ้น ในส่วนของการตรวจค้น ยึดอายัด หรือจับกุม ก็ตาม แต่อำนาจดังกล่าวยังมีปัญหาในด้านวิธีปฏิบัติอันมีขอบเขตและขีดจำกัด และข้อขัดข้องในทางกฎหมาย ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยไม่ว่าจะเกี่ยวกับการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินหรือกรณีร้ายแรงผิดปกติ ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อ

¹¹ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2532 มาตรา 19 และมาตรา 19 ทวิ

ตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเท่านั้น ในส่วนของการดำเนินการทางวินัยดังกล่าว แม้จะบัญญัติให้นาระบบการไต่สวนมาใช้แทนวิธีการสืบสวนสอบสวนที่มีมาแต่เดิมก็ตาม ระบบการไต่สวนดังกล่าว แม้จะมีเจตจำนงในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้มีประสิทธิภาพสมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญก็ตาม แต่กระบวนการและวิธีปฏิบัติตามระบบการไต่สวนนี้ได้คำนึงถึงความเป็นธรรมของผู้ถูกกล่าวหาอย่างไรหรือไม่ ในส่วนของการชี้มูลความผิดทางวินัยและหรือชี้มูลความผิดในทางอาญา ซึ่งจะต้องแจ้งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดพิจารณาโทษตามที่คณะกรรมการป.ป.ช. ชี้มูลความผิดไปโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยขึ้นใหม่ หรือส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดดำเนินคดีอาญาส่งฟ้องต่อศาลได้โดยศาลมิต้องดำเนินการไต่สวนมูลฟ้องอีก ซึ่งเป็นการคัดทอนอำนาจของผู้บังคับบัญชาต้นสังกัด หรือตัดอำนาจในการสืบสวนสอบสวนของพนักงานสอบสวน รวมถึงกระบวนการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. กระบวนการไต่สวน กระบวนการพิจารณาโทษ ล้วนยังมีปัญหาในทางปฏิบัติและข้อขัดข้องในทางกฎหมายไม่อาจทำให้องค์กรอิสระอย่างสำนักงาน ป.ป.ช. สามารถดำเนินการป้องกันและปราบปรามหรือลดปริมาณการทุจริตได้ตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้อย่างสมบูรณ์ ปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไขในเรื่องดังกล่าว สรุปได้ดังนี้

4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

กระบวนการดำเนินการทางวินัยนั้น เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนได้รวบรวมพยานหลักฐานตามที่ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา โดยผู้ถูกกล่าวหา นำพยานหลักฐานมาเอง หรืออ้างพยานหลักฐานหรือพยานบุคคลเข้าสืบ โดยนำพยานความหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำของคนได้¹² และเมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวน รวบรวมพยานหลักฐานต่างๆเสร็จแล้ว ให้คณะอนุกรรมการไต่สวนประชุมเพื่อพิจารณาว่าการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและหรือการนำสืบแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหา มีน้ำหนักเพียงพอที่จะหักล้างพยานหลักฐานที่ปรากฏจากการไต่สวนข้อเท็จจริงมากน้อยเพียงใด และพิจารณาลงมติว่าข้อกล่าวหา มีมูลหรือไม่ แล้วจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการ เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนเสนอสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อประธานกรรมการแล้วให้ถือว่า การไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเสร็จ¹³

เมื่อประธานกรรมการได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ให้จัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาภายใน 30 วัน เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสำนวนการไต่สวนแล้ว อาจมีมติให้คณะอนุกรรมการไต่สวนชุดเดิม หรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนชุดใหม่ ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้ ซึ่งหากเป็นการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการชุดใหม่ ต้องแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อใช้สิทธิคัดค้านอนุกรรมการท่านหนึ่งท่านใดได้ ทั้งให้

¹² ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ.2543 ข้อ 26

¹³ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 27 วรรคหนึ่งและวรรคสอง

คณะกรรมการได้ส่วนทำการได้ส่วนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมให้แล้วเสร็จโดยเร็วแล้วสรุปสำนวนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่ต้องทำความเห็น¹⁴

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ส่วนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่า ข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาอื่นเป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า มีมูลความผิดให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92 ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา 97¹⁵

4.1.1 กรณีความผิดทางวินัย

บทบัญญัติในมาตรา 92 บัญญัติให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อพิจารณาโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก และให้ถือว่ารายงานเอกสารและความคิดเห็นดังกล่าวเป็นส่วนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการ สอบสวนทางวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นๆ เว้นแต่ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือ ข้าราชการอัยการ ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานคณะกรรมการตุลาการ ประธานคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานคณะกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการนั้นๆ โดยเร็ว โดยให้ถือเอารายงานและเอกสารดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนด้วย เมื่อดำเนินการลงโทษทางวินัยหรือวินิจฉัยว่าไม่มีความผิดให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน 15 วัน สำหรับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป¹⁶

4.1.2 เรื่องการลงโทษทางวินัย

มาตรา 93 บัญญัติว่า “เมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 92 ดังกล่าวข้างต้นแล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน (ยกเว้นข้าราชการตุลาการ ตุลาการศาลปกครอง และอัยการ) พิจารณาลงโทษภายในสามสิบวัน และให้ส่งสำเนาคำสั่งลงโทษไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบภายใน 15 วัน นับแต่วันออกคำสั่ง¹⁷”

¹⁴ เรื่องเดียวกัน, ข้อ 28 วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม

¹⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 91

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 92

¹⁷ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 93

กรณีละเลยไม่ดำเนินการ (ทางวินัย ตามที่ ป.ป.ช.มีมติ)

มาตรา 94 บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ผู้ใดละเลยไม่ดำเนินการพิจารณา ลงโทษทางวินัยตามมาตรา 93 ให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้นั้นกระทำความผิด วินัยหรือกฎหมายตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูก กล่าวหา¹⁸

กรณีไม่ดำเนินการ (ทางวินัย ตามที่ ป.ป.ช. มีมติ)

มาตรา 95 บัญญัติให้ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาไม่ดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 93 หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช.เห็นว่าการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาตามมาตรา 93 ไม่ถูกต้องหรือไม่ เหมาะสม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่ง การตามที่เห็นสมควร หรือในกรณีจำเป็น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสั่งให้ คณะกรรมการ ข้าราชการ พลเรือนตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน หรือคณะกรรมการอื่นซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการ ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ คณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารรัฐวิสาหกิจ หรือผู้แต่งตั้งกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ แล้วแต่กรณี พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องเหมาะสม ต่อไปได้ (เว้นแต่ข้าราชการตุลาการ ตุลาการศาลปกครอง อัยการ ให้แจ้ง ไปยังประธานคณะกรรมการ นั้นๆ)¹⁹

หลักการตามบทบัญญัติ มาตรา 94 และ มาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 นั้น เป็นบทบัญญัติที่แตกต่างไปจากหลักการเดิมของ คณะกรรมการ ป.ป.ป.ในกรณีมีมติชี้มูลความผิดทางวินัย ซึ่งเดิม มาตรา 19 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป้องกัน และปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ.2518 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ซึ่งมีบทบังคับเพียงให้ต้นสังกัดแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นทำการสอบสวน ทางวินัย หรือพิจารณา โทษ โดยให้นำสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มาใช้เป็นหลักในการสอบสวนเท่านั้น ฐานะ ทางสำนวนของ ป.ป.ป. จึงเป็นเพียงสำนวนการสอบสวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นเท่านั้น และมีบทบังคับต้น สังกัดเพียงต้องแต่งตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยเพื่อพิจารณาโทษเท่านั้น ในส่วนที่ว่าต้นสังกัดจะลง โทษฐานใดหรือไม่ ก็สามารถทำได้ แต่ในส่วนของฐานะทางสำนวน คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีฐานะเป็น สำนวนการสอบสวนทางวินัยซึ่งมีบทบังคับให้ต้นสังกัดต้องพิจารณาลงโทษตามฐานความผิดที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดด้วย

บทบังคับตามมาตรา 94 บังคับให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องพิจารณาโทษ ทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติตามมาตรา 93 หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้

¹⁸ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 94

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 95

มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอน ละเลย ไม่ดำเนินการให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ผู้นั้น กระทำความผิดวินัย

แต่ทว่าตามบทบัญญัติ มาตรา 95 มีบทบังคับว่า ในกรณีที่ต้นสังกัด ไม่ดำเนินการทางวินัย หรือ ดำเนินการทางวินัยไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสมให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอความเห็นไปยัง นายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรี มีอำนาจ สั่งการตามที่เห็นสมควรหรือในกรณีที่จำเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสั่งให้ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือคณะกรรมการอื่นซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติ ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้ ถูกต้องเหมาะสมต่อไปก็ได้

เห็นได้ว่า ในกรณีมาตรา 95 กฎหมายไม่ได้บัญญัติความผิดของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอนไว้ ย่อมหมายถึงว่า ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ละเลย ไม่ดำเนินการ พิจารณาลงโทษ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ย่อมมีความผิดทางวินัย²⁰ แต่ในทางกลับกัน หากผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยผู้ถูกกล่าวหา โดยลงโทษฐานความผิดต่างไปจากที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสียแล้ว กล่าวคือไม่ดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 93 กลับไม่มีบทบัญญัติว่า ผู้บังคับบัญชามีความผิดทางวินัย²¹ ดังนี้ ย่อมเกิดปัญหาว่า ในทุกๆกรณี หากผู้บังคับบัญชาไม่ยอมลงโทษผู้ ถูกกล่าวหาตามมาตรา 94 แต่กลับใช้มาตรการตามมาตรา 95 คือลงโทษต่างไปจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มี มติ ย่อมเกิดปัญหาข้อถกเถียงในทางกฎหมายว่า การดำเนินการตามมาตรา 95 ไม่มีบทบัญญัติความผิด จะ ถือเอา ความผิดแก่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนไม่ได้ ทำให้บทบัญญัติมาตรา 94 ไม่มีผล บังคับใช้ตามกฎหมาย ความหวังที่จะให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน พิจารณาลงโทษทาง วินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่สามารถบรรลุถึงซึ่ง เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ปัญหาข้อกฎหมายนี้ จะถือเอาความผิดแก่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดังกล่าวว่า ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องระวางโทษจำคุกและปรับตามมาตรา 118 แห่ง พ.ร.บ. ป.ป.ช. พ.ศ. 2542 อย่างไรหรือไม่นั้น ในกรณีนี้จะเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา 118 ดังกล่าว ได้บัญญัติความผิด ไว้เฉพาะว่าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 25 (1) คือสั่งการให้ปฏิบัติภารกิจทั้งหลาย อันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อประโยชน์แห่งการได้สวนข้อเท็จจริงและไม่ ปฏิบัติตามมาตรา 79 ซึ่งเป็นเรื่องการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ใน 2 กรณีดังกล่าวเท่านั้น บทบัญญัติมาตรา 118 มิได้กล่าวอ้างถึงการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 95 แต่อย่างใด และในกรณีดังกล่าว การได้สวนเสร็จสิ้นแล้ว จึงไม่อาจอ้างบทบัญญัติความผิดตามมาตรา 118 ได้

ถือได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 95 เป็นบทบัญญัติที่ขัดกันเองกับบทบัญญัติมาตรา 94 ซึ่งบังคับให้ ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามมาตรา 93 หากไม่ปฏิบัติตามจะมีความผิดทางวินัยแต่ในขณะที่บทบัญญัติ

²⁰ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 94

²¹ เรื่องเดียวกัน, มาตรา 95

มาตรา 95 กลับบัญญัติในทางกลับกันว่า ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ไม่ปฏิบัติตาม มาตรา 93 ก็ได้ และไม่มีผลบังคับใช้ ซึ่งหมายถึงว่าบทบัญญัติมาตรา 94 ไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ ในกรณีนี้จึงเห็นควรแก้ไขตัดบทบัญญัติมาตรา 95 ออกเสีย เพื่อให้บทบัญญัติมาตรา 94 มีผลบังคับใช้ได้ ในทางปฏิบัติและจะเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญในอันที่จะแก้ไขปัญหาการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และโดยเจตนาที่จะไม่ให้มีการวิงวอนช่วยเหลือผู้ถูกกล่าวหา ดังที่เคยมีมาแต่ในอดีต ได้หมดสิ้นไป

ปัญหาในเรื่องหน่วยงานที่อยู่ในบังคับที่ต้องดำเนินการทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้ มูลความผิด

เกี่ยวกับกรณีนี้ มาตรา 92 วรรคแรก บัญญัติให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก โดยให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น ๆ แล้วแต่กรณี

นอกจากนี้ในบทบัญญัติมาตรา 92 วรรคท้าย ยังบัญญัติ ให้ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำความผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหาให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

ทั้งนี้ ในบทบัญญัติมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังกล่าวได้บัญญัติบังคับไว้ว่าเมื่อได้รับรายงานตามมาตรา 92 วรรคหนึ่ง และวรรคสาม (วรรคท้าย) แล้ว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาโทษภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งโทษดังกล่าวไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ทราบ ภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง

จากบทบัญญัติมาตรา 93 ดังกล่าว มีความหมายว่า ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยและได้ส่งรายงานและเอกสาร ในเรื่องดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ดังกล่าวแล้ว ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดังกล่าว ต้องพิจารณาโทษและพิจารณาโทษทางวินัย ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยอีก และให้ถือเอารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย²²

²² พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 92 วรรคสาม

4.1.3 ปัญหาข้อกฎหมายและแนวทางปฏิบัติตามมาตรา 92

ปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องของผู้บังคับบัญชาที่ได้รับรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้พิจารณาโทษผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชา ตามมาตรา 93 นั้น ในกรณีที่ต้นสังกัด หรือผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดดังกล่าวแล้ว ได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยตามฐานความผิดดังกล่าวแล้ว หรือเมื่อผู้บังคับบัญชาหรือต้นสังกัดของผู้ถูก -กล่าวหา โดยเจตนาช่วยเหลือผู้ได้บังคับบัญชา เมื่อทราบว่า ผู้ได้บังคับบัญชา ถูกกล่าวหาหรือเรียนมายังสำนักงาน ป.ป.ช. หรือทราบว่าสำนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนในเรื่องดังกล่าว ผู้บังคับบัญชาหรือต้นสังกัด เร่งรีบดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ได้บังคับบัญชาหรือผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าว แล้วเร่งรีบพิจารณาโทษในทันทีก่อนที่จะส่งสำนักงาน ป.ป.ช.ดำเนินการแล้วเสร็จ หรือก่อนที่จะได้รับรายงานจากสำนักงาน ป.ป.ช. หรือในกรณีอื่นใดก็ตาม กล่าวคือ

1) ต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชา ดำเนินการทางวินัยก่อนที่จะได้รับรายงานจากสำนักงาน ป.ป.ช. ในกรณีดังกล่าว ถือได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหาถูกระงับการสอบสวนทางวินัยโดยต้นสังกัดแล้ว ครั้งหนึ่ง และในขณะเดียวกัน ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกสำนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนทางวินัยในมูลฐานความผิดทางวินัยเดียวกันอีกครั้งหนึ่ง ปัญหาที่ต้องพิจารณาคือ

1.1) วิธีการดำเนินการทางวินัยของต้นสังกัดต่างไปจากวิธีการไต่สวนของสำนักงาน ป.ป.ช.

1.2) ต้นสังกัดจะดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 93 แห่ง พ.ร.บ.ป.ป.ช. พ.ศ.2542 ได้อย่างไรหรือไม่ เพียงใด เพราะต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยในกรณีดังกล่าวไปแล้ว

ตามปัญหาดังกล่าว เห็นได้ว่า การดำเนินการทางวินัยของต้นสังกัดนั้นต่างไปจากระบบไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ความเป็นธรรมที่ผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับย่อมได้รับความเป็นธรรมน้อยกว่าระบบไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางไม่มีอคติใดๆกับผู้ถูกกล่าวหา และระบบในการไต่สวนมีความรัดกุม มีระเบียบหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและได้รับการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิในรูปของคณะอนุกรรมการไต่สวนในปัญหาที่ว่า ต้นสังกัดจะดำเนินการทางวินัยอย่างไรในกรณีที่ได้ลงโทษผู้กระทำความผิดไปแล้ว หรือยุติเรื่องไปแล้ว ต่อเมื่อได้รับรายงานจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.ให้ดำเนินการทางวินัยอีกเช่นนี้ ปัญหาในข้อนี้ แยกพิจารณาได้เป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ

1) ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ชี้มูลความผิดวินัยไม่ร้ายแรง

2) ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ชี้มูลความผิดวินัยร้ายแรง

ปัญหาในข้อนี้ เป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวเนื่องกับทางปฏิบัติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.สืบเนื่องจากการวินิจฉัยปรับบทความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนตายตัว หรือแนวทางปฏิบัติว่าการกระทำในลักษณะใด จะถือว่ามีความผิดฐานเจตนาทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา 82 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นั้น บัญญัติว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งบทกำหนดโทษดังกล่าวบัญญัติไว้ในมาตรา 104 ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษ

ปลดออก หรือไล่ออก ตามความเลวร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก ความร้ายแรงแห่งการพิจารณาและมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่ข้อมูลความผิดทางวินัย คือ กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติข้อมูลความผิดวินัยร้ายแรง ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องส่งโทษได้เพียง 2 สถาน คือ ปลดออก หรือ ไล่ออก เท่านั้น แม้จะมีเหตุอันควรลดหย่อนลดโทษ ก็ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก เท่ากับว่าผลการข้อมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องถูกปลดออก หรือไล่ออกจากราชการเท่านั้น ยิ่งร้ายแรงไปกว่านั้นคือ กรณีหากเป็นการข้อมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 82 วรรคสามฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ แล้วคณะรัฐมนตรีได้มีมติตามหนังสือเวียนว่า ให้ลงโทษได้สถานเดียวคือ ไล่ออกจากราชการ ดังนั้น การปรับบทความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา 82 วรรคสาม จึงมีความหมายยิ่ง เพราะเท่ากับการเป็นการขึ้นชีด้าย ทำให้ผู้ถูกกล่าวหา แม้ประกอบคุณงามความดีมาตลอดชั่วอายุงานเกือบที่จะเกษียณอายุราชการ หรือจนกระทั่งเกษียณอายุราชการ แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติข้อมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา 82 วรรคสามดังกล่าว ย่อมต้องถูกไล่ออกจากราชการ ไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ การพิจารณาปรับบทความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงควรเป็นไปด้วยความรอบคอบ ระมัดระวังและมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนสามารถตอบคำถามได้โปร่งใส และเป็นที่ยึดถือหรือยอมรับของสังคมได้

หลักการพิจารณาความผิดว่ามีหลักที่ควรคำนึง ใน 2 ประการ กล่าวคือ หลักนิติธรรม คือการพิจารณาตามตัวบทกฎหมาย และหลักการพิจารณาความผิด คือการพิจารณาโดยใช้สถิติปัญญะ เพื่อให้เกิดความรอบคอบ ถูกต้อง เหมาะสมด้วยเหตุผลที่ควรจะเป็น นอกเหนือจากความถูกต้องตามกฎหมายแล้ว หลักการพิจารณาความผิด จะทำการพิจารณาความผิดได้ถูกต้องเหมาะสมและชอบธรรมกว่าการใช้หลักนิติธรรมเพียงอย่างเดียว กล่าวโดยสรุปคือ การพิจารณาความผิดทางวินัยนั้น ต้องใช้หลักนิติธรรม เป็นหลักในการพิจารณาโดยมีหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาที่ชัดเจน เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. ก็คือ คณะอนุกรรมการ ได้ส่วนที่ดี รวมทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องศึกษามีความแม่นยำในการปรับบทความผิด เพื่อมิให้เกิดกรณีผิดพลาด เป็นที่ยึดถือและยอมรับของสังคม จึงควรได้รับการอบรมในเรื่องการปรับบทความผิดทางวินัย ในขณะเดียวกันแม้จะมีข้อมูลชัดเจน ยืนยันชัดได้ว่า เป็นผู้กระทำความผิด ครบองค์ประกอบความผิดโดยหลักนิติธรรมแล้วก็ตาม การพิจารณาปรับบทความผิดยังต้องยึดถือหลักการกำหนดโทษ เพื่อพิจารณาความผิดได้ถูกต้องเหมาะสม และชอบธรรม กว่าการใช้หลักนิติธรรมเพียงอย่างเดียว เพื่อมิให้เป็นผลร้ายแก่ผู้กระทำความผิดซึ่งมิได้เกิดขึ้นโดยสันดานหรือการกระทำ ความผิดนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราชการเพียงเล็กน้อย หรือการกระทำความผิด อันเกิดขึ้นด้วยเจตนาดีต่อทางราชการ ซึ่งมีข้อสังเกตว่า เป็นช่องทางหนึ่งที่สามารรถ ช่วยเหลือผู้กระทำผิดให้ได้รับโทษน้อยกว่าที่ควรจะได้รับ หรือ ไม่ได้รับโทษเลย ความเสียหายที่เกิดขึ้นคือการปราบปรามการทุจริตไม่สามารถบรรลุผลได้ตามเจตนารมณ์ แห่งรัฐธรรมนูญ สถานะของสำนักงาน ป.ป.ช. คงมีฐานะเช่นเดียวกับ สำนักงาน ป.ป.ป. เดิม

4.1.4 ปัญหาในเรื่องอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ และปัญหาในเรื่องขีดความรู้ความสามารถ หรือความเชี่ยวชาญ

ปัญหาในเรื่องนี้ เป็นปัญหาในทางปฏิบัติ สืบเนื่องจากเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. นั้นได้รับโอนมาจากสำนักงาน ป.ป.ป.เดิม ในส่วนที่เกี่ยวกับการไต่สวนแล้ว ส่วนใหญ่มาจากตำแหน่งเจ้าหน้าที่สืบสวนสอบสวน ซึ่งมีความรู้ความสามารถเฉพาะทางและมีความเคยชินกับการสืบสวนสอบสวนที่ดำเนินการมาแต่ดั้งเดิม การดำเนินการไต่สวนเป็นลักษณะงานใหม่ ซึ่งไม่เคยปฏิบัติมาก่อน แม้จะขาดประสบการณ์ไปบ้าง แต่ทว่าในการดำเนินการไต่สวนและวิธีดำเนินการสืบสวนสอบสวน ไม่แตกต่างไปจากกันเท่าไรนัก เพียงแต่การดำเนินการไต่สวน กระทำในรูปของคณะกรรมการ ซึ่งอาจมีความยืดหยุ่นต่ำกว่า แต่คงมีปัญหาเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามระเบียบคณะกรรมการป.ป.ช. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน พ.ศ.2543 ซึ่งยังคงเป็นระเบียบใหม่อีกเช่นกัน และยังมีปัญหาในกรณีต่างๆ ดังกล่าวข้างต้น ซึ่งทำให้เกิดความสับสนไม่สามารถปฏิบัติได้ถูกต้อง วิธีการแก้ไข จึงควรแก้ไขระเบียบวิธีปฏิบัติดังกล่าวข้างต้น

เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอันมีมูลความผิดทางวินัย นั้น จากการศึกษา พบว่า แม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจหน้าที่มากขึ้นกว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป.เดิมโดยผู้บังคับบัญชาต้นสังกัด หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ต้องพิจารณาโทษและลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยขึ้นอีก และให้ถือเอารายงานเอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการวินัย²³ โดยสรุปแล้วให้ผลคือการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ ในระดับหนึ่ง โดยผู้บังคับบัญชาต้นสังกัดหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ไม่สามารถช่วยเหลือ หรือมีการวิ่งเต้นให้ช่วยเหลือเหมือนดังเช่นที่เคยมีมาที่ตาม ในส่วนของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว จะได้รับความเป็นธรรม หรือสามารถควบคุมตรวจสอบ การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เป็นไปโดยชอบธรรม โปร่งใส ได้ในหลายประการ เนื่องจากโดยระบบแล้วการควบคุมตรวจสอบได้ดำเนินการมาตั้งแต่เริ่มก่อนเข้ารับตำแหน่งโดยวิธีการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งดำเนินการโดยคณะกรรมการสรรหา การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินก่อนเข้ารับตำแหน่ง ข้อห้ามมิให้เป็นการกรรมการ หรือผู้บริหาร หรือที่ปรึกษาในบริษัทเอกชน การกำหนดคุณสมบัติ ระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง การยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อพ้นตำแหน่งและภายหลังพ้นตำแหน่งครบหนึ่งปี การดำเนินการไต่สวนในรูปของคณะกรรมการไต่สวน ระเบียบวิธีปฏิบัติของคณะกรรมการไต่สวน ซึ่งกำหนดให้มีการคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการไต่สวน การแจ้งข้อกล่าวหาและชี้แจงข้อกล่าวหา ตลอดจนการใช้สิทธิให้ผู้ที่ถูกกล่าวหาไว้วางใจ หรือทนายความ เข้าร่วมฟังการชี้แจง หรือให้ถ้อยคำของผู้ถูกกล่าวหาได้ ในที่สุดสามารถคัดค้านการพิจารณาหรือมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ โดยวิธีอุทธรณ์ เหล่านี้

²³ พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 92 วรรคหนึ่ง

ล้วนเป็นกระบวนการที่ชัดเจนสามารถตรวจสอบควบคุมได้ และเป็นไปตามหลักในการถ่วงดุลอำนาจ และ
คานอำนาจ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอนุกรรมการได้ส่วน

2) การพิจารณาปรับบทความผิด ให้นำหลักมโนธรรม มาประกอบในการพิจารณาโดยมิให้ถือเอา
หลักนิติธรรม มาเป็นหลักในการพิจารณาปรับบทความผิดเพียงหลักเดียว เพราะจะทำให้การพิจารณาปรับ
บทความผิดเป็นไปโดยเที่ยงธรรม ชอบธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา

ภาค 2 : การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง : ศึกษาเฉพาะใน ขั้นตอนพนักงานอัยการ

บทนำ

ในการปกครองประเทศภายใต้ระบอบประชาธิปไตยแบบมีผู้แทน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนให้มาทำหน้าที่ทางการเมือง ผู้แทนหรือนักการเมือง คือ บุคคลที่ประชาชนคัดเลือกและไว้วางใจว่ามีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะเข้ามามีส่วนในการบริหารปกครองประเทศ พิจารณาเริ่มต้นที่ระดับพื้นฐานในการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ของประเทศ ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น คือ ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนให้ร่วมกันทำงานและตรวจสอบซึ่งกันและกัน เพื่อให้ท้องถิ่นมีความสงบเรียบร้อยและเจริญรุ่งเรือง ส่วนในระดับชาติมีองค์ประกอบ หลากหลาย เพื่อรองรับปัญหาที่สลับซับซ้อน และมีความสำคัญต่อความอยู่รอดของประเทศ ประชาชนจะเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อแบ่งชี้ว่าพรรคการเมืองใดเหมาะสมที่จะทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารกุมเสียงข้างมากในสภาและจะรวมตัวกันจัดตั้งรัฐบาลซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้าและมีรัฐมนตรีตำแหน่งต่าง ๆ ประกอบกันเป็นคณะรัฐมนตรีคุมนโยบายการปกครองประเทศ ในขณะที่พรรคการเมืองส่วนที่เหลือจะรวมตัวกันเป็นพรรคฝ่ายค้าน ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำหน้าที่ของรัฐบาลให้เหมาะสม เพื่อรักษาผลประโยชน์ของประชาชน

สำหรับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ไม่ว่าจะเป็นประเภทที่รับการเลือกตั้งหรือประเภทที่กำหนดตัวไว้ในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง และไม่ว่าจะอยู่ในสังกัดพรรคฝ่ายรัฐบาลหรือพรรคฝ่ายค้าน ต่างมีภารกิจสำคัญร่วมกันในการบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้ในการปกครองประเทศ โดยมีอีกองค์กรหนึ่งที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนให้เข้ามาร่วมรับผิดชอบภารกิจด้านบัญญัติกฎหมาย คือ วุฒิสภา ซึ่งยังมีหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการคัดเลือก แต่งตั้ง ถอดถอนบุคคลเข้าทำหน้าที่ในองค์กรต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด รวมทั้งรับเรื่องราวหรือคำร้องขอจาก ประชาชน หรือองค์กรอื่น ๆ ที่ขอให้มีการตรวจสอบการทำงานหรือความประพฤติของบุคคลที่ทำหน้าที่ในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรอิสระด้านตุลาการและด้านอื่น ๆ แล้วทำการพิจารณาว่าสมควรมีมติให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งหรือไม่

เมื่อพิจารณาตามบทบาทหน้าที่ขององค์กรการเมืองต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายรัฐบาล สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และสภาท้องถิ่นจะเห็นได้ว่าแต่ละองค์กรต่างมีความสำคัญอย่างมากต่อประเทศชาติ ประชาชนต่างคาดหวังว่าองค์กรเหล่านี้จะปฏิบัติภารกิจในส่วนของตนอย่างมีประสิทธิภาพให้สมกับที่ได้รับความไว้วางใจเลือกตั้งมา และจำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรที่จะปฏิบัติภารกิจ ซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐเข้าทำหน้าที่ปฏิบัติงานเพื่อประชาชน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าวนี้ควบคู่ไปด้วย เพราะหากการให้อำนาจแก่องค์กรหนึ่งองค์กรใดโดยปราศจากการตรวจสอบ ย่อมจะเกิดการผิดพลาดตามธรรมชาติของมนุษย์ในแต่ละองค์กรซึ่งยังมีกิเลสตัณหา

อยู่ไม่มากนักน้อย การผิดพลาดของการใช้อำนาจรัฐไม่ว่าจะเป็นการประพฤติดังกล่าวโดยมิชอบด้วยตำแหน่งหน้าที่หรือกระทำการทุจริตแสวงหาผลประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบ รวมทั้งพฤติการณ์ที่มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหลังจากได้เข้ารับตำแหน่งที่ใช้อำนาจรัฐ ซึ่งไม่จำเป็นต้องปรากฏหลักฐานการประพฤติดังกล่าวหรือทุจริตแล้วแต่ส่งผลเสียอย่างร้ายแรงต่อประเทศ

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติมาตรการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้อย่างชัดเจน เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้จัดได้ว่าเป็นการสร้างมิติใหม่ในการบริหารปกครองประเทศ โดยกำหนดให้มียศหรือตำแหน่งจำนวนมากที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและ ถ่วงดุลเพื่อคานอำนาจซึ่งกันและกัน ทั้งนี้ ได้บัญญัติเรื่อง “การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” ไว้ในหมวด 10 โดยเริ่มต้นจากการกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่าง ๆ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ เพื่อเป็นการแสดง หลักฐานในเบื้องต้นก่อนรับตำแหน่ง ซึ่งจะใช้พิสูจน์เปรียบเทียบกับจำนวน ประเภท และรายการทรัพย์สินที่บุคคลผู้นั้นอาจได้มา หรือจำหน่ายไปในช่วงระยะเวลาภายหลังจากได้เข้าดำรงตำแหน่ง ซึ่งต่อไปหากมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ก็ย่อมจะเป็นพยานบ่งชี้ได้ในตัวเองว่าภายหลังจากเข้ารับตำแหน่งแล้ว ได้แสวงหาประโยชน์โดยอาศัยตำแหน่งและอำนาจอย่างไรหรือไม่ หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ไม่อาจแสดงพยานหลักฐานพิสูจน์ว่าตนได้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นนั้นมาโดยชอบอย่างไร ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรายใด มีพฤติการณ์ที่ร้ายว่องอย่างผิดปกติที่ดี หรือมีพฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริตหรือประพฤติดังกล่าวต่อตำแหน่งหน้าที่ที่ดี หรือจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายก็ดี รัฐธรรมนูญได้กำหนดมาตรการรองรับในประการแรก คือ การถอดถอนออกจากตำแหน่งเพราะพฤติการณ์ดังกล่าวย่อมแสดงถึงความไม่เหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่งต่อไป เป็นการตัดโอกาสมิให้ใช้อำนาจแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ บรรดา ทรัพย์สินที่มีเพิ่มขึ้นอย่างผิดปกติจะต้องถูกมาตรการติดตามมา คือ การริบทรัพย์สินให้ตกเป็น ของแผ่นดิน และถ้าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรายใดที่ถูกถอดถอนมีพยานหลักฐานพิสูจน์ได้ว่า กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอาญาว่าด้วยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือประพฤติดังกล่าวหรือทุจริตต่อหน้าที่ ก็จะต้องถูกดำเนินคดีอาญา ซึ่งจะเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่รุนแรงกว่ามาตรการถอดถอนออกจากตำแหน่ง และมาตรการริบทรัพย์สินให้ตกเป็นของรัฐ

การถอดถอนออกจากตำแหน่ง การริบทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดิน และการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงเป็นมาตรการสำคัญในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ สำหรับการถอดถอนออกจากตำแหน่งมีลักษณะเป็นมาตรการทางวินัยที่จะขจัดให้ผู้แสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบต้องออกไปจากวงการทางการเมือง ไม่อาจใช้อำนาจรัฐได้อีกต่อไป ส่วนการริบทรัพย์สินให้ตกเป็นของแผ่นดินกับการดำเนินคดีอาญาเป็นมาตรการดำเนินคดีแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นประเด็นสำคัญของเอกสารวิชาการฉบับนี้

1. สภาพปัญหา

ตามหลักการดำเนินคดีอาญาทั่วไปนั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบสำนวนการสอบสวนและฟ้องคดีอาญานำ พยานหลักฐานเข้าพิสูจน์ความจริงในศาล โดยพนักงานสอบสวนเป็นผู้ริเริ่มทำการรวบรวม พยานหลักฐานต่าง ๆ แล้วจัดทำเป็นสำนวนการสอบสวนส่งพนักงานอัยการ เมื่อพนักงานอัยการ ได้รับสำนวนการสอบสวนแล้ว ถ้าข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่าผู้ต้องหากระทำความผิดหรือรูปคดีไม่ควรฟ้องก็จะสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา ในทางกลับกันถ้าพยานหลักฐานตามสำนวนการสอบสวนสมบูรณ์เพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิด ก็จะออกคำสั่งฟ้องแล้วร่างคำฟ้องคดีอาญานำไปยื่นฟ้องต่อศาลที่มีอำนาจ โดยระบุตำแหน่งพนักงานอัยการสังกัดหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดของสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นโจทก์ และพนักงานอัยการซึ่งเป็นหัวหน้าผู้รับผิดชอบงานของหน่วยงานนั้น จะลงลายมือชื่อในช่องโจทก์บริเวณท้ายคำฟ้อง จากนั้นเมื่อศาลประทับรับฟ้องแล้ว พนักงานอัยการในสังกัดหน่วยงานนั้น คือ หัวหน้าพนักงานอัยการและพนักงานอัยการผู้ได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบคดีนั้นก็จะเป็นทำหน้าที่ดำเนินกระบวนการพิจารณาสืบพยานหลักฐานในชั้นศาลต่อไป แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 294 และมาตรา 305 บัญญัติให้ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งเอกสารพร้อมรายงานผลการตรวจสอบ กรณีปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือส่งรายงานการได้ส่วนและเอกสารพร้อม ความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งมีมติว่ามีมูลคดีอาญา ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดี หรือฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีจึงมีปัญหาแรกที่ควรศึกษาในเอกสารวิชาการฉบับนี้ เกี่ยวกับพนักงานอัยการผู้มีอำนาจดำเนินคดีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กล่าวคือ ในการร่างคำฟ้องคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินหรือคำฟ้องคดีอาญา จะระบุตำแหน่งพนักงานอัยการสังกัดหน่วยงานที่รับผิดชอบคดี ซึ่งได้แก่ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นโจทก์ และลงลายมือชื่อของอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็น หัวหน้าพนักงานอัยการได้หรือจะต้องให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ดำเนินการเอง และเมื่อศาลประทับ รับฟ้องไว้แล้ว อัยการสูงสุดจะกระจายภารกิจมอบหมายให้พนักงานอัยการในสังกัดสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไปดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลแทนได้หรือไม่

ปัญหาที่ควรศึกษาประการต่อมาเกี่ยวข้องกับดุลพินิจของอัยการสูงสุด ในการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากเอกสารและรายงานจากประธานคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งส่งมายังอัยการสูงสุดนั้น ตามนัยมาตรา 294 วรรคสอง และมาตรา 305 วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้อัยการสูงสุดดำเนินคดีหรือฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป กรณีจึงมีปัญหาแยกพิจารณาได้เป็น 3 ประเด็น คือ

1.1 อัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การรวบรวมพยานหลักฐานยังไม่สมบูรณ์ เพียงพอที่จะดำเนินคดีเพื่อพิสูจน์ความร้ายแรงผิดปกติ หรือพิสูจน์ความผิดในศาล ซึ่งแม้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 294 วรรคสาม และมาตรา 305 วรรคห้า จะบัญญัติให้อัยการสูงสุดแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการตั้งคณะทำงานร่วม โดยมีองค์ประกอบจากผู้แทนของอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แต่กรณีก็ยังเป็นปัญหาว่าคณะทำงานจะหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีอย่างไร เพื่อให้สำนวนของป.ป.ช. มีความสมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดี

1.2 ไม่มีปัญหาเรื่องความสมบูรณ์ของพยานหลักฐาน แต่อัยการสูงสุดเห็นว่าข้อเท็จจริงในคดีนั้น ไม่อาจปรับบทเป็นพฤติการณ์ที่ร้ายแรงผิดปกติ หรือเป็นความผิดตามคำร้องขอกล่าวหา ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะแก้ปัญหาดังกล่าวโดยการตั้งคณะทำงานร่วมทำนองเดียวกับปัญหาตามข้อ 1 โดยนำรัฐธรรมนูญ มาตรา 294 วรรคสาม และมาตรา 305 วรรคห้า มาใช้บังคับได้หรือไม่

1.3 ในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งอัยการสูงสุดเห็นว่า พยานหลักฐานสมบูรณ์เพียงพอ แต่มีความเห็นต่างกันในตัวบทกฎหมายที่จะปรับบทเพื่อใช้ในการยื่นฟ้องคดี อัยการสูงสุดจะต้องยื่นฟ้องตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรืออย่างไร

นอกจากนี้ยังมีปัญหาที่ควรศึกษาในคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งปรากฏตามเอกสารที่ประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งให้อัยการสูงสุดว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกตินั้น มีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งอาจปรับบทเป็นความผิดอาญาด้วย อัยการสูงสุดจะต้องดำเนินการฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นคดีอาญาควบคู่ไปกับการยื่นคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินด้วยหรือไม่

อนึ่ง เมื่อมีการส่งสำนวนจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มายังอัยการสูงสุด ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 305 หลังจากมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลประเภทต่าง ๆ มาตรา 303 แล้ว ป.ป.ช.มีมติว่าคำร้องขอให้ถอดถอนมีมูล ยังเป็นปัญหาว่าถ้าตามรายงานและสำนวนของ ป.ป.ช.ที่ส่งถึงอัยการสูงสุด ปรากฏพยานหลักฐานว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร้ายแรงผิดปกติหรือกระทำความผิดคดีอาญา ดังนี้ อัยการสูงสุดจะดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไปอย่างไร

2. ขอบเขตและวัตถุประสงค์ของการศึกษา

เอกสารวิชาการฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะวิเคราะห์ปัญหาการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งในส่วนคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินและคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่จะมุ่งเน้นเฉพาะการดำเนินคดีในขั้นตอนของพนักงานอัยการภายใต้ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. 2542 และ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543

3. วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษากระทำโดยอาศัยการค้นคว้าจากเอกสารที่เกี่ยวข้องรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตลอดจนคำพิพากษาของศาลฎีกาและข้อคิดเห็นของพนักงานอัยการที่เกี่ยวข้อง โดยได้ทำการรวบรวมและ นำมาวิเคราะห์หาแนวทางเพื่อการแก้ปัญหาในการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

4. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

ผลจากการศึกษาค้นคว้าจัดทำเอกสารวิชาการฉบับนี้ จะทำให้เกิดความรู้ ความเข้าใจอย่างแท้จริงเกี่ยวกับหลักการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนบทบาทและข้อมูลทางปฏิบัติขององค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพนักงานอัยการ ซึ่งจะเป็นแนวทางการพัฒนาระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐและแก้ปัญหาในการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขั้นตอนของพนักงานอัยการ

2. ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

หลักการดำเนินคดีในประเทศไทยก่อนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จะออกบังคับใช้นั้น มิได้แยกประเภทบุคคลผู้ถูกดำเนินคดีระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากบุคคลธรรมดาทั่วไป ในกรณีมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ พนักงานสอบสวนจะดำเนินการสอบสวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้ต้องหา รวบรวมพยานหลักฐานแล้วสรุปสำนวนส่งพนักงานอัยการเพื่อตรวจสอบ ถ้าสำนวนการสอบสวนยังรวบรวมพยานหลักฐานไม่สมบูรณ์เพียงพอ พนักงานอัยการจะสั่งให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมและเมื่อการสอบสวนสมบูรณ์แล้ว พนักงานอัยการจะมีคำสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ผู้ต้องหาแล้วแต่กรณี ในกรณีที่มิคำสั่งฟ้องพนักงานอัยการจะนำผู้ต้องหาไปขึ้นฟ้องต่อศาลยุติธรรม ส่วนในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกตรวจสอบทรัพย์สิน โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ซึ่งเป็นองค์กรผู้มีอำนาจหน้าที่ในสมัยนั้นแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติว่า ร่ำรวยผิดปกติก็จะส่งเรื่องไปยังพนักงานอัยการเพื่อดำเนินการยื่นคำร้องขอต่อศาลยุติธรรม พิจารณามีคำสั่ง

ให้บริบทที่ตกเป็นของแผ่นดินตามนัย พ.ร.บ. ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518

ต่อมาหลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ออกใช้บังคับและได้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 แล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งถูกกล่าวหาในคดีอาญา ฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ จะถูกดำเนินคดีโดยมาตรการพิเศษซึ่งริเริ่มขึ้นเป็นครั้งแรกในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย²⁴ พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะไม่มีอำนาจสอบสวนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกต่อไป ในกรณีถ้ามีการแจ้งความกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ หรือพนักงานสอบสวน เจ้าหน้าที่ผู้รับแจ้งจะมีหน้าที่เพียงรับเรื่องราวคำร้องทุกข์กล่าวโทษไว้เพื่อส่งต่อไปยัง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่แทนที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ในกรณีจำเป็นพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจอาจจับกุมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ถ้ามีพฤติการณ์พิเศษให้จับได้โดยไม่ต้องมีหมายจับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรืออาจร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ออกหมายจับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วปฏิบัติตามการจับกุมตามหมาย เพื่อส่งตัวผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไปยัง คณะกรรมการ ป.ป.ช. พร้อมบันทึกการจับภายในสี่สิบแปดชั่วโมง

ความเปลี่ยนแปลงของมาตรการดำเนินคดีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมิได้อยู่ที่ตัวองค์กรผู้ทำหน้าที่สอบสวนเท่านั้น แต่กฎหมายยังกำหนดตัวองค์กรผู้มีความอำนาจฟ้องคดี และศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีไว้โดยเฉพาะ²⁵ ดังนั้น ในบทนี้ จึงจะนำเสนอข้อมูลในเรื่องการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งจะต้องเริ่มต้นด้วยการทำความเข้าใจว่ากฎหมายกำหนดความหมายของ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ไว้อย่างไร ครอบคลุมผู้ที่ทำหน้าที่ทางการเมืองทุกประเภทหรือไม่ และกฎหมายกำหนดประเภทผู้ทำหน้าที่ทางการเมือง ซึ่งเข้าข่ายเป็นผู้ซึ่งจะถูกดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้อย่างไร บุคคลหรือองค์กรใดมีความอำนาจหน้าที่ดำเนินคดี ลักษณะคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินนั้นเป็นอย่างไร จากนั้นจะได้สรุปให้เห็นขั้นตอนการดำเนินคดีทั้งสองประเภท เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นก่อนที่จะทำความเข้าใจลึกซึ้งไปในการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขั้นตอนของพนักงานอัยการในบทที่ 3 ต่อไป

²⁴ เหตุผลของการมีมาตรการนี้อาจศึกษาเพิ่มเติมได้จากหนังสืองานวิชาการรายสัปดาห์ศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทิย์ ครั้งที่ 3, “รัฐธรรมนูญใหม่กับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”, น. 56 - 57 และ น. 62 - 63

²⁵ โปรดดูความเห็นของศาสตราจารย์ ดร.บรรศักดิ์ อุวรรณโณ เกี่ยวกับการได้สวนคดีของศาลนี้ในพียงอ้าง, น. 74 - 75

2.1 ความหมายของ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หมวด 10 ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยโดยมิได้นิยามความหมายไว้หรือระบุไว้ว่า ได้แก่บุคคลประเภทใด ตามมาตรา 291 เพียงแต่บัญญัติกำหนดหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามประเภทที่ระบุไว้ในมาตรา 291 (1) ถึง (6) คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินฯ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งถ้าพิจารณาตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ประสงค์ให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยประกอบกับในมาตรา 291 (5) และ (6) ระบุถึง “ข้าราชการการเมืองอื่น” และ “ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น” ซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดให้อยู่ในความหมายของ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ด้วย เพราะเป็นบุคคลที่ทำหน้าที่ทางการเมืองเหมือนกัน แต่ที่แยกลำดับที่ (5) และ (6) ก็เพื่อความชัดเจนเพราะบุคคลประเภท (6) อาจไม่ตรงกับคำว่า “ข้าราชการการเมือง” ในลำดับที่ (5) ดังนั้นเมื่อพิจารณาประกอบกับการที่รัฐธรรมนูญก็มิได้นิยามความหมายของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ให้มีความหมายเฉพาะลงไป จึงน่าจะทำความเข้าใจได้ว่า คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” มีความหมายสามัญ

ถ้าพิจารณาเทียบเคียงกับคำว่า “นักการเมือง” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ซึ่งให้ความหมายว่า “ผู้ฝึกฝนในทางการเมือง ผู้ที่ทำหน้าที่ทางการเมือง เช่น รัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา” แล้ว คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” น่าจะมีความหมายทำนองเดียวกัน คือหมายถึง ผู้ที่มีตำแหน่ง มีอำนาจและทำหน้าที่ทางการเมืองโดยได้รับประโยชน์ตอบแทนจากรัฐ จึงเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อระบอบการเมืองการปกครองประเทศ จำต้องอยู่ภายใต้ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจ และมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินฯ ดังนั้น จึงไม่น่าจะตีความว่ายังมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ทำหน้าที่ทางการเมืองอื่น ๆ นอกเหนือจากที่ระบุไว้ในมาตรา 291 (1)-(6) ซึ่งไม่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินฯ เพราะเป็นบุคคลประเภท รัฐธรรมนูญมิได้กำหนดหน้าที่ไว้²⁶

ในทำนองเดียวกัน ถ้าพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 294 วรรคสอง ซึ่งกำหนดให้มีการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ซึ่งเป็นบทกำหนดอำนาจศาลและตัวบุคคลที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ 5 ประเภท เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญมาตรา 291 ก็ย่อมจะเข้าใจได้ว่าศาลฎีกาแผนกนี้ มีอำนาจที่จะดำเนินคดีร้องขอให้รับทรัพย์สิน

²⁶ อาจศึกษาเจตนารมณ์ของการยกร่างรัฐธรรมนูญมาตรานี้ได้จาก มนตรี รูปสุวรรณและคณะ, เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2542 น. 461 - 2

ของบุคคลตามที่ระบุในมาตรา 291 (1)-(6) ซึ่งครอบคลุม “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หรือผู้ทำหน้าที่ทางการเมือง ทุกประเภท ดังกล่าวข้างต้น

อย่างไรก็ดีกรณีจะแตกต่างกันหากพิจารณาประเด็นอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่จะพิจารณาพิพากษาคดีอาญาที่อัยการสูงสุดยื่นฟ้องตามมาตรา 305 วรรคสี่และวรรคห้า เนื่องจากรัฐธรรมนูญมาตรา 303 และมาตรา 308 ได้บัญญัติเรื่องการถอดถอนและเรื่องการกระทำความผิด โดยมีได้ใช้คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” แต่ได้บัญญัติให้การดำเนินคดีอาญาเป็นมาตรการสืบเนื่องจากการพิจารณาได้สวนคำร้องขอให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 303 หรือ การพิจารณาได้สวนคำร้องของผู้เสียหาย ซึ่งกล่าวหาบุคคลตามมาตรา 308 ดังนั้น บุคคลที่จะถูกดำเนินคดีอาญาจึงได้แก่ ผู้ที่มีบทบัญญัติเจาะจงเฉพาะประเภทตามที่รัฐธรรมนูญมาตรา 303 และมาตรา 308 กำหนดไว้ ดังจะได้กล่าวต่อไปในบทที่ 2.2

อนึ่ง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้นิยามคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ไว้ในมาตรา 4 ว่าหมายความว่าบุคคลดังต่อไปนี้

1. นายกรัฐมนตรี
2. รัฐมนตรี
3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
4. สมาชิกวุฒิสภา
5. ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก 1 และ 2 ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง
6. ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
7. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
8. ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาล
9. ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

จะเห็นได้ว่าบุคคลลำดับที่ 1 - 4 ตรงกับรัฐธรรมนูญมาตรา 291 (1)-(4) ส่วนลำดับที่ 5 และ 6 อยู่ในความหมายของข้าราชการการเมืองอื่นตามรัฐธรรมนูญมาตรา 291 (5) และลำดับที่ 7 - 9 คือ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติตามรัฐธรรมนูญมาตรา 291 (6)

2.2 ใครคือผู้ที่ถูกดำเนินคดี

ถ้าถามว่าใคร คือ บุคคลที่จะถูกฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คนส่วนใหญ่มักจะเข้าใจตามชื่อของศาลว่า ผู้ที่จะถูกฟ้องก็คือ นักการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 308 บัญญัติให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปกติกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น และให้รวมถึงกรณีที่บุคคลดังกล่าวหรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน เนื่องจากการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ โดยปกติมักจะ ไม่ได้กระทำความผิดตามลำพัง บางคดีมิได้เริ่มต้นที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่มีบุคคลธรรมดาบางใจให้กระทำ ซึ่งตามกฎหมายบุคคลธรรมดาจะไม่มีผิดต่อตำแหน่งหรือทุจริตต่อหน้าที่ เพราะตนเองไม่มีตำแหน่ง การกระทำนั้นจึงเข้าลักษณะเป็นผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนแล้วแต่กรณี ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิด ซึ่งผู้ใช้และผู้สนับสนุนแม้มิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ก็จะถูกฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ปัญหาที่ควรพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 308 ได้แก่ผู้ที่ถูกดำเนินคดีประเภท “ข้าราชการการเมืองอื่น” ซึ่งมีได้ระบุให้ชัดเจนว่าได้แก่ข้าราชการการเมืองตำแหน่งใด แต่ได้กำหนดเป็นประเภทที่ห้าต่อจากสี่ประเภทแรกที่บัญญัติเจาะจงตำแหน่งไว้ คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ดังนั้น จึงต้องตีความคำว่า “ข้าราชการการเมืองอื่น” ในมาตรา 308 ตาม พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ซึ่งบัญญัติว่า “ข้าราชการการเมือง” ได้แก่บุคคล ซึ่งรับราชการในตำแหน่งต่าง ๆ รวม 20 ตำแหน่ง คือ

1. นายกรัฐมนตรี
2. รองนายกรัฐมนตรี
3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
4. รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
5. รัฐมนตรีว่าการทบวง
6. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
7. รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง
8. ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี
9. ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี
10. ที่ปรึกษารัฐมนตรี และที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
11. เลขานุการนายกรัฐมนตรี
12. รองเลขานุการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง

13. โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
14. รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
15. เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
16. ประจำสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
17. เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
18. ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
19. เลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง
20. ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง

ดังนั้น เมื่อพิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตรา 308 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาตรา 9 (1) และ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายการเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4 จึงอาจสรุปได้ว่าบุคคลที่จะถูกดำเนินคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้แก่ ข้าราชการการเมืองรวม 20 ตำแหน่ง ดังกล่าวข้างต้น และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งบุคคลธรรมดาที่เข้าร่วมกระทำความผิดในฐานะเป็นตัวการ หรือผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนให้มีการกระทำความผิดด้วย แต่ไม่รวมถึงผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น²⁷ เพราะเป็นบุคคลประเภทที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้

กรณีเคยมีปัญหาในคดีหมายเลขคำที่ อม. 1/2544 คดีหมายเลขแดงที่ อม. 1/2545 ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ว่าจำเลยที่ 1 ในขณะเกิดเหตุคดีนี้ ดำรงตำแหน่งเป็น “ที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข” ไม่ตรงกับลำดับข้าราชการการเมือง 20 ตำแหน่งตามพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ซึ่งระบุตำแหน่ง “ที่ปรึกษารัฐมนตรีและที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี” (ลำดับที่ 10) ไว้ แต่มิได้ระบุตำแหน่ง “ที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการ” ฝ่ายจำเลยจึงต่อสู้คดีว่า จำเลยที่ 1 ไม่ใช่ข้าราชการการเมืองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดตัวบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองลำดับที่ 5 ต่อจากนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 308 ดังกล่าวข้างต้น ปรากฏว่าคดีนี้ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า จำเลยที่ 1 ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นข้าราชการการเมือง เนื่องจากตาม มาตรา 8 วรรคสอง ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 ข้าราชการการเมืองตำแหน่ง “ที่ปรึกษารัฐมนตรี” ซึ่งรัฐมนตรีเข้าสังกัดมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลซึ่งเห็นสมควรตามเหตุผลในทางการเมืองนั้นหมายถึง ตำแหน่งที่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวง รัฐมนตรีว่าการทบวง รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง และรัฐมนตรีช่วย

²⁷ อมร รัชสัทธ, รัฐธรรมนูญแบบประชาชนพร้อมบทวิจารณ์, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : บริษัทานสุทธาการพิมพ์, 2543) น. 203

ว่าการทบทวน สำหรับจำเลยที่ 1 ได้รับแต่งตั้งโดยถูกต้องให้เป็นที่ปรึกษาของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
สาธารณสุข จึงยอมเป็นข้าราชการการเมืองตำแหน่ง “ที่ปรึกษารัฐมนตรี” ตามนัย มาตรา 4 ประกอบมาตรา
8 วรรคสองของ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535

ส่วนผู้ที่จะถูกดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินนั้น พิจารณาตาม บทบัญญัติ
รัฐธรรมนูญมาตรา 291 (1) – (6) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญา
ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (4) ซึ่งเป็นบทกำหนดอำนาจศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้
ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีอยู่เหนือคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้ว จะเห็นได้ว่ามี
ความหมายกว้างกว่าผู้ที่จะถูกดำเนินคดีอาญาเพราะนอกจากหมายถึง สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร สมาชิก
วุฒิสภา และข้าราชการการเมืองรวม 20 ตำแหน่งดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังรวมถึงบุคคลตามรัฐธรรมนูญ
มาตรา 291 (6) คือ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย
ดังกล่าวแล้วในข้อที่ 2.1

2.3 ใครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดี

ดังได้นำเสนอไว้ในบทนำแล้ว ว่าการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นส่วนหนึ่งของ
มาตรการตรวจสอบผู้ใช้อำนาจรัฐ²⁸ เมื่อปรากฏพฤติการณ์ว่าร้ายวผิดปกติหลังจากได้เข้ารับตำแหน่งทาง
การเมือง เป็นที่น่าสงสัยว่าจะแสวงหาประโยชน์มิชอบโดยอาศัยที่ตนมีอำนาจในตำแหน่งหน้าที่ ดังนั้น
โดยสภาพของคดีจึงย่อมมีความเกี่ยวพันต่อเนื่องจากการใช้มาตรการตรวจสอบทรัพย์สิน เมื่อผู้ดำรง
ตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่ง หรือเมื่อมีเหตุการณ์ที่น่าสงสัยว่าจะร้ายวผิดปกติ กับมาตรการร้อง
ขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งเมื่อมีพฤติการณ์ร้ายวผิดปกติหรือประพฤติด
มิชอบ มาตรการตรวจสอบทรัพย์สินกับมาตรการ ร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง จึงเป็นจุดเริ่มต้นของ
การดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ควบคู่ไปกับกรณีที่มีประชาชนซึ่งได้รับความเสียหายจากการ
ประพฤติ หรือปฏิบัติโดยมิชอบของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ราชการ ได้ใช้
สิทธิแจ้งความกล่าวหาต่อเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
หรือร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 309 ขอให้ดำเนินการไต่สวนพิจารณา
พฤติการณ์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ดังนั้น ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีจึงเริ่มต้นจากเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ส่วน
คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานทำนองเดียวกับการ
สอบสวนคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จากนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช.จะส่งผลการ
ดำเนินการไปยังวุฒิสภาในส่วนของการใช้มาตรการถอดถอน และส่งสำนวนคดีไปยังอัยการสูงสุดในส่วน

²⁸ ไพรศุ อมร รักษาศักดิ์, ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน : คู่มือการเรียนรู้การสอนการเผยแพร่และการมีส่วนร่วม สำหรับครู
อาจารย์, (กรุงเทพมหานคร : การันต์การพิมพ์, 2543) น. 190

ของมาตรการด้านคดีที่จะต้องดำเนินการต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถ้าปรากฏพฤติการณ์ร้ายชัดปกติ อัยการสูงสุดจะดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน หรือถ้าปรากฏพฤติการณ์ความผิดทางอาญาก็จะยื่นฟ้องเป็นคดีอาญา ขอให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ซึ่งศาลจะมีอำนาจพิจารณาทั้งในส่วนคดีร้องขอให้ทรัพย์สินและคดีอาญา

กล่าวโดยรวม ผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงได้แก่ พนักงานฝ่าย ปกครองหรือตำรวจ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อัยการสูงสุด และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง ซึ่งรายละเอียดของการดำเนินคดีเกี่ยวกับบุคคลหรือองค์กรเหล่านี้จะได้นำเสนอต่อไป ตาม ขั้นตอนของการดำเนินคดีในข้อที่ 2.5

2.4 ประเภทคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ตามที่ได้นำเสนอในข้อที่ 1 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญได้นิยามความหมายไว้ โดยเฉพาะ จึงมีความหมายสามัญทำนองเดียวกับคำว่า “นักการเมือง” ซึ่งหมายถึงผู้ที่มีตำแหน่ง มีอำนาจ และทำหน้าที่ทางการเมืองผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงอาจแบ่งออกเป็นหลายประเภท ซึ่งรัฐธรรมนูญได้ แยกกำหนดให้อยู่ในมาตรการตรวจสอบอำนาจต่างกัน กล่าวคือ

1) ตามมาตรา 291 กำหนดบุคคลไว้ 6 ประเภท ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่นและผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น มีหน้าที่ต้องขึ้นบัญชีทรัพย์สินและต้องถูกตรวจสอบเมื่อพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 294 ซึ่งอาจถูกดำเนินคดีอาญาและคดี ร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 294 วรรคท้าย ประกอบมาตรา 305 วรรคห้า

2) นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาอยู่ภายใต้มาตรการร้องขอ ถอดถอน ตามมาตรา 303 และมาตรา 304 ซึ่งจะต้องถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวน และอาจถูกฟ้อง คดีอาญาและคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 305

3) นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองอื่นอยู่ ภายใต้มาตรการกล่าวหาตามมาตรา 308 และมาตรา 309 ซึ่งจะต้องถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและอาจ ถูกฟ้องคดีอาญาและคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา 309 วรรคท้ายประกอบมาตรา 305

ดังนั้น การพิจารณาว่าคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแบ่งออกเป็นกี่ประเภท จึงสัมพันธ์กับอำนาจ ศาลที่มีอยู่เหนือตัวบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้ จัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นเพื่อดำเนินคดีบุคคลที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทาง

การเมืองโดยเฉพาะ²⁹ แต่บางคดีที่มีลักษณะเกี่ยวพันระหว่างบุคคลที่มีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ร่วมกระทำผิดคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะเป็นตัวการหรือผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน จึงให้ศาลฎีกาแผนกนี้ มีอำนาจเหนือบุคคลที่มีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย โดยนับนี้ คดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงเป็นคดีที่ดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและถ้าเป็นคดีอาญาที่มีตัวการหรือ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนร่วมกระทำผิด แม้ผู้ถูกดำเนินคดีบางรายจะมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ก็เข้าข่ายเป็นคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่ภายใต้มาตรการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 กำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจเหนือคดี 4 ประเภท ดังนี้

1) คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาว่านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

2) คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาบุคคลตาม 1) หรือบุคคลอื่นเป็นตัวการผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดทางอาญาตาม 1)

3) คดีซึ่งประธานวุฒิสภาส่งคำร้องให้ศาลพิจารณาพิพากษาข้อกล่าวหาว่า กรรมการ ป.ป.ช. ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

4) คดีที่ร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติตกเป็นของแผ่นดิน

คดีดังกล่าวข้างต้นเฉพาะประเภทที่ 1) 2) และ 4) เป็นกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตกเป็นผู้ถูกกล่าวหา ส่วนคดีตามประเภทที่ 3) เป็นกรณีกรรมการ ป.ป.ช. ถูกกล่าวหา ดังนั้น คดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงหมายความว่าถึงคดีประเภทที่ 1, 2 และ 4 ซึ่งพนักงานอัยการเป็นผู้มีหน้าที่พิจารณาสำนวนการไต่สวนจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วยื่นฟ้องและดำเนินการพิจารณา สืบพยานในศาลต่อไป สำหรับคดีประเภทที่ 1 จะประกอบด้วยทั้งคดีอาญาและคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเนื่องจากมูลแห่งคดีอาญา อาจเป็นการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะทางอาญาหรือเฉพาะพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติหรืออาจกล่าวหา รวมทั้งสองพฤติการณ์ก็ได้ ต่างจากคดีประเภทที่ 2) ซึ่งเป็นคดีอาญาอย่างเดียว และเป็นกรณีที่มีการร่วมกันกระทำผิดกับบุคคลซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่วนคดีประเภทที่ 4 หมายความว่าเฉพาะคดีร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตกเป็นของแผ่นดิน

²⁹ ในประเด็นการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกนี้ โปรดดู อมร รัชาสัตย์, อ้างแล้ว เจริญรศที่ 4, น. 220 ท่านผู้เขียนกล่าวว่า “ในอนาคตอาจจะต้องเปลี่ยนให้มีศาลอีกศาลหนึ่งมาพิจารณาโทษของนักการเมืองเป็นเอกเทศ (แบบฝรั่งเศส) และมีอีกศาลหนึ่งมาพิจารณาโทษของผู้พิพากษาโดยเฉพาะ (แบบญี่ปุ่น) ก็ได้”

ถ้าจะกล่าวตามพฤติการณ์แห่งคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหาแล้ว อาจแบ่งคดีออกได้ เป็น 2 ประเภท ได้แก่

1. คดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ว่า กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งมีลักษณะเป็นคดีอาญา

2. คดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน มีมูลแห่งคดีเป็นเรื่องร้องขอให้รับทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้น ผิดปกติในระหว่างที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองครองตำแหน่งหน้าที่โดยปรากฏการเพิ่มขึ้นของรายการ ทรัพย์สินอย่างผิดปกติ เมื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลตามบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินที่ยื่นไว้ก่อนและในขณะที่ ดำรงตำแหน่ง ซึ่งอาจจะปรากฏหรือไม่ปรากฏพฤติการณ์ที่เป็นการทุจริตประพฤติดมิชอบก็ได้ เนื่องจาก ปริมาณทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นอย่างผิดปกติย่อมเป็นข้อเท็จจริงที่บ่งพิสูจน์โดยตัวของมันเองว่า ผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองใช้อำนาจในตำแหน่งแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ แต่ถ้าพิสูจน์ได้ถึงที่มาโดยชอบก็ย่อมจะถือไม่ได้ว่า เป็นพฤติการณ์ที่มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

สำหรับคดีประเภทแรกมีลักษณะเป็นคดีอาญา ส่วนคดีประเภทหลังจะดำเนินการสอบสวนพิจารณา ทำนองเดียวกับคดีแพ่ง ซึ่งพนักงานอัยการมีบทบาทต้องรับผิดชอบดำเนินคดีทั้งสองประเภทนี้ ดังจะกล่าว ต่อไปในข้อที่ 3

2.5 ขั้นตอนการดำเนินคดี

โดยสภาพของคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้ง 2 ประเภท คือคดีอาญาและคดีร้องขอให้ ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน จะเกิดขึ้นเพราะมีผู้กล่าวหาหลังจากปรากฏพฤติการณ์ที่ร้ายแรงผิดปกติ หรือมี การประพฤติปฏิบัติโดยมิชอบด้วยหน้าที่หรือใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาประโยชน์โดยทุจริต ซึ่งถ้าวิเคราะห์ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง พ.ศ. 2542 จะแบ่งจุดเริ่มต้นของคดีได้ 2 ทาง

1. เริ่มต้นโดยมหาชน ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 304 ซึ่งให้สิทธิสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 50,000 คน ที่จะเข้าชื่อกันร้องขอให้วุฒิสภาพิจารณามติถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ออกจากตำแหน่งได้ (กรณีร้องขอให้ถอดถอนสมาชิกวุฒิสภา อาจเริ่มต้นกระบวนการโดยสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มี อยู่เข้าชื่อกันร้องขอก็ได้)

เมื่อประธานวุฒิสภารับคำร้องขอแล้ว จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา 305 ถ้าผลการไต่สวนปรากฏว่าคดีไม่มีมูลตามคำร้องขอถอดถอนเรื่องก็จะเป็นอันยุติ

โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรายงานผลการไต่สวนไปยังประธานวุฒิสภา แต่ถ้าผลการไต่สวนปรากฏว่าคดีมีมูลตามพฤติการณ์ว่าร้ายรอยผิดปกติ หรือทุจริตประพฤติ มีขอคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องส่งผลการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีด้วย

เมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนการไต่สวน ซึ่งอาจเป็นการรายงานผลการไต่สวนตามคำร้องขอให้ถอดถอน ซึ่งมีมูลคดีอาญาหรือคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินอย่างหนึ่ง อย่างใด หรือทั้งสองอย่างตามนัยมาตรา 71 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 แต่จะไม่มีกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรายงานผลการไต่สวนร้องขอให้ถอดถอนเฉพาะมูลทางวินัย ซึ่งจะต้องแยกส่งให้ประธานวุฒิสภาดำเนินการประชุมพิจารณาถอดถอนต่อไป ดังนั้น ถ้าเรื่องร้องขอให้ถอดถอนเรื่องใดไม่ปรากฏมูลคดีที่จะต้องดำเนินการในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ต้องส่งรายงานผลการไต่สวนไปยังอัยการสูงสุด ซึ่งสอดคล้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 ที่กำหนดให้มีการส่งเรื่องมายังอัยการสูงสุดก็เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รายละเอียดการดำเนินคดีในขั้นตอนของพนักงานอัยการจะได้นำเสนอต่อไปในข้อ 4

2. เริ่มต้นโดยเอกชน ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 309 บัญญัติให้สิทธิแก่ผู้เสียหายที่จะแจ้งความกล่าวหากรณีที่ดินได้รับความเสียหาย การกระทำของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองอื่นซึ่งมีพฤติการณ์ร้ายรอยผิดปกติ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น การเริ่มคดีในลักษณะนี้ไม่เกี่ยวกับวุฒิสภาแต่จะเป็นการร้องทุกข์กล่าวหาต่อเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจซึ่งมีเขตอำนาจเหนือท้องที่ที่เกิดการกระทำผิดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเสมือนกับคดีอาญาปกติ เพื่อให้เจ้าพนักงานดำเนินการรับแจ้ง บันทึกหลักฐานการแจ้งความ รวมทั้งดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องเท่าที่จำเป็น เช่น ถ้ามีพฤติการณ์ฉุกเฉินเร่งด่วนหรือมีการกระทำผิดซึ่งหน้า เจ้าพนักงานผู้นั้นย่อมมีอำนาจจับได้หรืออาจยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจให้ออกหมายจับให้ แล้วทำบันทึกการจับส่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. พร้อมหลักฐานการแจ้งความตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 72

ผู้เสียหายดังกล่าวข้างต้นอาจเลือกที่จะไปยื่นคำร้องขอโดยตรงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ทำการไต่สวนมูลกรณีที่มีการกล่าวหาได้ และเนื่องจากรัฐธรรมนูญ มาตรา 309 วรรคท้าย กำหนดให้นำบทบัญญัติ มาตรา 305 วรรคหนึ่ง วรรคสี่ และวรรคห้า มาใช้บังคับโดยอนุโลม จึงทำให้การเริ่มคดีโดยผู้เสียหายนี้อาจส่งผลไปถึงมาตรการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ด้วย และเมื่อผลการไต่สวนออกมามีมูลคดีที่จะต้องดำเนินการต่อไปในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะส่งสำนวนการไต่สวนมาให้อัยการสูงสุดดำเนินคดีอาญา หรือคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้วแต่กรณีต่อไป

สำหรับขั้นตอนดำเนินคดีโดยพนักงานอัยการจะมีประเด็นวิเคราะห์ต่อไปในข้อ 4 และเมื่ออัยการสูงสุดได้มีความเห็นพ้องกับมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และได้ยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ก็จะเป็นขั้นตอนดำเนินคดีในชั้นศาลซึ่งประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ออกข้อกำหนด เกี่ยวกับการดำเนินคดีเพื่อใช้บังคับในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2543 ซึ่งมีรายละเอียดขั้นตอนปฏิบัติต่างๆ ทั้งใน ส่วนคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

3. พนักงานอัยการกับการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ดังได้กล่าวมาแล้วในข้อที่ 2 ว่าการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็น มาตรการต่อเนื่อง หลังจากได้มีผู้ร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญมาตรา 304 ต่อประธานวุฒิสภา และเรื่องได้ถูกส่งมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทางหนึ่ง กับกรณีที่ประชาชนซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้สิทธิกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยตรง หรือโดยผ่านการแจ้งความร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือทำการอีกทางหนึ่งตามรัฐธรรมนูญมาตรา 308 ซึ่งเมื่อ ป.ป.ช. พิจารณาได้สวนแล้วถ้ามีมูลตามคำร้องขอถอดถอนหรือข้อกล่าวหา ก็จะส่งสำนวนการได้สวนให้อัยการสูงสุดเกิดเป็นคดีที่จะต้องดำเนินการทั้งในส่วนของคดีอาญา กับคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน สำหรับคดีประเภทหลังอาจเกิดขึ้นได้จากมาตรการตรวจสอบทรัพย์สินโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถึงแก่ความตายหรือพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญมาตรา 294 ซึ่งถ้าพบพฤติการณ์ร้ายชัดปกติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ดังนั้น ในบทนี้จึงจะแยกนำเสนอบทบาทของพนักงานอัยการทั้งในส่วนของคดีอาญากับคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพื่อเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์ปัญหาการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขั้นตอนของพนักงานอัยการในข้อที่ 4 ต่อไป

3.1 คดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ก่อนที่คดีจะขึ้นสู่ศาลมีองค์กรที่ต้องปฏิบัติภารกิจเกี่ยวข้องกันตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ คือ อัยการสูงสุดกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.²⁹ ดังนั้น ในส่วนนี้จะกล่าวถึงบทบาทของพนักงานอัยการโดยทั่วไปเพื่อเป็นข้อมูลเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง บทบาทของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และดุลพินิจของอัยการสูงสุดในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

²⁹ ไพรศุ อมร รักษาสัตย์, อ้างแล้ว เจริญรถที่ 5, น. 196 ท่านผู้เขียนกล่าวถึงอัยการสูงสุดว่าเป็นองค์กรฝ่ายบริหารที่มีความเป็นอิสระสูงและได้รับมอบหมายให้มีบทบาทร่วมกับ ป.ป.ช. โดยเฉพาะมาตรา 305 ซึ่งให้อัยการสูงสุดมีบทบาทรองในการดำเนินคดีประเภทนี้เพราะอัยการสูงสุดเป็นองค์กรสังกัดฝ่ายบริหารต่างกับ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ

3.1.1 บทบาทของพนักงานอัยการในคดีอาญาทั่วไป

ในคดีอาญาทั่วไป หลังจากมีการกล่าวหาหรือทุกข์โดยผู้เสียหาย พนักงานสอบสวนจะทำการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ แล้วจัดทำเป็นสำนวนการสอบสวนส่งพนักงานอัยการเพื่อดำเนินการตรวจสอบสำนวน และพิจารณาสั่งคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา³¹ ซึ่งมีบทบัญญัติแยกประเภทสำนวนการสอบสวนที่พนักงานอัยการได้รับออกเป็น 3 ประเภทหลัก ดังนี้

1. สำนวนประเภทไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด ถ้าเป็นความผิดที่กระทำมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี พนักงานสอบสวนจะดำเนินการสอบสวนและบันทึกเหตุเท็จไว้แล้วส่งบันทึกพร้อมสำนวนไปยังพนักงานอัยการ แต่ถ้าความผิดที่กระทำมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินกว่าสามปี พนักงานสอบสวนจะส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการ พร้อมความเห็นควรให้ส่งการสอบสวน

2. สำนวนประเภทรู้ตัวผู้กระทำความผิด พนักงานสอบสวนจะส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ พร้อมความเห็นควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้องโดยแยกปฏิบัติดังนี้

ก. กรณีเรียกหรือจับตัวผู้กระทำความผิดไม่ได้ พนักงานสอบสวนจะทำความเห็นควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้อง ส่งไปพร้อมสำนวนการสอบสวน

ข. กรณีผู้กระทำความผิดถูกควบคุมหรือขังอยู่ หรือถูกปล่อยชั่วคราว หรือเชื่อว่าได้ตัวมาแล้วเมื่อออกหมายเรียก

- ถ้าพนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง จะทำความเห็นดังกล่าวส่งไปพร้อมสำนวนการสอบสวน

- ถ้าพนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้อง จะส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมตัวผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ เว้นแต่ผู้ต้องหาถูกขังจะส่งไปเฉพาะสำนวนการสอบสวน

- ถ้าเป็นคดีที่เปรียบเทียบได้ เมื่อทำการเปรียบเทียบแล้ว พนักงานสอบสวนจะบันทึกการเปรียบเทียบส่งไปให้พนักงานอัยการพร้อมสำนวนการสอบสวน

3. สำนวนการชั้นสูตรพลิกศพ พนักงานสอบสวนจะส่งสำนวนให้พนักงานอัยการเพื่อ ทำคำร้องยื่นต่อศาลให้ทำการไต่สวน

หลังจากได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวข้างต้น พนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติตามระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 34 ซึ่งกำหนดว่า ก่อนมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง ให้พนักงานอัยการพิจารณาพยานหลักฐานในคดีให้ได้ความแน่ชัดเสียก่อนว่า ผู้ต้องหาได้กระทำความผิดหรือไม่ หากยังไม่แน่ชัดก็ให้สอบสวนเพิ่มเติม และตามระเบียบกรมอัยการฯ ข้อ 48 ยังกำหนดว่าเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควร หรือผู้ต้องหาหรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องในคดีร้องขอ พนักงานอัยการจะพิจารณาสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวน

³¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 ถึง 142 และ 150

เพิ่มเติมได้ด้วย และในการตั้งสอบสวนเพิ่มเติมจะสอบสวนพยานหรือบุคคลใดเพิ่มเติมก็ได้ แม้จะเป็นพยานฝ่ายผู้ต้องหา ส่วนการสอบสวนผู้ต้องหาเพิ่มเติมนั้นย่อมทำได้ แต่ผู้ต้องหาที่มีสิทธิจะให้การหรือไม่ก็ได้

นอกจากนี้ตามระเบียบกรมอัยการฯ ข้อ 49 กำหนดให้พนักงานอัยการดำเนินการ เมื่อผู้ต้องหาหรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้องในคดีร้องขอต่อพนักงานอัยการว่า ไม่ได้รับความเป็นธรรมในการสอบสวนก็ดี เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าพยานให้การโดยไม่สมัครใจหรือให้การขัดต่อความจริงก็ดี หรือเมื่อมีเหตุอื่นที่เห็นสมควรและพนักงานอัยการเห็นว่าการซักถามพยานจะได้ ความชัดเจนและรวดเร็วกว่าการสอบสวนเพิ่มเติม พนักงานอัยการจะสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งพยานคนใดมาให้ซักถามก็ได้

เมื่อพนักงานอัยการได้พิจารณาสำนวนการสอบสวนรวมทั้งในส่วนที่มีการสอบสวนหรือซักถามเพิ่มเติมดังกล่าวแล้ว พนักงานอัยการมีดุลพินิจที่จะวินิจฉัยสั่งการ ดังต่อไปนี้³²

(1) สำนวนไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้งดการสอบสวนหรือให้ทำการสอบสวนต่อไป

(2) สำนวนปรากฏตัวผู้กระทำความผิดแต่ไม่ได้ส่งตัวมา เนื่องจากพนักงานสอบสวนเห็นควรไม่ฟ้องคดีนั้น หรือผู้กระทำความผิดหลบหนียังจับตัวไม่ได้ถ้าพนักงานอัยการเห็นพ้องกับพนักงานสอบสวนว่าควรสั่งไม่ฟ้อง ก็จะยุติการสอบสวนโดยสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าเห็นว่าควรสั่งฟ้อง ก็จะสั่งพนักงานสอบสวนให้จัดการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้ได้ตัวผู้ต้องหา

(3) สำนวนที่พนักงานสอบสวนส่งตัวผู้ต้องหาด้วย พนักงานอัยการจะดำเนินการเช่นเดียวกันกับกรณีส่งตัวผู้ต้องหา ต่างกันตรงที่จะต้องมีการให้ประกันตัวผู้ต้องหาขึ้นพนักงานอัยการ และกรณีมีคำสั่งฟ้องก็จะยื่นฟ้องต่อศาลได้เลย

(4) สำนวนคดีที่เป็นความผิดซึ่งอาจเปรียบเทียบได้ และพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องจะสั่งให้พนักงานสอบสวนพยายามเปรียบเทียบคดีแทนการส่งตัวผู้ต้องหา หรือถ้าผู้ต้องหาถูกส่งตัวมาแล้ว ก็จะส่งผู้ต้องหาพร้อมสำนวนกลับคืนไปให้พนักงานสอบสวนพยายามเปรียบเทียบคดีนั้น

(5) สำนวนชั้นสูตรพลิกศพ พนักงานอัยการจะทำคำร้องขอขึ้นต่อศาลให้ทำการ ใต้สวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้อง จะดำเนินการยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แต่ถ้าสั่งไม่ฟ้องจะต้องส่งสำนวนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด (ในส่วนภูมิภาค) หรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ในกรุงเทพมหานคร) เพื่อตรวจสอบคานอำนาจกัน จากนั้นถ้ามีความเห็นแย้งกัน กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้ อัยการสูงสุดวินิจฉัยชี้ขาดกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง จึงอาจเกิดขึ้นได้ในกรณีข้อเท็จจริงตามสำนวนการสอบสวนไม่ปรากฏว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือผู้ต้องหาไม่ใช่เป็นผู้กระทำความผิด หรืออาจเป็นคำสั่งไม่ฟ้องโดยข้อกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อปรากฏว่าการกระทำของผู้ต้องหาไม่มีความผิด หรือมีกฎหมายยกเว้นความผิด หรือมีกฎหมายยกเว้นโทษ หรือสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับตามประมวลกฎหมายวิธี

³² คณิง ภาไชย, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 7 (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545) น.

พิจารณาความอาญา มาตรา 39 นอกจากนี้ ในบางคดีแม้จะปรากฏหลักฐานว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิด แต่พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้³³ เช่น การฟ้องคดีนั้นจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะขัดต่อ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย ความมั่นคง ผลประโยชน์สำคัญของประเทศทั้งนี้ พนักงานอัยการจะต้องเสนอความเห็นพร้อมสำนวนไปยังอัยการสูงสุด เพื่อพิจารณาสั่งคดี นอกจากนี้ตามแนวคำชี้ขาดความเห็นแย้งของอัยการสูงสุด ถ้าพนักงานอัยการเห็นสมควรตามพฤติการณ์แห่งคดีว่า การกันผู้ต้องหาบางคน เป็นพยานจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศ ในการปราบปรามอาชญากรรมสำคัญก็อาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาซึ่งให้การหรือเบิกความเป็นประโยชน์นั้นได้³⁴

3.1.2 บทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยอาจเปรียบเทียบได้เสมือนกับเป็นแหล่งต้นน้ำลำธารแห่งสายน้ำในกระบวนการยุติธรรมของการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งถือเป็นภาระหน้าที่อันสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และจัดวางกรอบมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรม เพื่อป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือในกิจการของรัฐทุกรูปแบบไม่ว่าจะเป็นการรับสินบนตอบแทนการอนุญาต หรือการแสวงหาประโยชน์จากการจัดซื้อ จัดจ้าง อันเป็นการบ่อนทำลายระบบเศรษฐกิจของประเทศ ทำให้เสียหายต่อประโยชน์สาธารณะและภาพลักษณ์ของประเทศในสายตาของชาวไทยและชาวต่างประเทศ แต่การป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงเป็นปัญหาที่ยากแก่การดำเนินคดี เนื่องจากเกิดจากความสมยอมกันระหว่างผู้ให้กับผู้รับ ซึ่งส่งผลให้ผู้ประพฤติมิชอบไม่ยำเกรงต่อกฎหมายดังอดีตที่ผ่านมา โดยมีสาเหตุจากข้อดีหลายประการ เช่น ความไม่เป็นอิสระของหน่วยงานที่ทำหน้าที่รับผิดชอบ คือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือที่เรียกว่า “ป.ป.ป.” และมาตรการในการสอบสวน พิจารณาและพิพากษาลงโทษ ผู้ทุจริตประพฤติมิชอบ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งมีหลักการให้ฝ่ายผู้กล่าวหาหรือฟ้องคดี จะต้องพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาให้ศาลเห็นโดยปราศจากข้อสงสัยว่ากระทำผิด ตามข้อกล่าวหา จึงจะสามารถลงโทษจำเลยได้

ดังนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน จึงได้จัดตั้งองค์กรอิสระขึ้นมาองค์กรหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” หรือ ที่เรียกว่า “ป.ป.ช.” เพื่อให้มีบทบาทควบคุม ตรวจสอบ และถ่วงดุลการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างเต็มที่ บทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการกับบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจแบ่งได้เป็น 4 ลักษณะ

33

ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 51 (หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง)

34

แห่งอ้าง, ข้อ 52 (การกันผู้ต้องหาเป็นพยาน)

1. การตรวจสอบทรัพย์สินรัฐธรรมนูญมาตรา 291 กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งเพื่อเป็นข้อมูลในการตรวจสอบต่อไป

2. การถอดถอนออกจากตำแหน่งซึ่งเริ่มต้นด้วยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ห้าหมื่นคนขึ้นไป หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา เข้าชื่อกันร้องขอให้ถอดถอนต่อประธานวุฒิสภา ประธานวุฒิสภาจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทำความเข้าใจเสนอต่อวุฒิสภาว่า ข้อกล่าวหาที่มีมูลสมควรที่วุฒิสภาจะพิจารณาลงมติถอดถอนผู้ที่ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งหรือไม่

3. การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เมื่อปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร้ายแรงผิดปกติโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบเองตามรัฐธรรมนูญมาตรา 294 หรือเมื่อมีการร้องขอถอดถอนหรือกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการได้สวนพบพฤติการณ์มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

4. การดำเนินคดีอาญา คือ ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทำความเข้าใจไปยังประธานวุฒิสภาส่งให้อัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป

ทั้งนี้ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลแล้วข้อกล่าวหานั้นเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305

นอกจากนั้นบทบาทตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญมาตรา 301 และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 ถึง 31 โดยเฉพาะมาตรา 26 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดอำนาจในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ ดังนี้

1. แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

2. ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายจับ เพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างการได้สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิด หรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล เพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

เมื่อเปรียบเทียบการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากับการดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แล้ว จะเห็นว่ากระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีขอบเขตที่ชัดเจนรัดกุมและให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกดำเนินคดี เช่นเดียวกับมาตรการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา นับตั้งแต่ผู้เสียหายจากการกระทำตามรัฐธรรมนูญมาตรา 308 ขึ้น

คำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.ขอให้ไต่สวนข้อเท็จจริงการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแทน การกำหนดข้อจำกัดมิให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนข้อเท็จจริง เสร็จแล้วและไม่มีพยานหลักฐานใหม่อันเป็นสาระสำคัญแก่การไต่สวนหรือผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลคนเดียวกันกับผู้ถูกกล่าวหา ในเรื่องที่อยู่ระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง และมูลกรณีแห่งการกล่าวหาเป็นเรื่องเดียวกัน นอกจากนี้ ยังบัญญัติหลักการให้มีการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ การชี้แจงแสดงหลักฐานและพยานบุคคลของผู้กล่าวหาพร้อมทนายความ หรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจได้เข้าร่วมฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำ ตลอดจนวิธีการรวบรวมพยานหลักฐาน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 43 ถึง มาตรา 45 และมาตรา 66 ถึง มาตรา 74

บทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มิใช่ว่าจะมีเพียงอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหาเท่านั้น หากแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเองหรือจ้างทนายความให้ฟ้องคดีแทนในกรณีที่คณะทำงานที่ตั้งขึ้นร่วมกันระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ อัยการสูงสุดไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับการฟ้องคดีให้สมบูรณ์ได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 23 และ 309เนื่องจาก พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 23 บัญญัติไว้ว่า

“ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ได้แก่

1. อัยการสูงสุด
2. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติตามมาตรา 11”

ซึ่งบทบัญญัติแห่งมาตรา 11 มีสาระสำคัญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 วรรคห้า

นับได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีก่อนชั้นพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กอปรกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 310 กำหนดให้มีการไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แตกต่างจากวิธีการค้นหาความจริงตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทำให้การฟ้องคดีอาญาดังกล่าวไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง เพียงแต่ได้รับฟ้องจากโจทก์ ซึ่งหมายความว่าถึงอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช.โดยประธาน ป.ป.ช.แล้วแต่กรณีได้ส่งสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ต่อศาลเพื่อใช้เป็นหลักในการพิจารณาและรวมไว้ในสำนวนทั้งนี้ ศาลอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้ตามที่เห็นสมควร ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 25 และ 31 อย่างไรก็ตาม หากศาลได้พิจารณาพยานหลักฐานที่ปรากฏในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.แล้วเห็นว่าพอรับฟังได้ว่าจำเลยกระทำความผิดจริง ก็อาจพิพากษาลงโทษจำเลยได้โดยไม่ต้องไต่สวนพยานหลักฐานเพิ่มเติมอีกก็ได้ เพราะพยานหลักฐานดังกล่าวได้ผ่านการไต่สวนจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และผ่านการกลั่นกรองจากอัยการ

สูงสุดแล้วถึงสองขั้นตอนก่อนคดีจะขึ้นสู่ศาล ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีบทบาทสำคัญที่สุดในการรวบรวมพยานหลักฐานและจัดทำสำนวนการไต่สวน เพื่อค้นหาความจริงออกมาตีแผ่ในศาลฎีกาว่าจำเลยซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้กระทำความผิด ตามข้อกล่าวหาหรือไม่ เพียงใด

3.1.3 อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

นอกจากอัยการสูงสุดจะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาทั่วไปตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องแล้ว อัยการสูงสุดยังมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ซึ่งอาจแบ่งหน้าที่ของอัยการสูงสุดออกได้เป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

ก. ขั้นพิจารณาตรวจสอบ

อัยการสูงสุดมีหน้าที่พิจารณาตรวจสอบรายงาน เอกสาร พยานหลักฐานและ ความเห็นของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งไปให้ภายในสิบสี่วันนับแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า กรณีมีมูลที่จะดำเนินคดี เพื่อดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องในอันที่จะ ถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่ง ขอศาลพิจารณาพิพากษาลงโทษทางอาญาแก่ผู้นั้น และร้องขอให้ทรัพย์สินของผู้นั้นตกเป็นของแผ่นดิน หากอัยการสูงสุดเห็นชอบตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะยื่นฟ้องผู้ถูกกล่าวหาเป็นจำเลยต่อศาล แต่ถ้าอัยการสูงสุดเห็นว่าข้อเท็จจริงในสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ก็จะต้องแจ้งประสานงานเพื่อให้มีการตั้ง “คณะทำงานร่วม” โดยมีผู้แทนจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดจำนวนฝ่ายละ เท่า ๆ กัน ร่วมกันพิจารณาทบทวนข้อเท็จจริงที่ไม่สมบูรณ์ให้ครบถ้วนพอจะดำเนินคดีฟ้องผู้ถูกกล่าวหาได้ และหาก “คณะทำงานร่วม” ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ อัยการสูงสุดมีอำนาจที่จะไม่ดำเนินการฟ้องคดีผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งมีผลเท่ากับอัยการสูงสุดสั่งยุติการดำเนินคดีในส่วนของตนได้ หลังจากนั้นจะตกเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการโดยฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนภายในสิบสี่วันนับแต่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ ตามรัฐธรรมนูญมาตรา 305 และ 309 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 10 และ 11 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 56, 70 และ 80

อย่างไรก็ตามที่กฎหมายกำหนดให้ใช้ระยะเวลาในการยื่นฟ้องดังกล่าว แม้จะล่วงเลยกำหนดไปแล้ว ก็ยังสามารถฟ้องคดีภายในอายุความได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 12 และในขั้นตอนนี้ หลักการใช้ดุลพินิจของ

พนักงานอัยการในการมีความเห็นและคำสั่งฟ้อง สั่งไม่ฟ้อง หรือสอบสวนเพิ่มเติมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141 ถึง 143 น่าจะนำมาพิจารณาประกอบการดำเนินการด้วย³⁵ เพราะตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติโดยเด็ดขาดให้อัยการสูงสุดต้องยื่นฟ้องคดีตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งจะได้กล่าวโดยละเอียดต่อไปในหัวข้อ 3.1.4

ข. ชั้นฟ้องคดี

อัยการสูงสุดมีอำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 23 และฟ้องคดีอาญาสำหรับการกระทำความผิดเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งอยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 24 เคยมีคดีตัวอย่างตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1280/2543³⁶ ระหว่างพนักงานอัยการสำนักงานอัยการสูงสุด โจทก์ นายสมจิตต์ เศรษฐิน โจทก์ร่วม นาย..... จำเลย ข้อหาความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการฐานเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ เรียกทรัพย์สินสำหรับตนเองโดยมิชอบเพื่อไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่และกรรโชกทรัพย์ ซึ่งเป็นคดีที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 จะใช้บังคับ (วันที่ 15 กันยายน 2542) คดีลักษณะทำนอง

³⁵ เรื่องดุลพินิจของพนักงานอัยการ ควรดู โกเมน ภัทรภิรมย์, “งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม”, อัยการนิเทศ 21, 4 (2512) : น. 489 - 490 วิธีสั่งฟ้องมี 2 ระบบ คือ ระบบฟ้องตามกฎหมาย ซึ่งอัยการมีหน้าที่ต้องฟ้อง เมื่อมีเหตุควรเชื่อว่าการกระทำความผิด กับระบบดุลพินิจซึ่งอัยการเป็นผู้วินิจฉัยว่าจะฟ้องหรือไม่ฟ้อง สำหรับประเทศไทยพิจารณาตามบทกฎหมายแล้ว น่าจะเป็นระบบดุลพินิจ แต่ไม่ใช่ดุลพินิจเด็ดขาดคือถ้าใช้ดุลพินิจในทางสั่งฟ้องแล้วเด็ดขาด ไม่มีใครแย้งได้ แต่ถ้าใช้ดุลพินิจในทางสั่งไม่ฟ้องแล้วยังไม่เด็ดขาด จะต้องส่งสำนวนให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนเห็นชอบเสียก่อน ถ้าเห็นชอบด้วยคำสั่งไม่ฟ้องจึงเด็ดขาด ถ้าไม่เห็นด้วยก็ทำความเห็นแย้งแล้วส่งอธิบดีอัยการชี้ขาด

และอาจศึกษาเพิ่มเติมได้จาก กุลพล พลวัล, “การฟ้องคดีอาญาตามหลักดุลพินิจในประเทศไทย”, วารสารอัยการ 1, 1 (มกราคม 2521) : น. 10 - 17

³⁶ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1280/2543 ขณะเกิดเหตุจำเลยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งถือว่าเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ มีหน้าที่ควบคุมการบริหารงานราชการแผ่นดินของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีโดยการอภิปรายและตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องต่างๆ เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของรัฐมนตรีนั้นๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2521 ซึ่งใช้บังคับในช่วงเกิดเหตุ ในวันที่รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา จำเลยมีสิทธิที่จะนำเรื่องที่มิใช่ข่าวในหนังสือพิมพ์ในทำนองว่าผู้บริหารบริษัท ท. ดิสสินบนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมไปอภิปรายในรัฐสภาโดยอภิปรายถึงการกระทำของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งการอภิปรายจะต้องเชื่อมโยงไปถึงผู้บริหารของบริษัท ท. แต่เรื่องที่จำเลยจะนำไปอภิปรายจะต้องเป็นความจริง หรือจำเลยเชื่อว่าเป็นความจริง จำเลยไม่มีอำนาจหน้าที่นำความอันเป็นเท็จไปอภิปรายในรัฐสภาได้ การที่โจทก์และ โจทก์ร่วมอ้างว่า ที่จำเลยพูดขู่ขู่โจทก์ร่วมเกี่ยวกับเรื่องผู้บริหารของบริษัท ท. ดิสสินบนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมนั้นเป็นเรื่องที่จำเลยแถลงกล่าวหาเพื่อใช้เป็นข้ออ้างในการข่มขู่โจทก์ร่วมให้ยอมให้เงินและรถยนต์แก่จำเลย เพื่อแลกกับการที่จำเลยจะไม่นำเรื่องดังกล่าวไปอภิปรายในรัฐสภา กรณีตามคำฟ้อง ไม่ใช่เป็นกรณีที่จำเลยซึ่งมีตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อันเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐได้พบเห็นหรือรู้เห็นความคิดของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมที่รับสินบนจากผู้บริหารของบริษัท ท. ซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจริง แล้วจำเลยใช้เหตุดังกล่าวมาเป็นข้อต่อรองเรียกทรัพย์สินจากโจทก์ร่วมโดยมิชอบ เพื่อแลกกับการที่จำเลยจะไม่นำเรื่องดังกล่าวไปอภิปรายในรัฐสภาตามตำแหน่งหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การกระทำของจำเลยจึงไม่เป็นความผิดฐานเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐเรียกทรัพย์สินสำหรับตนเองโดยมิชอบ เพื่อไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่ตาม ป.อ. มาตรา 149

นี้หากเกิดขึ้นในปัจจุบันก็ต้องยื่นฟ้องจำเลยทุกบททุกข้อหาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แม้ว่าข้อหากรโชกทรัพย์จะอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรมและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ก็เข้าลักษณะเป็นความผิดกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท รวมกับข้อหาความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 90

เกี่ยวกับอำนาจฟ้องคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ยื่นฟ้องจำเลยต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้เสียหายหรือพนักงานอัยการตำแหน่งอื่นจึงไม่มีอำนาจฟ้องโดยเฉพาะผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) ไม่มีอำนาจฟ้องหรือขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมตั้งเช่นคดีอาญาทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 และมาตรา 30 กอปรกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 4 บัญญัติห้ามมิให้ศาลอื่นรับคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้พิจารณาพิพากษา นับตั้งแต่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากอัยการ สูงสุดไม่ยื่นฟ้องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ผู้เสียหายก็ไม่อาจฟ้องคดีเองได้

ในการพิจารณาสั่งฟ้องคดี อัยการสูงสุดจะตรวจสอบสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำนองเดียวกันกับคดีอาญาปกติที่พนักงานอัยการทำหน้าที่ตรวจพิจารณาสำนวนของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าพยานหลักฐานตามสำนวนกาได้สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สมบูรณ์หรือยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ก็จะต้องจัดตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานจนสมบูรณ์ แล้วก็จะพิจารณาสั่งดำเนินคดีฟ้องผู้ถูกกล่าวหาเป็นจำเลยต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของนัการเมืองในการนี้ เพื่อรองรับให้การทำงานของอัยการสูงสุดที่ร่วมมีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสมสัมพันธ์กับปริมาณคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสำนักงานอัยการสูงสุดจึงได้จัดตั้งสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นหน่วยงานขึ้นตรงต่ออัยการสูงสุด ทำหน้าที่ตรวจสอบสำนวนคดีที่ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้อัยการสูงสุดพิจารณาสั่งการทั้งในส่วนคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐทั่ว ๆ ไปทุจริตประพฤติมิชอบ นอกจากนั้นอัยการสูงสุดยังได้ออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง พ.ศ. 2543 มอบหมายให้พนักงานอัยการอื่นเป็นผู้ดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ยกเว้นเฉพาะการลงลายมือชื่อเป็นโจทก์ในคำฟ้องเท่านั้น ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่เฉพาะตัวของอัยการสูงสุด

ค. ชั้นพิจารณาของศาล

เมื่อยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว อัยการสูงสุดมีภารกิจจะต้องร่วมดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล ซึ่งการไปศาลและการว่าความ อัยการสูงสุดได้มอบหมายให้พนักงานอัยการอื่นเป็นผู้ดำเนินการแทนจน

เสร็จคดี ตามนัยพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 12 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง พ.ศ. 2543 ข้อ 7³⁷

3.1.4 คุณพินิจของอัยการสูงสุด

พนักงานอัยการและอัยการสูงสุดแม้จะสังกัดอยู่ในสำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายบริหาร แตกต่างจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เป็นองค์กรอิสระ แต่ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ และกฎหมายว่าด้วยพนักงานอัยการ ได้กำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยราชการไม่สังกัดกระทรวง หรือทบวง และมีการบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระโดยคณะกรรมการอัยการ และปฏิบัติการกิจวินิจัยสั่งคดีโดยอิสระตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งกำหนดให้เป็นคุณพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา และในการดำเนินคดีในชั้นศาล จึงถือได้ว่าพนักงานอัยการมีบทบาทสำคัญในกระบวนการยุติธรรมในฐานะทนายแผ่นดิน ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีหรือดำเนินการไปตามอำนาจและหน้าที่ในทางอรรถคดีของพนักงานอัยการ ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2498 มาตรา 4, 6 และ 11 หลายประการ รวมทั้งทำหน้าที่มิใช่เพียงเป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ดังที่ปรากฏในนิยามความหมายของคำว่า “พนักงานอัยการ” ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (5) คุณพินิจในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ จึงมีขอบเขตกว้างขวางกว่า³⁸ มิได้จำกัดอยู่เพียงการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง การสั่ง สอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้ส่งตัวผู้ต้องหากลับไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อเปรียบเทียบคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141 ถึงมาตรา 143 นอกจากนั้นกฎหมายก็มิได้มีบทบัญญัติห้ามหรือจำกัดการใช้คุณพินิจของพนักงานอัยการไว้ คงมีเพียงเงื่อนไขในการฟ้องคดีตามมาตรา 120 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งจะต้องมีการสอบสวนคดีนั้นก่อน

อย่างไรก็ตาม สืบเนื่องมาจากกลไกของการดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนขึ้นศาลของไทยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้แบ่งแยก “อำนาจหน้าที่การสอบสวนคดีอาญา” ออกจาก “อำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญา” ออกจากกันค่อนข้างเด็ดขาด³⁹ กล่าวคือ ในการสืบสวนการรับคำร้องทุกข์กล่าวโทษ จับกุม คမ်းขัง และสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน อยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน จนกระทั่งพนักงานสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วจึงทำความเห็น เช่น ควรดลการสอบสวน ควรสั่งฟ้องหรือควรสั่งไม่ฟ้อง แล้วส่งสำนวนพร้อมด้วยความเห็นดังกล่าวไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาสั่งคดีต่อไป พนักงานอัยการจึงมีฐานะเป็นผู้ตรวจสอบความครบถ้วนสมบูรณ์ของสำนวนการสอบสวน กล่าวคือ หากเห็นว่าพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนยังไม่ชัดเจนหรือ

³⁷ สมพร พรหมพิคาธร, คู่มือปฏิบัติงานดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิมพ์อักษร, 2544) น. 11

³⁸ คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 5 (กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2542) น. 36, 205

³⁹ พันธ หัตถนิยานนท์, “ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูประบบอัยการในประเทศไทย”, วารสารอัยการ 4 - 45 (กันยายน 2524) : น. 61

ครบถ้วนสมบูรณ์ ก็ส่งสอบสวนเพิ่มเติม หากเห็นว่าพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนครบถ้วนสมบูรณ์แล้วก็จะมีความเห็นและคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด เช่น การเปรียบเทียบข้อแล้ว งดการสอบสวน สั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้อง ฯลฯ จากนั้นถ้าพนักงานอัยการสั่งฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลแล้ว พนักงานอัยการก็จะทำหน้าที่เป็นโจทก์ในฐานะเป็นตัวแทนของแผ่นดินนำพยานเข้าสืบเพื่อพิสูจน์ว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริงหรือไม่ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาพิพากษาของศาลรวมทั้งการดำเนินคดีในชั้นอุทธรณ์และฎีกาจนคดีถึงที่สุด

สำหรับคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้นำมาตรการไต่สวน ค้นหาความจริงเข้ามาใช้ในการพิจารณาคดี ซึ่งมีความแตกต่างจากมาตรการกล่าวหาที่ใช้ในการพิจารณาดำเนินคดีอาญาทั่วไป แม้ว่าในการพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกำหนดให้ศาลยี่ดราขงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณา และอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ ตามที่เห็นสมควรตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 5 และ 25 แต่รัฐธรรมนูญ มาตรา 305 บัญญัติแต่เพียงว่าในกรณีอัยการสูงสุดเห็นว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดียังไม่สมบูรณ์พอจะดำเนินคดีได้ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการต่อไป โดยระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่ไม้อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทนได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าดุลพินิจในการฟ้องคดีของอัยการสูงสุดมีข้อจำกัดอยู่ภายใต้กรอบของมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ก็ไม่ถึงกับจำกัดดุลพินิจของอัยการสูงสุดที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง⁴⁰ หรือสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์รวมทั้งการประสานงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแจ้งข้อหาเพิ่มเติมแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหา

มีข้อสังเกตว่าในการฟ้องอาญาโดยทั่วไป ย่อมเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าพนักงานผู้ฟ้องคดีจะต้องยกร่างและเรียบเรียงคำฟ้อง นำคำฟ้องไปยื่นต่อศาลโดยระบุในคำขอท้ายคำฟ้องและนำสืบพยานในชั้นพิจารณาต่อไปว่าผู้ถูกฟ้องได้กระทำการอันเป็นความผิดตามบทกฎหมายใด การนำด้วยบทกฎหมายที่กำหนดความผิดและโทษอาญามาปรับเข้ากับข้อเท็จจริง และพฤติการณ์ที่มีการกล่าวหา จึงเป็นหน้าที่โดยเฉพาะของพนักงานอัยการ สำหรับกรณีการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รัฐธรรมนูญมาตรา 294 และมาตรา 305 บัญญัติให้อัยการสูงสุดทำหน้าที่ฟ้องคดี ดังนั้น ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นพ้องกับมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินคดีแก่ผู้ถูกกล่าวหา อัยการจึงต้องทำหน้าที่ร่างฟ้องและปรับบทกฎหมายเข้ากับพฤติการณ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเป็นความผิดและถ้าเป็นกรณีที่มีความแตกต่างกันระหว่างด้วยฐานความผิดที่มติคณะกรรมการ ป.ป.ช. อ้างถึง กับความเห็นของ

40

โปรดดู สมพร พรหมพิคาร, อ้างแล้ว เจริญรอดที่ 14, น. 10 ท่านผู้เขียนเห็นว่าอัยการ สูงสุดมีอำนาจยับยั้งว่าพยานหลักฐานที่คณะทำงานร่วมตามรัฐธรรมนูญมาตรา 305 เสนอมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์อยู่ ท่านองหลักฐานไม่พอฟ้อง ซึ่งอัยการสูงสุดก็ไม่ฟ้องได้โดยไม่ต้องสั่งไม่ฟ้อง

อัยการสูงสุด อัยการสูงสุดย่อมจะต้องประสานงานไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อประโยชน์แก่การฟ้องคดีให้บรรลุผลในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3.2 คดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

การดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตกเป็นของแผ่นดินนี้มีลักษณะเป็นการใช้สิทธิทางศาลเรียกร้องให้รับผิดชอบ⁴¹ กล่าวคือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหา จะมีฐานะเป็นจำเลยหรือถูกหนี้ยึดตามคำพิพากษา ส่วนโจทก์หรือเจ้าหนี้ตามคำพิพากษา ได้แก่ แผ่นดินซึ่งมีอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีภาระหน้าที่กระทำ การใดเกี่ยวกับคดีดังกล่าวแทนแผ่นดิน เหตุนี้ในการดำเนินกระบวนการคดี กฎหมายจึงบัญญัติให้นำเอาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลม เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ซึ่งบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 18 วรรคท้าย และข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 40 กำหนดให้การดำเนินการทางศาลตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ของอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 11 ได้รับการยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง นอกจากนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 33 ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญามาใช้บังคับกับการดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินโดยอนุโลม แต่ไม่นำบทบัญญัติดังต่อไปนี้มาใช้คือ มาตรา 24 เรื่องการฟ้องคดีอาญาอันเป็นการกระทำผิดกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท มาตรา 27 วรรคสาม เรื่องสอบถามคำให้การจำเลยที่มาอยู่ต่อหน้าศาล และมาตรา 32 เรื่องการแถลงปิดคดี การอ่านคำพิพากษา การออกหมายจับจำเลยมาฟังคำพิพากษา ดังนั้น ในหัวข้อนี้จึงจะกล่าวถึงเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับอัยการสูงสุดกับการดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตกเป็นของแผ่นดินเท่านั้น

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดซึ่งถึงแก่ความตายหรือเมื่อพ้นจากตำแหน่งแล้วปรากฏว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น ผิดปกติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 308 และรัฐธรรมนูญ มาตรา 294 วรรคท้ายก็คดี กรณีที่มีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดร้ายผิดปกติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 75 กี่คดี หรือกรณีที่มีการร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญมาตรา 303 - 304 กี่คดีเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้ร้ายผิดปกติแล้ว ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งสำนวนเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบทั้งหมดไปยังอัยการสูงสุด โดยอัยการสูงสุดจะยื่นคำร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะบุคคลตามรัฐธรรมนูญ

⁴¹ ไพโรจน์ วายุภาพ, คู่มือปฏิบัติงานดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, (ปฐมธานี : พรรคิน, 2543) น. 17

จะยื่นคำร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเฉพาะบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 291 ซึ่งกำหนดไว้ 6 ประเภท รวมถึงผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น เนื่องจากเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลนี้ตามนัยมาตรา 9 (4) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่วนบุคคลประเภทอื่นและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ภายใต้มาตรการตรวจสอบทรัพย์สินและการไต่สวนของ ป.ป.ช. ด้วยนั้น อัยการสูงสุดจะยื่นคำร้องต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2542 มาตรา 80 (2) (3) และ (4) เนื่องจากมิใช่บุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่ออัยการสูงสุดพิจารณา รายงานเอกสารและความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งมาให้แล้ว เห็นว่าสมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ก็จะยื่นคำร้องต่อศาลภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจาก คณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในกรณีที่อัยการสูงสุดได้รับเอกสารและรายงานความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วพิจารณาเห็นว่ารูปคดีและพยานหลักฐานยังไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน อัยการสูงสุดจะประสานงานไปยังประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. และจัดตั้งคณะทำงานร่วมประกอบด้วยผู้แทนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับอัยการสูงสุดฝ่ายละเท่า ๆ กัน เพื่อร่วมกันพิจารณารวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งอัยการสูงสุดเพื่อยื่นคำร้องต่อศาลต่อไป แต่ถ้าคณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินคดีได้ ก็ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลได้เอง ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 มิได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งทนายความเพื่อยื่นคำร้องแทนดังเช่นการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และภาระการพิสูจน์ที่ต้องแสดงให้ศาลเห็นว่าทรัพย์สินที่ได้มานั้นมิได้เกิดจากการร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

ถ้าผู้มีภาระการพิสูจน์ดังกล่าวไม่อาจพิสูจน์ได้ว่าทรัพย์สินที่ร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดินมิได้เกิดจากการร่ำรวยผิดปกติ หรือมิได้เป็นทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ศาลก็จะสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 81 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 35 แต่ในทางกลับกันถ้าผู้ถูกกล่าวหาพิสูจน์ได้ว่า ทรัพย์สินที่ร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดินมิได้เกิดจากการร่ำรวยผิดปกติ หรือมิได้เป็นทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติ ศาลก็จะสั่งยกคำร้องตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 27 ส่วนการบังคับคดี ดังกล่าวเป็นการบังคับคดีแพ่ง ซึ่งตามข้อ 38 ของข้อกำหนดดังกล่าวระบุให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

4. วิเคราะห์ปัญหาในการดำเนินคดีฯ ชั้นพนักงานอัยการ

การดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องยังมีได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอนเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดในการพิจารณาตรวจสอบความสมบูรณ์ของสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.⁴² กอปรกับการมีความเห็นและคำสั่งอัยการสูงสุด และแนวทางแก้ปัญหาดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมในชั้นอัยการสูงสุด ให้มีหลักเกณฑ์ชัดเจนในการพิจารณาทำความเห็นและคำสั่งก่อนที่จะยื่นฟ้องคดีหรือยื่นคำร้องต่อศาล ซึ่งจะส่งผลให้การตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจขององค์กรต่าง ๆ ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐมีความชัดเจนและรัดกุมยิ่งขึ้น จึงมีประเด็นที่ควรวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทและภาระหน้าที่ของอัยการสูงสุดต่อไป

4.1 ปัญหาบทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดี

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66 และมาตรา 70 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 และมาตรา 10 ได้บัญญัติสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ส่วนที่ 4 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาตรา 309 ประกอบ มาตรา 305 วรรคสี่ วรรคห้า โดยบัญญัติเป็นใจความสำคัญว่า ผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือทุจริตต่อหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า ข้อกล่าวหาใดมีมูลให้ประธาน ป.ป.ช. ส่งรายงานไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อดำเนินการถอดถอน จากตำแหน่ง และส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาฯ มาตรา 23 (1) บัญญัติผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา ได้แก่ อัยการสูงสุด

เห็นได้ว่า ทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดี และเฉพาะอัยการสูงสุด (ไม่รวมถึงพนักงานอัยการผู้อื่น) มีอำนาจฟ้องคดี บทบัญญัติดังกล่าวแตกต่างจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งบัญญัติใน มาตรา 140 มาตรา 141 และมาตรา 142 กรณีคดีอาญาทั่วไปให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ และมาตรา 28 (1) บุคคลผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาคือพนักงานอัยการ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญคงให้ความสำคัญกับคดีอาญาของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ามีความสำคัญกว่า

⁴² โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 ซึ่งให้อัยการสูงสุดมีบทบาทรองในการดำเนินคดีประเภทนี้ เพราะอัยการสูงสุดเป็นองค์กรสังกัดฝ่ายบริหารต่างกับ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ ดู อมร รัชกษสัจจ์, อ้างแล้ว เจริญรศที่ 5, น. 196

คดีอาญาทั่วไป ผู้ที่มีอำนาจฟ้องคดีจึงเป็นอัยการ สูงสุดไม่ใช่พนักงานอัยการอื่น และต้องฟ้องคดีที่ศาลฎีกา ซึ่งเป็นศาลสูงสุดในการพิจารณาพิพากษาคดี

ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ อัยการสูงสุดผู้เดียวไม่สามารถดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้โดยตลอด ทั้งชั้นพิจารณาเห็นชอบให้ฟ้อง การฟ้องคดีและสืบพยานในศาล เนื่องจากการกิจของอัยการสูงสุดมีมากมาย ทั้งอำนาจในการพิจารณา ชี้ขาดความเห็นแย้งคดี การขออนุญาตฟ้องคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การพิจารณาคดีของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงจำเป็นที่จะต้องมีพนักงานอัยการอื่นรับมอบอำนาจจากอัยการ สูงสุดในการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่าง ๆ ดังกล่าว ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 15 ที่บัญญัติให้การใช้อำนาจหรือกระทำการที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายอื่นให้อัยการสูงสุดมีอำนาจ ทำคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือวางระเบียบให้พนักงานอัยการปฏิบัติได้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 38 บัญญัติเรื่องการมอบอำนาจได้ ซึ่งการมอบอำนาจหรือมอบฉันทะของอัยการสูงสุดในลักษณะนี้ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ยอมรับหลักเกณฑ์ดังกล่าวในคดีทุจริตยา ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ อม.1/2545 อัยการสูงสุดโจทก์ นายจิรายุ จรัสเสถียร กับพวกจำเลย พนักงานอัยการสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ได้ดำเนินคดีในชั้นพิจารณาของศาลแพ่งอัยการสูงสุด โดยไม่มีอุปสรรคข้อขัดข้องแต่ประการใด ตามคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับนี้ได้วินิจฉัยอย่างชัดแจ้งว่าคดีนี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและอัยการสูงสุดมีอำนาจฟ้องคดีนี้ได้⁴³ และยังมีข้อวินิจฉัยเกี่ยวกับอำนาจได้สวน

43

ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ อม. 1/2545 ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า “การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง สาธารณสุข มีคำสั่งกระทรวงสาธารณสุขแต่งตั้งจำเลยที่ 1 ให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุขโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมืองฯ ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงเป็นการแต่งตั้งจำเลยที่ 1 เป็นข้าราชการการเมืองตามนัยของ พ.ร.บ. ดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าคดีนี้มีมูลว่าจำเลย ที่ 1 กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและจำเลยที่ 2 เป็นผู้สนับสนุนการกระทำความผิดของจำเลยที่ 1 แล้วอัยการสูงสุดนำคดีมาฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฯ มาตรา 10 วรรคสอง คดีจึงอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เมื่อปรากฏว่า ขณะที่ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฯ มีผลใช้บังคับ การดำเนินคดีแก่จำเลยที่ 1 ยังไม่ได้มีการฟ้องคดี แต่อยู่ในระหว่างการสอบสวนของพนักงานสอบสวน และยังมีได้แจ้งข้อกล่าวหาแก่จำเลยที่ 1 ศาลอื่นจึงไม่มีอำนาจรับคดีดังกล่าวไว้พิจารณาตามมาตรา 4 อำนาจของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการจะดำเนินคดีนั้นต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงหมดไป ต่อมาเมื่อ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ มีผลใช้บังคับคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีอำนาจได้สวนข้อเท็จจริงได้ตามมาตรา 69 ประกอบมาตรา 19 (2) และมาตรา 43 (2) และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาเกี่ยวกับจำเลยที่ 1 มีมูล และส่งรายงานและเอกสารพร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดี อัยการสูงสุดย่อมมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้”

ของคณะกรรมการไต่สวนของ ป.ป.ช.⁴⁴ รวมทั้งวินิจฉัยตามผลการนำสืบพยานหลักฐานของพนักงานอัยการซึ่งดำเนินคดีแทนอัยการสูงสุดในประเทศที่ฝ่ายจำเลยต่อสู้คดีว่า คำเบิกความของพยานโจทก์ขัดแย้งแตกต่างจากคำให้การที่พยานเคยให้ไว้ต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ป. พนักงานสอบสวนและคณะกรรมการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยศาลฎีกาเห็นว่าพยานย่อมมีความรู้สึกสำนึกผิดชอบหากเห็นว่าบุคคลที่มาเรียกร้องเงินเป็นจำเลยที่ 2 จริง ก็คงจะไม่ให้การปกป้องผู้กระทำความผิด และพยานย่อมรู้ดีว่าการเบิกความเท็จต่อศาลเป็นความผิดอาญา ซึ่งมีโทษถึงจำคุก พยานเบิกความต่อหน้าศาลด้วยความสมัครใจ มิได้ถูกข่มขู่บังคับหรือจูงใจ คำเบิกความพยานต่อศาลจึงมีน้ำหนักให้รับฟังได้ยิ่งกว่าคำให้การต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ป. พนักงานสอบสวนหรือคณะกรรมการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีผลเท่ากับว่าศาลฎีกาได้วินิจฉัยรับรองว่าอัยการสูงสุดอาจมอบหมายให้พนักงานอัยการอื่นเป็นผู้ดำเนินคดีแทนในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจนเสร็จคดีได้นั่นเอง

4.2 ปัญหากรณีสำนวนของ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดี

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ส่งรายงานและเอกสารพร้อมทั้งความเห็นไปยัง อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดี อัยการสูงสุดได้มีคำสั่งให้สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุดรับผิดชอบพิจารณารายงานของ ป.ป.ช. และเสนอความเห็นให้อัยการสูงสุดพิจารณาว่ารายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีฟ้องผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ หากอัยการสูงสุดเห็นว่ารายงานการไต่สวนดังกล่าวสมบูรณ์ก็จะมีคำสั่งให้ดำเนินคดีอาญาฟ้อง และดำเนินการฟ้อง ผู้ถูกกล่าวหาต่อไป แต่หากอัยการสูงสุดพิจารณาเห็นว่ารายงานดังกล่าวไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีได้ ก็ต้องระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ ซึ่งกรณีนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดจะตั้งคณะทำงานขึ้นมาชุดหนึ่ง โดยมีผู้แทนจากฝ่าย ป.ป.ช. และสำนักงานอัยการสูงสุดฝ่ายละเท่ากัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 309 วรรคสอง ประกอบ

44

ศาลฎีกาวินิจฉัยต่อไปในคดีตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ อม. 1/2545 ว่า “แม้ผู้ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นอนุกรรมการไต่สวนจะเคยเป็นพนักงานสอบสวนคดีนี้มาก่อน ทำให้รู้เห็นเหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหาแต่เป็นการรู้เห็นจากการบอกเล่าของพยานที่ได้ทำการสอบสวน เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย มิใช่ผู้รู้เห็นเหตุการณ์โดยตรง ทั้งการสอบสวนดังกล่าวยังไม่เสร็จสิ้นเพราะยังอยู่ระหว่างการออกหมายเรียกผู้ถูกกล่าวหา มาแจ้งข้อกล่าวหาเท่านั้น จึงไม่เป็นบุคคลซึ่งต้องห้าม มิให้แต่งตั้งเป็นอนุกรรมการไต่สวนตามมาตรา 46 และแม้บุคคลที่เคยเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องที่จำเลยที่ 1 ถูกกล่าวหามาก่อนก็ตาม แต่เป็นการรู้เห็นจาก ผลของการสืบสวนสอบสวนตามอำนาจหน้าที่ เนื่องจากการปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้นมิได้รู้เห็นโดยตรงเช่นเดียวกัน จึงมิใช่กรรมการ ซึ่งมีเหตุห้ามมิให้เข้าร่วมประชุมพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 52

การที่คณะกรรมการไต่สวนได้ไต่สวนพยานที่เคยให้การไว้ต่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. และพนักงานสอบสวน โดยการอ่านคำให้การพยานที่พยานเคยให้การไว้ให้พยานฟัง หรือพยานอ่านคำให้การดังกล่าว แล้วให้พยานรับรองคำให้การเดิมและบันทึกคำรับรองไว้ย่อมถือได้ว่าพยานได้ให้การถึงข้อเท็จจริงตามคำให้การดังกล่าวต่อคณะกรรมการไต่สวนแล้ว และเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงรวบรวมพยานหลักฐานอย่างหนึ่ง การไต่สวนของคณะกรรมการไต่สวนจึงชอบแล้ว”

มาตรา 305 วรรคห้า และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาตรา 10 และ มาตรา 11 วรรคหนึ่ง

กรณีความไม่สมบูรณ์ของรายงานการไต่สวนอาจเกิดจากพยานหลักฐานเพียงพอปรากฏในภายหลัง หลังจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. สรุปรายงานและความเห็นแล้ว หรือผู้ถูกกล่าวหาร้องขอความเป็นธรรม เพื่อให้ไต่สวนพยานหลักฐานใดเพิ่มเติม ในกรณีดังกล่าวหากอัยการสูงสุดพิจารณาเห็นว่า การไต่สวนยังไม่สิ้นกระแสความหรือการไต่สวนพยานใดในประเด็นใดจะทำให้ รูปคดีเกิดความชัดเจนเป็นธรรมกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อัยการสูงสุดก็จะแจ้งข้อไม่สมบูรณ์และให้คณะกรรมการรวบรวมหลักฐานให้สมบูรณ์ดังกล่าวข้างต้น กรณีตัวอย่างที่อัยการสูงสุดพิจารณาเห็นว่า รายงานการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์ เช่น มีกรณีหนึ่งที่ถูกกล่าวหาว่าร้องขอความเป็นธรรมว่า เอกสารสำคัญประกอบรายงาน ผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้ทำขึ้นขอให้ทำการตรวจพิสูจน์ลายมือชื่อของผู้ถูกกล่าวหาในเอกสารดังกล่าว ซึ่งอัยการสูงสุดได้พิจารณาแจ้งข้อไม่สมบูรณ์ดังกล่าว และตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อตรวจพิสูจน์ลายมือชื่อของผู้ถูกกล่าวหา

ในกรณีที่คณะกรรมการได้รวบรวมพยานหลักฐานได้สมบูรณ์ขึ้นก็จะส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป รัฐธรรมนูญ มาตรา 305 วรรคห้า และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาตรา 11 ไม่ได้บัญญัติว่า คณะทำงานจะต้องทำความเห็นด้วยหรือไม่ว่าพยานหลักฐานที่ได้จากการไต่สวนเพิ่มเติมมีผลต่อ รูปคดีหรือไม่อย่างไร ซึ่งเห็นว่า หากพิจารณาถึงสถานะและอำนาจหน้าที่ของคณะทำงานแล้วมีสถานะและอำนาจหน้าที่ที่ต่ำกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุด คณะทำงานจึงไม่ต้องทำความเห็นใด ๆ อันอาจขัดหรือแย้งกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ หรือหากแม้คณะทำงานทำความเห็น ความเห็นดังกล่าวก็เป็นเพียงความเห็นประกอบที่อัยการสูงสุดจะใช้พิจารณาว่าควรเห็นชอบให้ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่

แม้ มาตรา 11 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้.....” ซึ่งอาจทำให้ตีความได้ว่า คณะทำงานมีอำนาจหาข้อยุติให้ฟ้องคดีได้หรือไม่ แต่ด้วยสถานะที่ต่ำกว่าของคณะทำงาน จึงต้องตีความว่า ข้อยุติของคณะทำงานไม่ว่าจะเห็นว่าจะฟ้องคดีหรือไม่ เป็นเพียงความเห็นที่ไม่ผูกพันอัยการสูงสุด เมื่อคณะทำงานเสนอข้อยุติมาที่อัยการ สูงสุด อัยการสูงสุดยังคงมีดุลพินิจที่จะฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีก็ได้ (ส่วนความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ว่าคดีมีมูลยังคงมีผลอยู่)

กรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่า รายงานและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้นี้ กฎหมายได้บัญญัติไว้แตกต่างจากคดีอาญาทั่วไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคสอง (ก)ซึ่งให้อำนาจพนักงานอัยการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมหรือให้ส่งพยานคนใดมาให้ซักถามได้ซึ่งพนักงานสอบสวนสามารถทำการสอบสวนเพิ่มเติมโดยลำพังไม่ต้องสอบสวนร่วมกับพนักงานอัยการดังเช่นคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

4.3 ปัญหากรณีความเห็นแตกต่างกันระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับอัยการสูงสุด

4.3.1 ความเห็นแตกต่างในข้อกฎหมายว่าการกระทำไม่มีความผิด

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณารายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าข้อกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ส่งรายงานและความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดี นอกจากอัยการสูงสุดจะมีอำนาจพิจารณาว่ารายงานการไต่สวนและความเห็นที่ส่งมา ไม่สมบูรณ์ต้องรวบรวมพยานหลักฐาน โดยตั้งคณะทำงานร่วมแล้ว อัยการสูงสุดยังมีดุลพินิจว่า รายงานและความเห็นดังกล่าวไม่ถูกต้อง การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาโดยข้อกฎหมายไม่เป็น ความผิด อัยการสูงสุดอาจทำความเห็นตามข้อกฎหมายที่จะไม่ฟ้องคดีได้

ความเห็นแตกต่างในข้อกฎหมายกรณีนี้ ความเห็นฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่าไม่ใช่กรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงานและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 วรรคห้า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาตรา 10 วรรคสอง แต่เป็นกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงานการไต่สวนและพยานหลักฐานทางข้อเท็จจริงสมบูรณ์เพียงพอที่จะวินิจฉัยแล้ว ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิด อัยการสูงสุดก็มีอำนาจสั่งไม่ดำเนินคดีอาญาฟ้องผู้ถูกกล่าวหาได้ เช่น ผู้ถูกกล่าวหาถูกกล่าวหาว่าเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติ หรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 แต่ข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่าผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ถูกสั่งพักราชการ แม้ยังไม่มีคำสั่งปลดก็ถูกสั่งมิให้ปฏิบัติราชการแล้ว ไม่มีสถานะเป็นเจ้าพนักงาน หากไปแสดงตัวใช้อำนาจเสมือนเป็นเจ้าพนักงานแม้จะเกี่ยวกับหน้าที่ราชการก็ไม่เข้าองค์ประกอบความผิด ไม่มีความผิดตาม มาตรา 157⁴⁵ หรือการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดหลายฐานความผิดทั้งเจ้าพนักงานยกยอกตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 ซึ่งมีอายุความ 20 ปี และเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตาม มาตรา 157 ซึ่งมีอายุความ 15 ปี หากคดีที่ส่งมาให้อัยการสูงสุดพ้นอายุความตาม มาตรา 157 ไม่พ้นตาม มาตรา 147 อัยการสูงสุดย่อมมีอำนาจสั่งไม่ดำเนินคดีอาญาฟ้องผู้ถูกกล่าวหาในข้อหาอื่น โดยไม่ต้องแจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดังคณะทำงานร่วม

ความเห็นฝ่ายที่สองเห็นว่า ความเห็นที่แตกต่างในข้อกฎหมายดังกล่าว แม้ข้อเท็จจริงพยานหลักฐานจะฟังเป็นยุติแล้วไม่จำเป็นต้องไต่สวนพยานเพิ่มเติม แต่ต้องถือว่าเป็นกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าเรื่องที่ส่งมายังมิข้อไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ต้องแจ้งข้อไม่สมบูรณ์ไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดังคณะทำงานร่วมเพื่อพิจารณาข้อไม่สมบูรณ์หรือรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วหาข้อยุติร่วมกัน

45 คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2255/2520 พลตำรวจถูกสั่งพักราชการ แสดงตัวเป็นตำรวจจับหญิงหาว่ามีอาวุธปืนแต่กลับพาไปข่มขืนชำเรา แม้ยังไม่มีการปลด ก็สั่งไม่ให้ปฏิบัติราชการแล้ว ไม่เป็นการปฏิบัติราชการในฐานะเจ้าพนักงานตาม มาตรา 157

ผู้เขียนเห็นพ้องกับความเห็นของฝ่ายที่สอง ซึ่งต้องตีความว่าความเห็นที่แตกต่างในข้อกฎหมายระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดในลักษณะที่ไม่ดำเนินคดีอาญาฟ้องผู้ถูกกล่าวหาต้องถือเป็นความเห็นว่า เรื่องที่ส่งมายังมีข้อไม่สมบูรณ์ซึ่งต้องตั้งคณะทำงานร่วมพิจารณาหาข้อยุติทุกกรณี หากไม่ได้ข้อยุติภายในกำหนดเวลาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมมีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ ซึ่งความเห็นในลักษณะนี้จะทำให้วิธีพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่เกิดการติดขัด เนื่องจากหากตีความตามความเห็นของฝ่ายที่หนึ่งจะเกิดปัญหาคำสั่งของอัยการสูงสุดที่ไม่ฟ้องคดีจะมีผลประการใด คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถฟ้องคดีเองได้หรือไม่ เพราะอำนาจการฟ้องคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 23 (2) จะกระทำได้นั้นก็ต่อเมื่อเป็นการปฏิบัติตาม มาตรา 11 ถือมีการตั้งคณะทำงานร่วมพิจารณาหาข้อยุติก่อน เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจฟ้องคดี และหากคำสั่งของอัยการสูงสุดไม่เด็ดขาด ก็จะไม่สามารถหาข้อยุติในการดำเนินคดีอาญานี้ได้

4.3.2 ความเห็นต่างกันในเรื่องกฎหมายที่จะปรับบทฟ้องคดีอาญา

ความเห็นของอัยการสูงสุดอาจแตกต่างจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่ฟังข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแต่ปรับบทกฎหมายแตกต่างกัน เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติมีมูลว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปลอมเอกสารตาม มาตรา 161 อัยการสูงสุดเห็นฟ้องว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดฐานดังกล่าวและยังเป็นการปลอมเอกสารราชการและใช้เอกสารปลอม ตามมาตรา 264, 265 และ 268 ด้วยหรือกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติมีมูลว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ข่มขืนใจให้บุคคลอื่นมอบให้ซึ่งทรัพย์สินตาม มาตรา 148 แต่อัยการสูงสุดเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดฐานเรียกรับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการในตำแหน่งโดยมิชอบตาม มาตรา 149

ความเห็นที่แตกต่างในข้อกฎหมายลักษณะอย่างนี้ ไม่ถือว่าเป็นเรื่องที่มีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมายังมีข้อไม่สมบูรณ์ ซึ่งต้องตั้งคณะทำงานร่วมเพื่อหาข้อยุติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 วรรคห้า และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 10 และ มาตรา 11 แต่เป็นเรื่องที่ส่งมามีข้อสมบูรณ์แล้ว เพียงแต่ความเห็นในข้อกฎหมายแตกต่างกัน ซึ่งอัยการสูงสุดในฐานะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ฟ้องคดีย่อมเป็นการชอบด้วยเหตุผลที่จะต้องทำการปรับบทกฎหมายที่ถูกต้อง และฟ้องผู้ถูกกล่าวหาในความผิดฐานอื่นเพิ่มเติมได้ ความเห็นดังกล่าวนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ให้ความเห็นชอบให้อัยการสูงสุดดำเนินคดีอาญาของผู้ถูกกล่าวหาในความผิดฐานอื่นเพิ่มเติมได้ โดยไม่ต้องแจ้งขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อน⁴⁶

สำหรับกรณีที่ความเห็นแตกต่างกันโดยอัยการสูงสุดเห็นว่า การกระทำไม่เป็นความผิดในข้อหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ แต่เป็นความผิดอีกข้อหาหนึ่งดังเช่นกรณี มาตรา 148 และ 149 ข้างต้นซึ่งเป็น

⁴⁶ โปรดดูหนังสือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ค่วน ที่ ปช.0004/424 ลงวันที่ 11 กรกฎาคม 2545

เพียงเรื่องการปรับกฎหมายให้ถูกต้องโดยไม่ได้ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาหลุดพ้นจากการกระทำที่มีมูลความผิดตามข้อกล่าวหาแต่อย่างใด อัยการสูงสุดจึงย่อมมีอำนาจปรับบทกฎหมาย ที่ถูกต้องได้โดยไม่ถือว่าเป็นข้อไม่สมบูรณ์ที่จะต้องตั้งคณะกรรมการร่วมเช่นกัน

4.3.3 ความเห็นแตกต่างกันในข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำไม่มีความผิด

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลและประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องไปให้อัยการสูงสุดพร้อมทั้งความเห็นของการพิจารณาความเป็นมาหรือข้อกล่าวหาโดยสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนแล้วปรับข้อเท็จจริงตามเหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยที่ปรากฏว่ามีมูลความผิดอาญา หรือร้ายแรงผิดปกติ รวมทั้งบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดี หรือขอให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาพิพากษาลงโทษ หรือสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินนั้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 วรรคห้า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 วรรคสอง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 10 และมาตรา 11 กำหนดหน้าที่อัยการสูงสุดเพียงแต่ให้มีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมายังมีข้อไม่สมบูรณ์พอจะดำเนินคดีได้และอัยการสูงสุดสามารถกระทำได้เพียงแจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อร่วมตั้งคณะกรรมการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ ให้ได้ข้อยุติในการยื่นฟ้องคดีหรือยื่นคำร้องต่อศาล

กรณีเช่นนี้มีข้อน่าคิดว่า หากอัยการสูงสุดตรวจพิจารณาสรุปข้อเท็จจริงและเหตุผลที่ได้จากการไต่สวนแล้ว เห็นว่าข้อเท็จจริงต่าง ๆ ในสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ครบถ้วนสมบูรณ์โดยไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อหาข้อยุติในการยื่นฟ้องหรือ ยื่นคำร้อง แต่ข้อเท็จจริงนั้นปรากฏว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิดไม่ร้ายแรงผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นไม่ผิดปกติ ผู้ถูกกล่าวหาบุคคลอื่นผู้เป็นคู่กรณี ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนมิได้กระทำความผิด คดีขาดอายุความ หรือมีเหตุตามกฎหมายที่ผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลอื่นผู้เป็นคู่กรณี ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนไม่ต้องรับโทษ รวมทั้งกรณีต่าง ๆ ที่จะส่งผลทำให้สิทธิภาคีอาญามาฟ้องระงับไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 เช่นนี้ อัยการสูงสุดจะมีอำนาจหน้าที่อำนวยความสะดวกโดยมีความเห็นไปในทางสั่งยุติเรื่อง หรือสั่งไม่ฟ้องในฐานะเป็นองค์กรหนึ่งที่อยู่ในกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐได้หรือไม่เพียงใด เนื่องจากรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้อย่างในกรณีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า ข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 วรรคสี่ แต่บทบัญญัติในมาตราเดียวกันตามวรรคห้ามิได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดไว้ในทำนองเดียวกันซึ่งทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงานอัยการสูงสุดต่างเป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมในคดี ของนักการเมือง และอยู่ในกระบวนการก่อนฟ้องคดีเช่นเดียวกัน แต่อำนาจหน้าที่ในการยุติการดำเนินคดีของอัยการสูงสุดมิได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

การที่กฎหมายรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กล่าวถึงอำนาจในการยุติคดีของอัยการสูงสุดไว้ คงบัญญัติไว้แต่เพียงว่า หากอัยการสูงสุดเห็นว่าข้อเท็จจริงสมบูรณ์เพียงพอก็ยื่นฟ้องไป และหากข้อเท็จจริงไม่อาจหาข้อยุติให้สมบูรณ์เพียงพอได้ ก็ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องเอง หรือจ้างทนายความฟ้องคดีแทน ซึ่งเสมือนหนึ่งว่าให้อัยการสูงสุดใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีหรือไม่ยื่นคำร้องขอตามที่ประธาน ป.ป.ช. ส่งเรื่องมาได้ แต่ไม่ลบถ่วงมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะจากนั้นจะเป็นภาระหน้าที่ของศาลที่จะพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งโดยยกฟ้อง หรือยกคำร้องในกรณีศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงในสำนวนการไต่สวนไม่เพียงพอพิสูจน์ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดหรือกระทำการตามข้อกล่าวหา

อย่างไรก็ตาม ทั้งรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้บัญญัติห้าม มิให้อัยการสูงสุดพิจารณามีความเห็นสั่งยุติคดีไว้จะพออนุโลมเทียบเคียงตีความรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 วรรคสี่ ที่ว่า “แต่ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหา นั้น เป็นอันตกไป” จะมาใช้อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด โดยอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง (Analogy) ได้หรือไม่ เพียงใด ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การเทียบบทกฎหมายใกล้เคียงดังกล่าวเป็นการใช้ และตีความตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 4 ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนไม่น่าจะนำมาใช้กับการใช้และการตีความกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้ เนื่องจากหากรัฐธรรมนูญต้องการให้อัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าว เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็สมควรบัญญัติให้ชัดเจนถึงอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด กรณีเช่นนี้จึงถือว่าเป็นช่องว่างของกฎหมาย และมีประเด็นพิจารณาต่อไปว่าสมควรจะมีการพิจารณาทบทวนแก้ไขอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดให้มีอำนาจหน้าที่เฉกเช่นอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด ในการดำเนินคดีอาญา ทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือไม่ เพียงใด ซึ่งนับได้ว่าเป็นปัญหาที่น่าคิดเพื่อให้ผลบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดในการตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ในทรรศนะของผู้เขียนเห็นว่าสมควรที่จะปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดให้ชัดเจนว่ามีหรือไม่มีอำนาจหน้าที่ประการใดในการตรวจสอบพิจารณาสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งการปรับปรุงแก้ไขในประเด็นนี้อาจมี ข้อควรพิจารณาศึกษาต่อไปถึงเรื่องการจัดองค์กรอัยการว่าสมควรจัดให้เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารเช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. และศาลยุติธรรมหรือไม่ ด้วย ซึ่งนักกฎหมายบางท่านเห็นว่าอัยการสูงสุดแม้มีความเป็นอิสระสูงและรัฐธรรมนูญได้มอบหมายให้มีบทบาทร่วมกับ ป.ป.ช. แต่ก็เป็นเพียงบทบาทรองในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพราะอัยการสูงสุดเป็นองค์กรสังกัดฝ่ายบริหารต่างจาก ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ⁴⁷

⁴⁷ โปรดดูเชิงอรรถที่ 7 ข้างต้น

4.4 ปัญหากรณีสำนวนคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินปรากฏมูลคดีอาญา

แม้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่ำรวยผิดปกติแล้ว ประธาน ป.ป.ช.ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องต่อศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน และถ้าอัยการสูงสุดพิจารณาเอกสารที่มีอยู่พร้อมรายงานผลการตรวจสอบ พบว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวมีพยานหลักฐานชัดเจนสมบูรณ์เพียงพอพิสูจน์ได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา เพื่อกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น นอกเหนือไปจากมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสมควรได้รับโทษทางอาญาอีกส่วนหนึ่ง แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดดำเนินการยื่นคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพียงประการเดียวนั้น มิได้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีอาญาเช่นนี้ อัยการสูงสุดจะดำเนินคดีอาญาฟ้องร้องผู้ถูกกล่าวหาไปในคราวเดียวกันกับการยื่นคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งไม่เป็นไปตามความประสงค์ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ส่งเรื่องมาให้อัยการสูงสุดได้หรือไม่ เพียงใด

เนื่องจากรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้แบ่งแยกส่วนและหมวดหมู่ในกรณีการดำเนินคดีอาญา การถอดถอนออกจากตำแหน่งและการดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินรวมทั้งอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 301 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาตรา 9 และ มาตรา 10 ซึ่งการดำเนินคดีแต่ละประเภท ดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องมีมติเสียก่อนว่ามีมูลที่จะดำเนินคดีในเรื่องใดแล้วส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุด หากอัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีตามข้อเท็จจริงที่ได้ความจากการตรวจพิจารณาสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่มีมติ หรือเกินกว่าที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้ดำเนินคดีแล้ว จะถือว่าไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่มีมติว่ากรณีมีมูลประการหนึ่งและยังมิได้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาตรา 4, 47, 53 และ 56 จะใช้คำว่า “มีมติวินิจฉัยข้อกล่าวหาว่ามีมูลหรือไม่” หรือ “มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล” หรือ “ข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหานั้นตกไป” เมื่อพิจารณาคำนิยามของผู้ถูกกล่าวหาหมายความว่า ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาหรือมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าได้กระทำการอันเป็นมูลที่จะนำไปสู่การถอดถอนจากตำแหน่งการดำเนินคดีอาญา การขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินหรือการดำเนินการทางวินัยตามที่บทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้หมายความรวมถึงตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดด้วย” ด้วยเหตุนี้ ความหมายของ “ข้อกล่าวหาใด” หมายถึง ความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติ ฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมาย หรือฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นเท่านั้น หรือหมายถึงพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่ผู้ถูกกล่าวหา

ได้กระทำการอันเป็นมูลจะนำไปสู่การถอดถอนจากตำแหน่งการดำเนินคดีอาญา และการขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งมีความหมายครอบคลุมทุกฐานความผิดและเป็นการตีความอย่างกว้าง เพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์อันเป็นประโยชน์แก่การดำเนินการฟ้องคดีหรือร้องขอศาลให้เป็นไปด้วยความรวดเร็วและเที่ยงธรรม ทั้งนี้ เพื่อความมุ่งหมายสำคัญอันเป็นประโยชน์ของแผ่นดิน

หากความหมายของข้อกล่าวหาที่มีความหมายอย่างกว้างดังกล่าว ย่อมมีผลให้อัยการสูงสุดมีอำนาจพิจารณาดำเนินคดีฟ้องผู้ถูกกล่าวหา ในฐานความผิดอื่นนอกจากฐานความผิดหรือเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ร้องขอให้ดำเนินการได้โดยไม่ต้องย้อนเรื่องกลับไปเริ่มต้นไต่สวนความผิดในแต่ละฐานความผิดใหม่อีกครั้งทั้ง ๆ ที่การกระทำทั้งหลายที่อ้างว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิด ไม่ว่าจะเป็นข้อเท็จจริงและรายละเอียดที่ได้จากการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีพยานหลักฐานจนได้มีมติมูลนั้น มีเหตุผลเพียงพอที่จะดำเนินการฟ้องคดี

กรณีการตีความบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวยังไม่เป็นที่ยุติที่แน่ชัด ก่อปรกับความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่อาจทำให้ผู้ถูกกล่าวหาหลุดพ้นจากความผิด เพราะเหตุบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติไว้ครอบคลุมไปไม่ถึง และความยืดหยุ่นไม่เพียงพอที่จะตีความให้เอื้อประโยชน์ต่อการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพตามสมควร ฉะนั้น แนวทางแก้ไขปัญหานี้ควรจะดำเนินการได้ดังนี้

1. พิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยเพิ่มเติมรายละเอียดเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของอัยการสูงสุดในการพิจารณามีความเห็นและคำสั่งในเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งมาให้ดำเนินคดีฟ้องร้องให้ชัดเจนเช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการพิจารณามีความเห็นและคำสั่งในคดีอาญาทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

2. เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า หากเกิดกรณีตามปัญหานี้ โดยอัยการสูงสุดยึดถือระเบียบปฏิบัติบริหารราชการด้วยการเสนอแนะคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้พิจารณาดำเนินการไต่สวนในความผิดแต่ละฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีได้มีมติมูลให้ฟ้องผู้ถูกกล่าวหาหรืออีกนัยหนึ่งคือคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องย้อนกลับไปเริ่มต้นไต่สวนในฐานความผิดนั้นใหม่อีกครั้ง แล้วส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดดำเนินคดีฟ้องร้องต่อไป

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่าสมควรพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังที่พิจารณาตามข้อ 1 ข้างต้น เพื่อยุติและแก้ไขปัญหาค่าผลดีแก่กระบวนการยุติธรรมในความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเช่นเดียวกับบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และศาลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินในการค้นหาความจริงและความเที่ยงธรรมแก่ทุกฝ่าย

4.5 ปัญหาการดำเนินคดีเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าคำร้องขอให้ถอดถอนมีมูลตาม

รัฐธรรมนูญมาตรา 305

ด้วยเหตุแห่งการถอดถอนออกจากตำแหน่งและเหตุแห่งการดำเนินคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 303 กับมาตรา 308 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 58 กับมาตรา 66 มีข้อกล่าวหาที่เป็นฐานความผิดเดียวกัน ดังนี้

การถอดถอนออกจากตำแหน่ง	การดำเนินคดีอาญา
1. พฤติการณ์ร้ายชัดปกติ	1. ร้ายชัดปกติ
2. ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่	2. กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา
3. ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ	3. กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น
4. ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม	
5. ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย	

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงมติมีมูลเพียงพอจะดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่งไปยังอัยการสูงสุดพิจารณาดำเนินคดีอาญาแล้ว อัยการสูงสุดเห็นว่าพยานหลักฐานพิสูจน์ได้ว่ามีเหตุที่จะถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้ว อัยการสูงสุดจะดำเนินการให้มีการถอดถอนออกจากตำแหน่งได้หรือไม่เพียงใดกรณีหนึ่ง และหากปรากฏว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าคำร้องขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งมีมูลส่งไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อถอดถอน และยังปรากฏข้อเท็จจริงในสำนวนคำร้องถอดถอนว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีมูลความผิดทางอาญา แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทำความเห็นส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้อง คดีอาญาต่อศาล เช่นนี้สมควรที่อัยการสูงสุดจะเข้าไปตรวจสอบดำเนินการในกรณีดังกล่าวหรือไม่เพียงใด อีกกรณีหนึ่ง

กรณีตามปัญหาทั้งสองดังกล่าวไม่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และจะถือได้หรือไม่ว่าเป็นช่องว่างของกฎหมายและควรจะอุดช่องว่างของปัญหาดังกล่าวอย่างไรเพื่อประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ดังที่ผู้เขียนได้วิเคราะห์ไว้ในหัวข้อที่ 4.4 ถึงการแก้ปัญหาดังกล่าวโดยวิธีการใช้การตีความกฎหมาย วิธีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หรือวิธีการบริหารราชการ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญน่าจะเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อความยุติธรรมและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นมาตรการสำคัญในระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นบุคคลที่ประชาชนให้ความสนใจเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนปกครองประเทศ ทั้งในส่วนของการบริหารและการนิติบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับต่าง ๆ ไว้เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้บัญญัติวางระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยกำหนดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อบัญญัติแนวทางปฏิบัติในการตรวจสอบทรัพย์สิน การถอดถอนออกจากตำแหน่ง รวมทั้งการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นมาตรการเฉพาะแยกออกจากจากการดำเนินคดีทั่วไปเป็นครั้งแรกของประเทศไทย

สำหรับมาตรการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเอกสารรายงาน หรือสำนวนการไต่สวนไปให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด แต่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญดังกล่าวมิได้บัญญัติแนวทางดำเนินคดีว่า อัยการสูงสุดจะต้องดำเนินการตรวจสอบสำนวนและสั่งคดีอย่างไร จึงทำให้เกิดประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการซึ่งจากการศึกษาวิเคราะห์สามารถได้สรุปข้อคิดเห็นดังต่อไปนี้

1. ปัญหาว่าอัยการสูงสุดจะต้องเป็นผู้ดำเนินคดีเอง หรืออาจกระจายภารกิจทั้งหมดหรือบางส่วนมอบหมายให้พนักงานอัยการอื่นดำเนินคดีแทนได้นั้น ผลการวิเคราะห์ปรากฏว่าในการดำเนินคดีอัยการสูงสุดจะต้องเป็นผู้ลงชื่อเป็นโจทก์ในคำฟ้องและคำร้องขอต่อศาลด้วยตัวเอง แต่เมื่อถึงขั้นตอนพิจารณาในศาล อาจมอบหมายให้พนักงานอัยการไปดำเนินการได้ทำนองเดียวกับคดีอาญาทั่วไป

2. กรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังรวบรวมพยานหลักฐานไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีเพื่อพิสูจน์ความร้ายแรงผิดปกติ หรือพิสูจน์ความผิดในศาล ซึ่งแม้รัฐธรรมนูญ มาตรา 294 วรรคสาม และมาตรา 305 วรรคห้า จะบัญญัติให้ตั้งคณะทำงานร่วม โดยมีองค์ประกอบจากผู้แทนของอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ก็ยังเป็นปัญหาว่าถ้าคณะทำงานหาข้อยุติไม่ได้ จะดำเนินการอย่างไรต่อไปนั้น ผลการวิเคราะห์ปรากฏว่า ถ้าคณะทำงานร่วมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 วรรคห้า ไม่อาจหาข้อยุติได้ จะเป็นปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบ ถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจาก รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีต่อไป โดยมีได้บัญญัติให้มีการทบทวนมติซึ่งมูลความผิด จึงเป็นประเด็นที่ควรจักได้มีการศึกษาวิจัยต่อไป

3. อัยการสูงสุดเห็นว่าข้อเท็จจริงในคดีไม่อาจปรับบทเป็นพฤติการณ์ที่ร้ายแรงผิดปกติหรือเป็นความผิดตามคำร้องกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะแก้ปัญหามาโดยการตั้งคณะทำงานร่วมได้หรือไม่นั้น เห็นว่าการตั้งคณะทำงานร่วมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 บัญญัติไว้ในกรณีที่สำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์จึงต้องร่วมกันแก้ไข สำหรับกรณีนี้เป็นเรื่องที่สำนวนการ

ได้สวนมีข้อสมบูรณ์ แต่มีความเห็นแตกต่างกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้ต้องอาศัยการตีความเพื่ออุดช่องว่างของกฎหมาย ซึ่งทางปฏิบัติอัยการสูงสุดก็น่าจะแจ้งประธานงานเพื่อร่วมกันหาทางแก้ไขปัญหา

4. ในคดีอาญาซึ่งอัยการสูงสุดเห็นว่าพยานหลักฐานสมบูรณ์เพียงพอแต่มีความเห็นแตกต่างกันในควมทกกฎหมายที่จะปรับบทเพื่อใช้ในการยื่นฟ้องคดีจะดำเนินการอย่างไรนั้น เห็นว่าอัยการสูงสุดอาจแจ้งประธานงานไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมแจ้ง ยื่นยื่นเห็นชอบได้ เนื่องจากการปรับบทข้อกฎหมายในการฟ้องคดีเป็นดุลพินิจของผู้ที่จะทำหน้าที่ฟ้องคดีอยู่แล้ว มิใช่เป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาบททวนมติซึ่งมูลความผิด ซึ่งอาจมีปัญหาดำข้อ 2

5. คดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งปรากฏตามเอกสารที่ประธาน ป.ป.ช. ส่งให้อัยการสูงสุดว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ นั้น มีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่เป็นความผิดอาญาด้วย อัยการสูงสุด จะดำเนินการฟ้องคดีอาญาควบคู่ไปกับการยื่นคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินได้หรือไม่ นั้น เห็นว่ากรณีสำนวนคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งส่งมายังอัยการสูงสุดตามผลการตรวจสอบทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 294 แม้ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองปฏิบัติหน้าที่มิชอบหรือทุจริต อัยการสูงสุดก็ไม่อาจยื่นฟ้องคดีอาญาได้ เนื่องจากยังไม่มี การได้สวนและมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเทียบเคียงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 วรรคสี่

6. เมื่อมีการส่งสำนวนจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มายังอัยการสูงสุดหลังจากมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลประเภทต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 303 แล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าคำร้องขอให้ถอดถอนมีมูล ถ้าตามรายงานและสำนวนของ ป.ป.ช. ที่ส่งถึงอัยการสูงสุดปรากฏพยานหลักฐานว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่ำรวยผิดปกติหรือกระทำความผิดอาญา ซึ่งเป็นปัญหาว่าอัยการสูงสุดจะดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไปอย่างไรนั้น เห็นว่ากรณี ป.ป.ช. ส่งสำนวนซึ่งผ่านการได้สวนแล้ว มีมติว่ามีมูลให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 วรรคสี่ ถ้าปรากฏพฤติการณ์ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองปฏิบัติหน้าที่มิชอบหรือทุจริต หรือร่ำรวยผิดปกติ กรณีหนึ่งกรณีใดหรือทุกกรณีแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมิได้มีมติว่าคดีมีมูลในส่วนของข้อกล่าวหาทางอาญาหรือการร่ำรวย ผิดปกติหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมิได้ดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาในกรณีหนึ่ง กรณีใด หรือทุกกรณี อัยการสูงสุดยังไม่อาจดำเนินคดีอาญาหรือคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ส่วนกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจยังมีมติไม่ครบถ้วนตามพฤติการณ์แห่งกรณีที่ปรากฏอัยการสูงสุดน่าจะดำเนินคดีได้เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งยืนยันมติเห็นชอบทำนองเดียวกับกรณีปัญหาดำข้อ 4 แล้ว

ภาค 3 : ผลสรุปและข้อเสนอแนะ

1. การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขั้นตอนพนักงานอัยการ

การดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นมาตรการสำคัญในระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นบุคคลที่ประชาชนให้ความไว้วางใจเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนปกครองประเทศ ทั้งในส่วนของการบริหารและการ นิติบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติรับรองอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับต่างๆ ไว้เพื่อให้สามารถปฏิบัติภารกิจ ใช้อำนาจรัฐ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้บัญญัติวางระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยกำหนดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อบัญญัติแนวทางปฏิบัติในการตรวจสอบทรัพย์สิน การถอดถอนออกจากตำแหน่ง รวมทั้งการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นมาตรการเฉพาะแยกออกจากจากการดำเนินคดีทั่วไปเป็นครั้งแรกของประเทศไทย

สำหรับมาตรการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเอกสารรายงานหรือสำนวนการไต่สวนไปให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด แต่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมิได้บัญญัติแนวทางดำเนินคดีว่าอัยการสูงสุดจะต้องดำเนินการตรวจสอบสำนวนและสั่งคดีอย่างไร จึงทำให้เกิดประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติหลายประการ ซึ่งจากการศึกษาวิเคราะห์สามารถได้สรุปข้อคิดเห็นดังต่อไปนี้

1. ปัญหาว่าอัยการสูงสุดจะต้องเป็นผู้ดำเนินคดีเอง หรืออาจกระจายภารกิจทั้งหมดหรือ บางส่วนมอบหมายให้พนักงานอัยการอื่นดำเนินคดีแทนได้ นั้น ผลการวิเคราะห์ปรากฏว่าในการดำเนินคดีอัยการสูงสุดจะต้องเป็นผู้ลงชื่อเป็นโจทก์ในคำฟ้องและคำร้องขอต่อศาลด้วยตนเองแต่เมื่อถึงขั้นตอนพิจารณาในศาล อาจมอบหมายให้พนักงานอัยการไปดำเนินการได้ทำนองเดียวกับคดีอาญาทั่วไป

2. กรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังรวบรวมพยานหลักฐานไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีเพื่อพิสูจน์ความร้ายแรงผิดปกติกหรือพิสูจน์ความผิดในศาล ซึ่งแม้รัฐธรรมนูญมาตรา 294 วรรคสามและมาตรา 305วรรคห้าจะบัญญัติให้ตั้งคณะทำงานร่วมโดยมีองค์ประกอบจากผู้แทนของอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ก็ยังเป็นปัญหาว่าถ้าคณะทำงานหาข้อยุติไม่ได้จะดำเนินการอย่างไรต่อไปนั้น ผลการวิเคราะห์ปรากฏว่าถ้าคณะทำงานร่วมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 วรรคห้าไม่อาจหาข้อยุติได้จะเป็นปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบ ถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากรัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีต่อไปโดยมิได้บัญญัติให้มีการทบทวนมติซึ่งมูลความผิด จึงเป็นประเด็นที่ควรจักได้มีการศึกษาวิจัยต่อไป

3. อัยการสูงสุดเห็นว่าข้อเท็จจริงในคดีนี้อาจปรับบทเป็นพฤติการณ์ที่ร่ำรวยผิดปกติหรือเป็นความผิดตามคำร้องกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะแก้ปัญหาโดยการตั้งคณะกรรมการร่วมได้หรือไม่ นั้น เห็นว่าการตั้งคณะกรรมการร่วมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 บัญญัติไว้ในกรณีที่สำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์ จึงต้องร่วมกันแก้ไข สำหรับกรณีนี้เป็นเรื่องที่สำนวนการไต่สวนมีข้อสมบูรณ์แต่ความเห็นแตกต่างกัน ซึ่งรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้ต้องอาศัยการตีความเพื่ออุดช่องว่างของกฎหมาย ซึ่งทางปฏิบัติอัยการสูงสุดก็น่าจะแจ้งประสานงานเพื่อร่วมกันหาทางแก้ไขปัญหา

4. ในคดีอาญาซึ่งอัยการสูงสุดเห็นว่าพยานหลักฐานสมบูรณ์เพียงพอ แต่มีความเห็น แตกต่างกันในตัวบทกฎหมายที่จะปรับบทเพื่อใช้ในการยื่นฟ้องคดีจะดำเนินการอย่างไรนั้น เห็นว่าอัยการสูงสุดอาจแจ้งประสานงานไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมแจ้ง ยืนยันเห็นชอบได้ เนื่องจากการปรับบทข้อกฎหมายในการฟ้องคดี เป็นดุลพินิจของผู้ที่จะทำหน้าที่ฟ้องคดีอยู่แล้ว มิใช่เป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาบททวนมติซึ่งมูลความผิด ซึ่งอาจมีปัญหาดำข้อ 2

5. คดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งปรากฏตามเอกสารที่ประธาน ป.ป.ช. ส่งให้อัยการสูงสุดว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ นั้น มีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่เป็นความผิดอาญาด้วย อัยการสูงสุดจะดำเนินการฟ้องคดีอาญาควบคู่ไปกับการยื่นคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินได้หรือไม่ นั้น เห็นว่ากรณีสำนวนคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งส่งมายังอัยการสูงสุดตามผลการตรวจสอบทรัพย์สินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 294 แม้ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองปฏิบัติหน้าที่มิชอบหรือทุจริต อัยการสูงสุดก็ไม่อาจยื่นฟ้องคดีอาญาได้ เนื่องจากยังไม่มีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเทียบเคียงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 วรรคสี่

6. เมื่อมีการส่งสำนวนจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มายังอัยการสูงสุดหลังจากมีการร้องขอให้ถอดถอนบุคคลประเภทต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 303 แล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า คำร้องขอให้ถอดถอนมีมูล ถ้าตามรายงานและสำนวนของ ป.ป.ช. ที่ส่งถึงอัยการสูงสุดปรากฏพยานหลักฐานว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่ำรวยผิดปกติหรือกระทำความผิดอาญา ซึ่งเป็นปัญหาว่าอัยการสูงสุดจะดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไปอย่างไรนั้น เห็นว่ากรณี ป.ป.ช. ส่งสำนวนซึ่งผ่านการไต่สวนแล้ว มีมติว่ามีมูลให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 305 วรรคสี่ ถ้าปรากฏพฤติการณ์ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือทุจริต หรือร่ำรวยผิดปกติกรณีหนึ่งกรณีใดหรือทุกกรณี แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมิได้มีมติว่าคดีมีมูลในส่วนของข้อกล่าวหาทางอาญาหรือการร่ำรวยผิดปกติหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมิได้ดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาในกรณีหนึ่งกรณีใด หรือทุกกรณี อัยการสูงสุดยังไม่อาจดำเนินคดีอาญาหรือคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ส่วนกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจยังมีมติไม่ครบถ้วนตามพฤติการณ์แห่งกรณีที่ปรากฏ อัยการสูงสุดน่าจะดำเนินคดีได้เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งยืนยันมติเห็นชอบทำนองเดียวกับกรณีปัญหาตามข้อ 4 แล้ว

2. ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัย

กระบวนการดำเนินการทางวินัยนั้น เมื่อคณะกรรมการไต่สวนได้รวบรวมพยาน หลักฐานตามที่ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาโดยผู้ถูกกล่าวหานำพยานหลักฐาน มาเองหรืออ้างพยานหลักฐาน หรือพยานบุคคลเข้าสืบ โดยนำพยานความหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้ และเมื่อคณะกรรมการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการไต่สวนประชุมเพื่อพิจารณาว่าการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและหรือการนำสืบแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหา มีน้ำหนักเพียงพอที่จะหักล้างพยานหลักฐานที่ปรากฏ จากการไต่สวนข้อเท็จจริงมากน้อยเพียงใด และพิจารณาลงมติว่าข้อกล่าวหา มีมูลหรือไม่ แล้วจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการเมื่อคณะกรรมการไต่สวนเสนอสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อประธานกรรมการแล้วให้ถือว่ากรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเสร็จ

เมื่อประธานกรรมการได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ให้จัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาภายใน 30 วัน เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสำนวนการไต่สวนแล้ว อาจมีมติให้คณะกรรมการไต่สวนชุดเดิม หรือแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนชุดใหม่ ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้ ซึ่งหากเป็นการแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ ต้องแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อใช้สิทธิคัดค้านอนุกรรมการท่านหนึ่งท่านใด ทั้งให้คณะกรรมการไต่สวนทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมให้แล้วเสร็จโดยเร็วแล้วสรุปสำนวนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่ต้องทำความเข้าใจ

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลความผิด ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- 1) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ดำเนินการตามมาตรา 92
- 2) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ดำเนินการตามมาตรา 97

กรณีความผิดทางวินัย

ตามบทบัญญัติในมาตรา 92 ส่วนเรื่องการลงโทษทางวินัย ตามบทบัญญัติในมาตรา 93 กรณีละเลยไม่ดำเนินการ (ทางวินัย ตามที่ ป.ป.ช.มีมติ) ตามบทบัญญัติในมาตรา 94 ส่วนกรณีไม่ดำเนินการ (ทางวินัย ตามที่ ป.ป.ช.มีมติ) ตามบทบัญญัติใน มาตรา 95

บทบังคับตามมาตรา 94 บังคับให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องพิจารณาโทษทางวินัยผู้ถูกกล่าวหา ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีมติ ตามมาตรา 93 หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้ง ถอดถอน ละเลย ไม่ดำเนินการให้ถือว่าผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ผู้นั้นกระทำความผิดวินัย

แต่ทว่าตามบทบัญญัติ มาตรา 95 มีบทบังคับว่า ในกรณีที่ต้นสังกัด ไม่ดำเนินการทางวินัย หรือดำเนินการทางวินัยไม่ถูกต้อง หรือไม่เหมาะสม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีและให้นายกรัฐมนตรี มีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควรหรือในกรณีที่จำเป็น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสั่งให้คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือคณะกรรมการอื่นซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้ถูกต้องเหมาะสมต่อไปก็ได้

เห็นได้ว่า ในกรณีมาตรา 95 กฎหมายไม่ได้บัญญัติความผิดของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนไว้ ย่อมหมายถึงว่า ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ละเลยไม่ดำเนินการพิจารณาลงโทษ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ย่อมมีความผิดทางวินัยแต่ในทางกลับกัน หากผู้บังคับบัญชาดำเนินการทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาโดยลงโทษฐานความผิดต่างไปจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอแล้ว กล่าวคือไม่ดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 93 กลับไม่มีบทบัญญัติว่า ผู้บังคับบัญชามีความผิดทางวินัย ดังนี้ ย่อมเกิดปัญหาว่า ในทุกๆ กรณีหากผู้บังคับบัญชาไม่ยอมลงโทษผู้ถูกกล่าวหาตามมาตรา 94 แต่กลับใช้มาตรการตามมาตรา 95 คือ ลงโทษ ต่างไปจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ ย่อมเกิดปัญหาข้อถกเถียงในทางกฎหมายว่าการดำเนินการตามมาตรา 95 ไม่มีบทบัญญัติความผิด จะถือเอาความผิดแก่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนไม่ได้ทำให้บทบัญญัติมาตรา 94 ไม่มีผลบังคับใช้ตามกฎหมาย ความหวังที่จะให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่สามารถบรรลุถึงซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ปัญหาข้อกฎหมายนี้ จะถือเอาความผิดแก่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ดังกล่าวว่า ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องระวางโทษจำคุกและปรับตามมาตรา 118 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. พ.ศ. 2542 อย่างไรหรือไม่ นั้น ในกรณีนี้จะเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา 118 ดังกล่าว ได้บัญญัติความผิดไว้เฉพาะว่าไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 25 (1) คือสั่งการให้ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริงและไม่ปฏิบัติตามมาตรา 79 ซึ่งเป็นเรื่องการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ใน 2 กรณีดังกล่าวเท่านั้น บทบัญญัติมาตรา 118 มิได้กล่าวอ้างถึงการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 95 แต่อย่างใด และในกรณีดังกล่าวการไต่สวนเสร็จสิ้นแล้ว จึงไม่อาจอ้างบทบัญญัติความผิดตามมาตรา 118 ได้

ถือได้ว่า บทบัญญัติมาตรา 95 เป็นบทบัญญัติที่ขัดกันเองกับบทบัญญัติมาตรา 94 ซึ่งบังคับให้ผู้บังคับบัญชาต้องปฏิบัติตามมาตรา 93 หากไม่ปฏิบัติตามจะมีความผิดทางวินัย แต่ในขณะที่ บทบัญญัติมาตรา 95 กลับบัญญัติในทางกลับกันว่า ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนไม่ปฏิบัติตามมาตรา 93 ก็ได้ และไม่มีความผิดด้วย ซึ่งหมายถึงว่าบทบัญญัติมาตรา 94 ไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ ในกรณีนี้จึงเห็นควรแก้ไขตัดบทบัญญัติมาตรา 95 ออกเสียเพื่อให้บทบัญญัติมาตรา 94 มีผลบังคับใช้ได้ทั้งในทางปฏิบัติและ

จะเป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญในอันที่จะแก้ไขปัญหาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและโดยเจตนาที่จะไม่ให้มีการวิ่งเต้นช่วยเหลือผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเคยมีมาแต่ในอดีตให้หมดสิ้นไป

ปัญหาในเรื่องหน่วยงานที่อยู่ในบังคับที่ต้องดำเนินการทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีมติชี้มูลความผิด

ตามบทบัญญัติใน มาตรา 92 และมาตรา 93 ปัญหาข้อกฎหมายในเรื่องของผู้บังคับบัญชา ที่ได้รับรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้พิจารณาโทษผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งเป็นผู้ได้บังคับบัญชา ตามมาตรา 93 นั้น ในกรณีที่ต้นสังกัด หรือผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดดังกล่าวแล้ว ได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนความผิดทางวินัยตามฐานความผิดดังกล่าวแล้ว หรือเมื่อผู้บังคับบัญชาหรือต้นสังกัดของผู้ถูกกล่าวหาโดยเจตนาช่วยเหลือผู้ได้บังคับบัญชา เมื่อทราบว่าผู้ได้บังคับบัญชา ถูกกล่าวหาหรือเรียนมายังสำนักงาน ป.ป.ช. หรือทราบว่าสำนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนในเรื่องดังกล่าว ผู้บังคับบัญชาหรือต้นสังกัดเร่งรีบดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ได้บังคับบัญชาหรือผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าว แล้วเร่งรีบพิจารณาโทษในทันทีก่อนที่สำนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินการแล้วเสร็จ หรือก่อนที่ที่จะได้รับรายงานจากสำนักงาน ป.ป.ช. หรือในกรณีอื่นใดก็ตาม กล่าวคือ

1. ต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชา ดำเนินการทางวินัยก่อนที่จะได้รับรายงานจากสำนักงาน ป.ป.ช. ในกรณีดังกล่าว ถือได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหาถูกตั้งกรรมการสอบสวนทางวินัยโดย ต้นสังกัดแล้ว ครั้งหนึ่ง และในขณะเดียวกัน ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกสำนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนทางวินัยในมูลฐานความผิดทางวินัยเดียวกันอีกครั้งหนึ่ง ปัญหาที่ต้องพิจารณาคือ

1.1 วิธีการดำเนินการทางวินัยของต้นสังกัดต่างไปจากวิธีการไต่สวนของสำนักงาน ป.ป.ช.

1.2 ต้นสังกัดจะดำเนินการทางวินัยตามมาตรา 93 แห่งพระราชบัญญัติ ป.ป.ช. พ.ศ.2542 ได้อย่างไรหรือไม่เพียงใด เพราะต้นสังกัดหรือผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยในกรณีดังกล่าวไปแล้ว

ตามปัญหาดังกล่าว เห็นได้ว่า การดำเนินการทางวินัยของต้นสังกัดนั้นต่างไปจากระบบไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ความเป็นธรรมที่ผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับย่อมได้รับความเป็นธรรมน้อยกว่าระบบไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางไม่มีอคติใดๆ กับผู้ถูกกล่าวหา และ ระบบในการไต่สวนมีความรัดกุม มีระเบียบหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและได้รับการพิจารณาจากผู้ทรงคุณวุฒิในรูปของคณะอนุกรรมการไต่สวนในปัญหาที่ว่า ต้นสังกัดจะดำเนินการทางวินัยอย่างไรในกรณีที่ได้ลงโทษผู้กระทำความผิดไปแล้ว หรือยุติเรื่องไปแล้ว ต่อเมื่อได้รับรายงานจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินการทางวินัยอีก เช่นนี้ ปัญหาในข้อนี้ แยกพิจารณาได้เป็น 2 แนวทาง กล่าวคือ

- 1) ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ชี้มูลความผิดวินัยไม่ร้ายแรง
- 2) ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.ชี้มูลความผิดวินัยร้ายแรง

ปัญหาในข้อนี้ เป็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวเนื่องกับทางปฏิบัติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สืบเนื่องจาก ในการวินิจฉัยปรับบทความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนตายตัว หรือแนวทางปฏิบัติ ว่าการกระทำในลักษณะใด จะถือว่า มีความผิดฐานเจตนาทุจริตต่อหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 82 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 นั้น บัญญัติว่าเป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง ซึ่งบทกำหนดโทษดังกล่าวบัญญัติไว้ในมาตรา 104 ให้ผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษปลดออกหรือไล่ออกตามความร้ายแรงแห่งกรณี ถ้ามีเหตุอันควรลดหย่อนจะนำมาประกอบการพิจารณาลดโทษก็ได้ แต่ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก ความร้ายแรงแห่งการพิจารณาและมีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่ชี้มูลความผิดทางวินัย คือ กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดวินัยร้ายแรง ซึ่งผู้บังคับบัญชาจะต้องสั่งลงโทษได้เพียง 2 สถาน คือ ปลดออก หรือ ไล่ออกเท่านั้น แม้จะมีเหตุอันควรลดหย่อนลดโทษ ก็ห้ามมิให้ลดโทษลงต่ำกว่าปลดออก เท่ากับว่า ผลการชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องถูกปลดออก หรือ ไล่ออกจากราชการ เท่านั้น ยิ่งร้ายแรงไปกว่านั้นคือ กรณีหากเป็นการชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงตามมาตรา 82 วรรคสาม ฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการแล้ว คณะรัฐมนตรีได้มีมติตามหนังสือเวียนว่า ให้ลงโทษได้สถานเดียวคือ ไล่ออกจากราชการ ดังนี้ การปรับบทความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา 82 วรรคสาม จึงมีความหมายยิ่ง เพราะเท่ากับว่า เป็นการชี้เป็นชี้ตายทำให้ผู้ถูกกล่าวหา แม้ประกอบคุณงามความดีมาตลอดชั่วอายุงาน ก็อบจะเกษียณอายุราชการ หรือจนกระทั่งเกษียณอายุราชการแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช.มีมติชี้มูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการตามมาตรา 82 วรรคสามดังกล่าว ย่อมต้องถูกไล่ออกจากราชการไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จบำนาญ การพิจารณาปรับบทความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงควรเป็นไปด้วยความรอบคอบ ระมัดระวังและมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนสามารถตอบคำถามได้ โปร่งใส และเป็นที่เชื่อถือหรือยอมรับของสังคมได้

3. ข้อเสนอแนะในภาพรวม

1. สภาพปัญหา

(1.) ปัญหาเรื่องความล่าช้าในการทำงานของ ป.ป.ช.

เนื่องจากความล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ ย่อมส่งผลกระทบต่อความรู้สึกและศรัทธาของประชาชน ทำให้ประชาชนขาดความรู้สึกที่จะมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นเรื่องความไม่จริงจังในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และเห็นว่าการทุจริตกลับเป็นเรื่องปกติในสังคม ซึ่งสาเหตุความล่าช้าเกิดจากสาเหตุหลายปัจจัย ดังนี้

(1.1) โครงสร้าง บทบาท อำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. ตามกฎหมายในกระบวนการรับเรื่องกล่าวหาร้องเรียน ซึ่งต้องดำเนินการตามขั้นตอนมากมาย แต่ละขั้นตอนต้องใช้เวลา การจะชี้มูลคดีต้องใช้เวลานานมากตั้งแต่การรับเรื่องกล่าวหาร้องเรียน การไต่สวน การชี้มูล การดำเนินการกระบวนการพิจารณาใน

ชั้นพนักงานอัยการและศาล ทำให้ขณะนี้มียุทธศาสตร์การพิจารณาอยู่ประมาณ 8,000 เรื่อง ซึ่งแต่ละเรื่องโดยเฉลี่ยจะใช้เวลาในการพิจารณาชั้นมูลได้ต้องใช้เวลา 1 ปีครึ่ง จึงจะเสร็จ

(1.2) อัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของ ป.ป.ช. ไม่เพียงพอกับปริมาณงาน เมื่อเริ่มก่อตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. มีการโอนเจ้าหน้าที่จากสำนักงาน ป.ป.ป. ประมาณ 400 คน และแม้มีการเพิ่มอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ใกล้เคียงกับหน่วยงานของรัฐอื่นๆ ก็ยังไม่เพียงพอกับปริมาณงานและขั้นตอนการดำเนินงาน

(1.3) การขยายการมีส่วนร่วม หรือการขอความร่วมมือจากภาคส่วนอื่นๆ ยังทำได้ในข้อจำกัด

(1.4) ปัญหาเกี่ยวกับวิธีการไต่สวนของ ป.ป.ช. อู้ยอ้าย ลำช้า ไม่ทันต่อเหตุการณ์

ข้อเท็จจริงนี้ ป.ป.ช. พยายามที่จะแก้ไข ซึ่งจากหลักการจะรับเรื่องราวไว้พิจารณาทุกเรื่อง แต่ในทางปฏิบัติจะพิจารณาความสำคัญของเรื่องนั้นๆ ตามความสนใจของสังคม โดยเฉพาะการร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตรายใหญ่ที่ประชาชนสนใจ หรือถูกผู้กล่าวหาเป็นนักการเมือง หรือข้าราชการระดับสูง เช่นนี้ ป.ป.ช. ก็เร่งดำเนินการเป็นวาระพิเศษ หากเป็นข้าราชการระดับรองลงมาก็จะดำเนินการตามปกติ

(1.5) มาตรการป้องกันทุจริต ในเชิงประชาสัมพันธ์ปลูกจิตสำนึก

ป.ป.ช. ควรถือว่ามาตรการในการป้องกันแม้เป็นเรื่องสำคัญ แต่ต้องมีการประชาสัมพันธ์ควบคู่กันไป เพื่อเป็นการเน้นเรื่องความรู้ผิดชอบต่อสังคมในภาพรวม

2. การแก้ปัญหาในส่วนของ ป.ป.ช.

(1.) การไต่สวน ป.ป.ช. ควรเร่งไต่สวน เฉพาะคดีเกี่ยวกับการทุจริตรายใหญ่ๆ ให้ทันต่อเหตุการณ์และศรัทธาของประชาชน ไม่ควรเสียเวลาและเสียกำลังบุคลากรรับเรื่องทุจริตเล็กน้อย

(2.) ป.ป.ช. ควรแสวงหาข้อตกลงร่วม หรือประสานขอความร่วมมือกับหน่วยงานอื่นสร้างพันธมิตร เช่น การร่วมมือกับ ป.ป.ง. ฯลฯ และร่วมมือกับภาคประชาชนปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปราบปรามคอร์รัปชันที่สามารถใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือได้รวดเร็วให้บรรลุปเป้าหมายในการปราบปรามคอร์รัปชัน

(3.) วิธีการไต่สวน ควรเพิ่มอำนาจให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนนำเครื่องมือและเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยเข้ามาบริหารจัดการ

(4.) การให้สินบนรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแส เพื่อจูงใจให้ร่วมกันปราบปรามคอร์รัปชัน

(5.) ลดขั้นตอนและระยะเวลาในการไต่สวนให้สั้นลง เพื่อแสดงความจริงจังในการปราบปรามคอร์รัปชัน

(6.) การเพิ่มอัตรากำลังและค่าตอบแทนเป็นเรื่อยๆ ดังเช่น พนักงานสอบสวนหรือเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ

(7.) นำเทคโนโลยีสารสนเทศมาบริหารจัดการเพื่อให้งานรวดเร็วขึ้น ลดขั้นตอนของงานที่ซ้ำซ้อน

(8.) ในการดำเนินคดีและการฟ้องร้อง ควรให้ศาลยุติธรรมจัดตั้งศาลแผนกคดีเกี่ยวกับคดีทุจริตไว้ในศาลชั้นต้นเป็นกรณีพิเศษ เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีทุจริตคอร์รัปชันเห็นผลโดยเร็ว

(9.) ควรจัดให้มีการสัมมนาเกี่ยวกับข้อขัดข้องหรือปัญหาอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายและระเบียบปฏิบัติ เพื่อให้เกิดผลสอดคล้องต่อการปราบปรามและการทุจริตอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(10.) ประชาสัมพันธ์การดำเนินงานให้เห็นว่ามีการปราบปรามคอร์รัปชันอย่างจริงจัง ให้เกรงกลัวต่อมาตรการที่เด็ดขาดและจริงจังของ ป.ป.ช.

3. รัฐบาลควรให้ความสนใจกับการปราบปรามคอร์รัปชัน ดังนี้

(1.) เพิ่มงบประมาณ

- ด้านบุคลากร ให้รองรับกับปริมาณงาน
- ด้านอุปกรณ์ เพิ่มวัสดุครุภัณฑ์ด้านเทคโนโลยีที่ทันสมัยให้ก้าวทันกับการทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นและรองรับกับปริมาณงานเช่นเดียวกัน
- ด้านสถานที่ เพิ่มอาคารที่ทำการให้รองรับกับบุคลากรและอุปกรณ์ที่เพิ่มขึ้น
- ด้านค่าตอบแทน เพื่อเป็นการรองรับกับบุคลากรและอุปกรณ์ที่เพิ่มขึ้น สร้างขวัญและกำลังใจโดยให้ค่าตอบแทนพิเศษ เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน หรือเจ้าหน้าที่กรมสอบสวนคดีพิเศษ

4. แสดงออกให้เห็นถึงการให้ความสำคัญในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน ได้แก่ การเยี่ยมและให้กำลังใจแก่บุคลากร รวมทั้งให้ตระหนักถึงภาระหน้าที่ และแก้ไขปัญหาในส่วนของ ป.ป.ช.

5. ประชาสัมพันธ์ ถึงความตั้งใจจริงในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันเน้นการให้ความสำคัญกับหน่วยงาน ป.ป.ช.

บรรณานุกรม

หนังสือ

คณิศร วัฒน. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม. 2542.

คณิศร ภาไชย. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร : โครงการ
ตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

ไพโรจน์ วายุภาพ. คู่มือปฏิบัติวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. ปทุมธานี : พรรค
2543.

มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2542.

สมพร พรหมพิตร. คู่มือปฏิบัติงานดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. กรุงเทพมหานคร :
ห้างหุ้นส่วนจำกัด พิมพ์อักษร, 2544.

อมร รักษาสัตย์. รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมทบทวนวิจารณ์. พิมพ์ครั้งที่ 2 กรุงเทพมหานคร : บริษัทด้าน
สุทธาการพิมพ์ จำกัด, 2543.

บทความ

กุลพล พลวัน. “การฟ้องคดีอาญาตามหลักดุลพินิจในประเทศไทย”. วารสารอัยการ 1, 1 (มกราคม 2521) :
น. 10 – 17.

โกเมน ภทธรนิรมย์. “งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม”. อัยการนิเทศ 21, 4 (2512) : น. 486 -492

พนัส ทศนิยานนท์. “ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูประบบอัยการในประเทศไทย”. วารสารอัยการ 4,
45 (กันยายน 2524) : น. 59 -80

เอกสารอื่นๆ

การเสวนาทางวิชาการรำลึกศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์ ครั้งที่ 3. “รัฐธรรมนูญใหม่กับการดำเนินคดีอาญา
กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”. (วันเสาร์ที่ 28 มีนาคม 2547)

ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

ระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528

กลุ่มที่ 4

การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน

การสร้างการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบของประชาชนในกรณีการทุจริตไม่ว่าในภาครัฐหรือภาคเอกชน จะช่วยให้มาตรการทั้งในด้านการป้องกันและการบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพสูงขึ้น ผลการศึกษาจะชี้ให้เห็นถึงความสำคัญ บทบาทและพัฒนาการการมีส่วนร่วมของประชาชนในปัญหาการคอร์รัปชัน เพื่อนำไปสู่การแลกเปลี่ยนและหาวิธีการในการพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น

ประธานการประชุม

นายสีมา สีมานันท์ เลขานุการ ก.พ.

ผู้นำอภิปราย

ดร.โคทม อารียา ผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาและพัฒนาสันติวิธี มหาวิทยาลัยมหิดล

การนำเสนอรายงานผลการศึกษา

- พัฒนาการและบทบาทภาคประชาสังคมและการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน
(องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศ สภานายความ และองค์กรพันธมิตร)
- การให้ความรู้ การสร้างวัฒนธรรมต่อต้านการคอร์รัปชัน การสร้างความตื่นตัวและจิตสำนึก
ให้แก่ประชาชน (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน)

การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน:
พัฒนาการและบทบาทภาคประชาสังคมและการแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชัน

นำเสนอโดย

องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทยและองค์กรพันธมิตร

สารบัญ

	หน้า
เรื่อง ภาพรวมสถานการณ์ภาคประชาสังคมไทยและการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน	4 : 1 : 1
บทบาทของเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนด้านคอร์รัปชัน	4 : 1 : 5
ในกรณีทุจริตยาและเวชภัณฑ์กระทรวงสาธารณสุข	
ภาคผนวก การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบกรณีทุจริตยา	4 : 1 : 7
โดยเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชน	
รายชื่อเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนด้านคอร์รัปชัน	4 : 1 : 15
บทบาทของสภานายความกับการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน	4 : 1 : 18
บทบาทสื่อมวลชนในการแก้ปัญหาคอร์รัปชัน	4 : 1 : 20
ปัญหาอุปสรรคของสื่อมวลชนในการทำข่าว	4 : 1 : 21
ข้อเสนอแนะบทบาทสื่อมวลชนในการแก้ปัญหาคอร์รัปชันในระยะสั้น	4 : 1 : 23
และระยะยาว	

ภาพรวมสถานการณ์ภาคประชาสังคมไทยในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน*

ดร. กนกกาญจน์ อนุแก่นทราย
องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย

1. การแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันจึงไม่อาจจำกัดอยู่เฉพาะหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องเท่านั้น แต่เป็นความรับผิดชอบร่วมกันของคนทั้งสังคมในการช่วยกันป้องกันและแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน โดยเฉพาะบทบาทของภาคประชาสังคมซึ่งเป็นกลไกสำคัญในสังคมประชาธิปไตย ในการทำหน้าที่ในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจรัฐและรักษาผลประโยชน์ร่วมของคนทั้งสังคม เช่น การติดตามกรณีทุจริตและเวชภัณฑ์กระทรวงสาธารณสุขของชมรมแพทย์ชนบทและเครือข่าย 30 องค์กรด้านคอร์รัปชันที่มีผลทำให้อดีตรัฐมนตรีต้องออกจากตำแหน่งและได้รับโทษจำคุก การทำหน้าที่ของสื่อมวลชนในการข่าวเพื่อเจาะลึกและสืบค้น (Investigative report) เพื่อเปิดเผยข้อเท็จจริงและเร่งรัดการรณรงค์ให้สังคมตระหนักถึงความสำคัญของความโปร่งใสและปัญหาคอร์รัปชัน ซึ่งบทบาทต่างๆ ของภาคประชาสังคมเหล่านี้นอกจากจะส่งผลให้เกิดการแก้ไขปัญหาในระดับหนึ่งแล้ว ยังทำให้สังคมไทยเกิดความตื่นตัวต่อปัญหาคอร์รัปชันและพร้อมที่จะเป็นแนวร่วมในการแก้ไขปัญหา

2. ในช่วงก่อนที่ประเทศไทยจะมีรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 นั้น ยังไม่มีองค์กรภาคประชาสังคมใดที่มีภารกิจโดยตรงหรือประกาศเจตนารมณ์อย่างชัดเจนในการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน หากจะมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาคอร์รัปชันก็จะเป็นการเคลื่อนไหวเพื่อต่อต้านและขับไล่ผู้นำในยุคเผด็จการที่มีกรณีอื้อฉาวด้านคอร์รัปชัน ดังในกรณีการเรียกร้องประชาธิปไตยในเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516

3. ขณะเดียวกันกับที่ประเทศไทยได้เริ่มใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 เป็นช่วงที่ประเทศไทยเกิดเหตุการณ์วิกฤติเศรษฐกิจและเกิดกระแสแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลที่แพร่หลายทั้งในระดับสากลและในประเทศ และมีการวิเคราะห์สาเหตุหลักของปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจว่าเป็นเพราะปัญหาคอร์รัปชันและการขาดความเป็นธรรมาภิบาล ผสมกับในขณะนั้นได้เกิดกรณีทุจริตยาและเวชภัณฑ์

* เอกสารนี้ใช้เพื่อประกอบการประชุมระดับชาติว่าด้วยงานยุติธรรมครั้งที่ 3 วันที่ 22-23 สิงหาคม 2548 โดยสรุปจากบทความทางวิชาการอันเป็นส่วนหนึ่งของชุดการศึกษา เรื่อง “พัฒนาการและบทบาทภาคประชาสังคมในการต่อต้านคอร์รัปชัน” ซึ่งประกอบด้วย ภาพรวมสถานการณ์ภาคประชาสังคมไทยและการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน โดย ดร. กนกกาญจน์ อนุแก่นทราย, กรณีศึกษาที่ 1: บทบาทของเครือข่าย 30 องค์กรพัฒนาเอกชนด้านคอร์รัปชันในกรณีทุจริตยาและเวชภัณฑ์กระทรวงสาธารณสุข โดย รสนา โตสิตระกูล, กรณีศึกษาที่ 2: บทบาทสื่อมวลชนในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน โดย ประสงค์ เลิศรัตนวิสุทธิ์ และอิศรินทร์ หนูเมือง, กรณีศึกษาที่ 3: บทบาทสภาทนายความในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน โดย ดนัย อนันตโย

กระทรวงสาธารณสุขที่มีการเคลื่อนไหวของเครือข่าย 30 องค์กรด้านคอร์รัปชัน กระแสความคิดเรื่อง
ธรรมาภิบาลและสถานการณ์ในขณะนั้นส่งผลให้องค์กรภาคประชาสังคมได้พูดคุยปรึกษาหารือเกี่ยวกับ
ปัญหาคอร์รัปชันอย่างจริงจัง และองค์กรบางส่วนได้ดำเนินการกิจและกิจกรรมในการแก้ไขปัญหา
คอร์รัปชัน โดยสามารถจำแนกประเภทขององค์กร ดังนี้

- องค์กรที่มีภารกิจโดยตรงในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน เช่น องค์กรเพื่อความโปร่งใสใน
ประเทศไทย มูลนิธิประเทศไทยใสสะอาด เครือข่าย 30 องค์กรด้านคอร์รัปชัน เครือข่ายประชาชนด้าน
คอร์รัปชัน กองทุนสื่อต้านคอร์รัปชัน เป็นต้น
- องค์กรที่ไม่ได้มีการกิจโดยตรงในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน แต่เกี่ยวข้องตามสถานการณ์
เช่น ชมรมแพทย์ชนบท คณะกรรมการณรงค์เพื่อประชาธิปไตย
- องค์กรวิชาชีพที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลวิชาชีพตนเองและการกำหนดมาตรฐานเพื่อพัฒนา
วิชาชีพ เช่น สภานายความ แพทยสภา สภาการหนังสือพิมพ์ สมาคมวิศวกรรมสถานแห่งประเทศไทย
สมาคมนักข่าวนักหนังสือพิมพ์แห่งประเทศไทย
- องค์กรวิชาการที่ทำหน้าที่ศึกษาวิจัยและเผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับปัญหาคอร์รัปชัน ซึ่ง
รวมถึง มหาวิทยาลัย และหน่วยงานวิจัยต่างๆ
- องค์กรท้องถิ่นที่รวมตัวกันเพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม เช่น กลุ่มชาวบ้านหินกรูดบ่อ
นอก ชมรมคนรักสัตว์
- องค์กรสื่อมวลชนที่ทำหน้าที่เปิดเผยประเด็นคอร์รัปชันต่อสาธารณะ

4. บุทธศาสตร์และกิจกรรมขององค์กรภาคประชาสังคม

- การรวมกลุ่มเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นการทำงานของผู้ที่รวมตัวกันเพื่อประโยชน์ของ
สาธารณะ อาจเป็นการรวมกลุ่มของประชาชนในท้องถิ่นหรือการติดตามปัญหาคอร์รัปชันในกรณีเฉพาะ
- การรณรงค์สร้างจิตสำนึกสาธารณะ เป็นการสร้างความตื่นตัวของสาธารณะต่อปัญหา
คอร์รัปชัน โดยเป็นการรณรงค์ให้เห็นความสำคัญและรู้เท่าทันต่อปัญหาคอร์รัปชันในรูปแบบต่างๆ รวมทั้ง
ความสำคัญของการสร้างระบบป้องกันปัญหา
- การจัดการความรู้ เป็นการจัดทำข้อมูลและการศึกษาวิจัยในเรื่องต่างๆที่เกี่ยวข้องกับปัญหา
คอร์รัปชันและการป้องกันปัญหา
- การเสริมสร้างศักยภาพกลุ่มเป้าหมาย เป็นกิจกรรมที่มุ่งไปยังกลุ่มบุคคลที่มีศักยภาพและ
สามารถพัฒนาต่อเพื่อให้มีทักษะ ความรู้ความสามารถ และมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน
ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- การสร้างกิจกรรมเยาวชน เป็นกิจกรรมลักษณะที่เน้นกลุ่มเป้าหมายที่เยาวชนเป็นหลัก เพราะ
เยาวชนคือผู้ที่เติบโตต่อไปเป็นผู้ใหญ่ในอนาคต การสร้างกิจกรรมเยาวชนจึงเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันของ