

มาตรฐานการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

โดย

นายพิเชฐ พุ่มพันธ์
ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภาค ๗

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๕
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช ๒๕๕๕ – ๒๕๖๐

บทคัดย่อ

เรื่อง **มาตรฐานการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่ง
 ทางการเมือง**

ลักษณะวิชา **การเมือง**

ผู้วิจัย **นายพิเชฐ พุ่มพันธ์ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๘**

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยมาเป็นเวลานาน ก่อให้เกิดผลร้ายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ กรณีกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” ในการไต่สวนข้อเท็จจริง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

จากการศึกษาวิเคราะห์การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่า ในการดำเนินการคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจใช้ดุลพินิจ พิจารณาส่งเรื่องที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ที่อยู่ระหว่างการดำเนินการให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมทั้งให้อำนาจพนักงานสอบสวนดำเนินคดีต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยไม่ต้องส่งเรื่องมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ ในกรณีที่มีการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ในเขตอำนาจของศาล จึงทำให้กระบวนการดำเนินคดีอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกแบ่งออกเป็น ๒ รูปแบบ คือ การไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีกระบวนการดำเนินคดีที่แตกต่างกันและไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้กระบวนการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีมาตรฐาน ที่ชัดเจน เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และไม่ทำให้เกิดการถกเถียงหรือไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย

คำนำ

ปัญหาในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีมาเป็นเวลานานแล้ว เนื่องจากจะเป็นผู้มีความรู้และอิทธิพล พยานหลักฐานหาได้ยาก แต่กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้รับการแก้ไข โดยจะถูกไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น แต่กรณีไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงเองก็ได้ หรือมอบอำนาจให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยใช้วิธีระบบสอบสวน ทำให้รับฟังพยานและสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาต่างกันเกิดความลักลั่นไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ผู้วิจัยจึงได้เสนอโครงการวิจัยมาตรฐานการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยมีวัตถุประสงค์หลัก คือ การเสนอแนวทางการแก้ไขปรับปรุงและยกระดับมาตรฐานการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้มีมาตรฐานเดียวกันไม่เกิดการลักลั่นต่อไป

(นายพิเชฐ พุ่มพันธ์)

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ.รุ่นที่ ๕๕

ผู้วิจัย

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
คำนำ	ข
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
บทที่ ๑ บทนำ	๑
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	๔
ขอบเขตของการวิจัย	๔
วิธีดำเนินการวิจัย	๕
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	๕
บทที่ ๒ แนวคิดการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐและการตรวจสอบถ่วงดุล	๖
ระบบการดำเนินคดีอาญา	๗
การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution)	๘
มาตรฐานสากลเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญา	๑๐
แนวคิดและหลักการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ	๑๖
สรุป	๓๕
บทที่ ๓ กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่ง	
ทางการเมือง	๔๑
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	
พ.ศ. ๒๕๔๒	๔๓
พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต	
พ.ศ. ๒๕๕๑	๕๔
พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗	๗๑
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา	๗๖
พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๕	๘๒
สรุป	

บทที่ ๔	วิเคราะห์การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่ง	
	ทางการเมือง	๘๕
	วิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับคณะกรรมการ ป.ป.ท.	๘๖
	วิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับพนักงานสอบสวน	
	คดีพิเศษ	๘๘
	วิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับพนักงานสอบสวน	๘๙
	วิเคราะห์มาตรฐานการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่ง	
	ทางการเมือง	๑๐๕
	ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการไต่สวนคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ	๑๐๘
บทที่ ๕	สรุปและข้อเสนอแนะ	๑๑๒
	สรุป	๑๑๒
	ข้อเสนอแนะ	๑๑๕
บรรณานุกรม		๑๑๖)
ภาคผนวก		๑๒๐
	ผนวก ก แบบสัมภาษณ์	๑๒๑
	ผนวก ข ผลการสัมภาษณ์	๑๒๖
	ผนวก ค ภาพประกอบการสัมภาษณ์	๑๓๕
ประวัติย่อผู้วิจัย		๑๔๒

บทที่ ๑

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันนับเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยมาเป็นเวลานาน ก่อให้เกิดผลร้ายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ และได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นข้อเรียกร้องจากทุกฝ่ายเพื่อร่วมกันหาแนวทางป้องกันและปราบปรามอย่างเป็นรูปธรรม จนมีการกำหนดเป็นกฎหมายและมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๘ ในสมัยที่นายสัญญาธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ มีชื่อย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ป.” ทำหน้าที่ดำเนินงานเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการ แต่ผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเกี่ยวกับการปราบปรามทุจริตคอร์รัปชันได้ เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาฐานทุจริตประพฤติมิชอบแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ใช้ระบบเดียวกับการดำเนินคดีอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นและบุคคลธรรมดาทั่วไป กล่าวคือ บุคคลที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญามี ๒ ประเภท ได้แก่ พนักงานอัยการและผู้เสียหายเท่านั้น พนักงานอัยการจะฟ้องคดีได้ก็ต่อเมื่อมีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน และพนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนคดีโดยชอบแล้ว ส่วนผู้เสียหายนั้นแม้จะนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลได้เอง ก็มีข้อจำกัดตามกฎหมาย กระบวนการดำเนินคดีอาญาดังกล่าวซึ่งเป็นวิธีเดียวกันกับที่ใช้กับการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดอาญาทั่วไป ขาดประสิทธิภาพ ในการนำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาลงโทษ เพราะเป็นคดีที่มีความสลับซับซ้อน ผู้กระทำความผิดมีบารมีและอิทธิพล ประกอบกับระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ให้ฝ่ายผู้กล่าวหาเป็นผู้พิสูจน์ความผิดของจำเลยโดยศาลจะต้องวางตัวเป็นกลาง ไม่อาจจะเป็นฝ่ายค้นหาข้อเท็จจริงเองได้ง่ายนัก ในอดีตจึงมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพียงรายเดียวที่ศาลพิพากษาลงโทษเพราะกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองของประชาชนได้ก่อกำเนิดรูปแบบการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรูปแบบใหม่ขึ้น โดยมีข้อกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรียกชื่อย่อว่า “ป.ป.ช.” และมีแผนก

คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา เพื่อจัดการคดีทุจริตประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ โดยมีการตรากฎหมายและประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อใช้ในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต่อมาคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) โดยพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน เป็นหัวหน้าคณะ ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ได้มีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๑ เรื่อง การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๙ ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ที่อยู่ระหว่างการดำเนินการให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน ดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แล้วแต่กรณี หรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวน ดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปก็ได้

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ มีการตรากฎหมายและประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ท.” ขึ้น เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบจำนวนมาก โดยให้มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ไม่รวมถึงผู้บริหารระดับสูงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ผู้พิพากษาและตุลาการ พนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของศาล รัฐสภา องค์กรตาม

รัฐธรรมนูญและองค์การอิสระจากการควบคุมหรือกำกับของฝ่ายบริหารที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ
เจ้าหน้าที่ของรัฐในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และ
เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ ตามที่
คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด และเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔
มาตรา ๘๕/๒ โดยเป็นการนำหลักการของประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย
อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๑ เรื่อง การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๘ มาบัญญัติให้
อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาส่งเรื่องที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำ
ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ที่อยู่
ระหว่างการดำเนินการให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัยหรือ
ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้วแต่กรณี หรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวล
กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมทั้งบัญญัติเพิ่มเติมมาตรา ๘๕/๑ ให้อำนาจพนักงานสอบสวน
ดำเนินคดีต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยไม่ต้องส่งเรื่องมาให้คณะกรรมการ
ป.ป.ช. ดำเนินการ ในกรณีที่มีการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ในเขตอำนาจของศาลเนื่องจากมีการ
จับกุมผู้ถูกกล่าวหาไว้ระหว่างดำเนินคดีตามมาตรา ๘๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ
ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้วย

จากหลักการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
ดังกล่าวข้างต้น ทำให้กระบวนการดำเนินคดีอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกแบ่งออกเป็น ๒ รูปแบบ
กล่าวคือ การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท.
และการดำเนินการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
ในขณะที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งมีผลบังคับใช้
ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป และเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และ
วิธีการในการพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบไว้เป็นการเฉพาะ ได้บัญญัติให้วิธีพิจารณาคดี
ทุจริตและประพฤติมิชอบใช้ระบบไต่สวน และในการพิจารณาพิพากษาคดีที่อัยการสูงสุด

พนักงานอัยการ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ให้ศาลนำรายงานและสำนวนการสอบสวนหรือสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของโจทก์ มาเป็นหลักในการแสวงหาความจริง และอาจสืบพยานเพิ่มเติมเพื่อหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้ตามที่เห็นสมควร ดังนั้น กระบวนการดำเนินคดีอาญาในชั้นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. และพนักงานสอบสวน ซึ่งเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน จึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาการที่กระบวนการดำเนินคดีอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีรูปแบบการดำเนินการที่แตกต่างกันย่อมส่งผลกระทบต่อกระบวนการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติคุ้มครองและรับรองสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ให้ได้รับความคุ้มครองและมีสิทธิเท่าเทียมกัน จึงมีความจำเป็นที่ต้องศึกษาให้ได้ข้อยุติเกี่ยวกับมาตรฐานการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีมาตรฐานที่ชัดเจน เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และไม่ทำให้เกิดการถกเถียงหรือไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ห้วงทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

๒. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปรับปรุงและยกระดับมาตรฐานการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้จะศึกษาเฉพาะการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย กรณีพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนตามมาตรา ๘๕/๑ และกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้พนักงาน

สอบสวนดำเนินการตามมาตรา ๘๘/๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพดังนี้

๑. ศึกษาจากเอกสาร โดยมุ่งศึกษาวิเคราะห์เจตนารมณ์และบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับขององค์กรที่เกี่ยวข้อง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒. สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๓ ท่าน ดังนี้

๒.๑ นายอาคม ศรียากษ์ รองอธิบดีศาลอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง

๒.๒ นายกฤษฎา บุญยสมิต อธิบดีอัยการ สำนักวิชาการ

๒.๓ นายศักดิ์ชัย เมทินีพิศาลกุล รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.

๓. นำข้อมูลที่รวบรวมได้มาทำการวิเคราะห์การดำเนินการดำเนินคดีอาญาถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ได้มาเพื่อแนวทางการแก้ไขปรับปรุงและยกระดับมาตรฐานการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

๑. รับทราบปัญหาข้อจำกัดในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.๒๕๔๒ และแก้ไขเพิ่มเติม

๒. ได้แนวทางข้อเสนอแนะในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้มีการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์ มีความเสมอภาคและเท่าเทียมเป็นมาตรฐานเดียวกัน

บทที่ ๒

แนวคิดการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการตรวจสอบถ่วงดุล

การตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยมีทั้งระบบปกติ และระบบพิเศษกล่าวคือ สำหรับระบบปกติ อันได้แก่ กระบวนการทางอาญาและกระบวนการในทางวินัย ซึ่งจะพบว่า มีอุปสรรคและข้อบกพร่องบางประการที่ทำให้กระบวนการตรวจสอบ และนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ การตรวจสอบการทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามักไม่ได้ความร่วมมือในการสืบสวนสอบสวนจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพราะบุคคลเหล่านั้น ล้วนแล้วแต่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดทั้งสิ้น ทำให้การได้มาซึ่งพยานหลักฐานเป็นไปโดยยากลำบาก ประกอบกับการพิสูจน์ความผิดทางอาญานั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบวิธีพิจารณาที่ถือว่า หน้าที่นำสืบตกเป็นของโจทก์ และต้องนำสืบให้ศาลปราศจากความสงสัยว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริงหรือไม่ เช่นนี้ก็เป็นการยากในการพิสูจน์ความผิด และการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ยิ่งไปกว่านั้นถ้าผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีอิทธิพลสูงในแวดวงการเมือง ข้าราชการ หรือธุรกิจแล้ว กระบวนการตรวจสอบก็ยิ่งทวีความยากลำบากมากขึ้น นอกจากการตรวจสอบการทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ในระบบราชการปกติยังมีการตรวจสอบการทุจริตโดยกระบวนการพิจารณาโทษทางวินัยซึ่งก็มีความบกพร่องเช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่มาจากการปกป้องพวกพ้องเดียวกัน หรือการแสวงหาพยานหลักฐานจากเจ้าหน้าที่ของรัฐกลุ่มที่มีความเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดที่เป็นไปโดยยาก

จากข้อบกพร่องของการตรวจสอบการทุจริตในระบบปกติ ได้ทำให้เกิดแนวคิดพยายามสร้างการตรวจสอบการทุจริตในระบบพิเศษ ที่มีมาตรการในการตรวจสอบแตกต่างไปจากเดิม และมีองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ โดยเฉพาะ การตรวจสอบการทุจริตในระบบพิเศษดังกล่าวมีการพัฒนาการมาโดยตลอด โดยแนวทางการดำเนินการในระบบพิเศษดังกล่าว แบ่งออกได้เป็น ๓ ช่วงเวลา โดยเริ่มช่วงแรก ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๘๘ ถึง พ.ศ. ๒๕๑๖ ที่การตรวจสอบการทุจริตในระบบพิเศษเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และมีการบังคับใช้ในระยะเวลาอันสั้น จนกระทั่งภายหลังเหตุการณ์วันมหาวิปโยค ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ทำให้เกิดโครงสร้างและกลไกการตรวจสอบการทุจริตที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการตรวจสอบการทุจริตโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการก็ยังมีข้อบกพร่องบางประการอันนำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ขึ้นในปัจจุบัน

ระบบการดำเนินคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำความผิดมีระบบการดำเนินคดีอาญาที่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศอยู่ด้วยกัน ๒ ระบบ คือ การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน (Inquisitorial System) และการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา (Accusatorial System)

๑. การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน (Inquisitorial System)

การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนนี้เป็นการค้นหาความจริงแบบดั้งเดิมที่มองว่าการกระทำความผิดทางอาญาที่เกิดขึ้นเป็นการกระทำผิดต่อรัฐด้วย รัฐจึงมีหน้าที่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดและค้นหาความจริงด้วยตนเอง โดยที่ทั้งฝ่ายปกครองและฝ่ายศาลต่างก็พยายามค้นหาความจริงว่ามีการกระทำความผิดทางอาญาเกิดขึ้นหรือไม่ ศาลจะมีบทบาทในการสอบสวนฟ้องร้อง การค้นหาความจริงและการพิจารณาคดี ซึ่งศาลไม่เป็นแต่เพียงคนกลางในการตัดสินคดี แต่ยังมีอำนาจแทรกแซงการดำเนินกระบวนการพิจารณาของกลุ่มความ โดยการซักถามและแสวงหาพยานหลักฐานเพิ่มเติม การดำเนินคดีแบบนี้จึงไม่มีทั้งโจทก์และจำเลย แต่มีเพียงผู้ไต่สวนและผู้ถูกไต่สวน ซึ่งสถานะของผู้ถูกไต่สวนในคดีมีสภาพเป็นเพียง “วัตถุ” (Object) แห่งการซักฟอกในคดีเท่านั้น โดยผู้ไต่สวนไม่เพียงแต่มีหน้าที่ค้นหาความจริงที่เป็นปรปักษ์กับผู้ถูกไต่สวน แต่ยังค้นหาพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่เป็นผลร้ายแก่ผู้ถูกไต่สวนด้วย ในการดำเนินคดีอาญาตามระบบนี้ผู้ถูกไต่สวนแทบจะไม่มีสิทธิอะไรและมีสภาพไม่ต่างจากวัตถุอันหนึ่ง หรือเป็นเพียงวัตถุแห่งการซักฟอกในคดีนั้น สภาพของผู้ถูกไต่สวนจึงเป็น “กรรมในคดี” การดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวนมีข้อบกพร่องและกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกไต่สวน กล่าวคือ อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอยู่ในดุลพินิจของผู้ไต่สวนเพียงคนเดียว เป็นเหตุให้เกิดวิธีการค้นหาความจริงโดยการทรมานร่างกายของผู้ถูกไต่สวน เพื่อบังคับให้ผู้ถูกไต่สวนให้ข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำความผิด หรืออาจถึงขนาดบังคับให้ผู้ถูกไต่สวนให้การรับสารภาพ ต่อมาเห็นว่าการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวนไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นได้ เนื่องจากผู้ถูกไต่สวนไม่สามารถต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่

และไม่มีการตรวจสอบหรือคานอำนาจการใช้ดุลพินิจของผู้ไต่สวน ดังนั้น หากผู้ไต่สวนไม่มีความเป็นกลางหรือมีอคติต่อผู้ถูกไต่สวนแล้ว ก็จะสร้างความเสียหายต่อผู้ถูกไต่สวน รวมทั้งสร้างความเสียหายต่อสังคมโดยรวมด้วยการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนเป็นระบบที่ต้องการค้นหาความจริงในคดีโดยผู้กระทำความผิดมีฐานะเป็นเพียงกรรมในคดีเท่านั้น ซึ่งสามารถจำแนกลักษณะสำคัญของการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนได้ ดังนี้

๑.๑ ศาลเป็นผู้มีหน้าที่ในการค้นหาความจริงและพิจารณาพิพากษาคดี กล่าวคือ มีการรวบรวมกระบวนการสอบสวน การฟ้องร้อง และการพิจารณาพิพากษาคดี ให้เป็นกระบวนการเดียวกัน ทำให้กระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินคดีส่วนใหญ่อยู่ในความรับรู้ของศาลเท่านั้น ผู้ถูกไต่สวนไม่อาจรับรู้ขั้นตอนการดำเนินคดีในส่วนนี้ได้

๑.๒ การดำเนินคดีในศาล โจทก์ในคดีเป็นแต่เพียงผู้ช่วยของศาลในการค้นหาความจริงเท่านั้น ซึ่งความสัมพันธ์ในคดีส่วนใหญ่จะเป็นความสัมพันธ์ระหว่างศาลกับจำเลย

๑.๓ การสืบพยานในศาลไม่มีความเคร่งครัดในรูปแบบหรือขั้นตอนหรือหลักเกณฑ์การนำสืบพยานหลักฐาน และที่สำคัญคือไม่มีบทตัดพยานที่เด็ดขาด (Exclusionary Rule) เหมือนอย่างในการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา ทั้งนี้ เพื่อต้องการค้นหาความจริงในคดีให้ได้มากที่สุด

๒. การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา (Accusatorial System)

การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหาเป็นระบบการค้นหาความจริงที่แก้ไขข้อบกพร่องของการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน โดยแยกการสอบสวนและฟ้องร้องออกจากการพิจารณาพิพากษา การตรวจสอบข้อเท็จจริงของระบบกล่าวหาแบ่งออกเป็นสองขั้นตอน คือ ให้เจ้าพนักงานตรวจสอบความจริงในขั้นแรก โดยในขั้นนี้อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการ หากพบว่า มีการกระทำความผิดจริง พนักงานอัยการจะยื่นฟ้องเพื่อให้ศาลตรวจสอบความจริงต่อไป ในระบบนี้ศาลจะทำหน้าที่เพียงการพิจารณาพิพากษาแต่เพียงอย่างเดียว และยกฐานะของ ผู้ถูกกล่าวหาขึ้นเป็น “ประชาชนในคดี” ได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีการตัดสินจากศาลว่าเป็นผู้กระทำความผิด ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ โดยศาลจะวางตัวเป็นกลางเป็นเพียงผู้ควบคุมความถูกต้องของกระบวนการพิจารณาและวินิจฉัยความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานและพิพากษาคัดสินคดีเท่านั้น ลักษณะสำคัญของระบบกล่าวหา คือ

๒.๑ ศาลจะวางเฉยในการค้นหาความจริง เพราะถือว่าการพิสูจน์ข้อเท็จจริง เป็นหน้าที่ของคู่ความเท่านั้น ศาลไม่มีหน้าที่ช่วยเหลือคู่ความฝ่ายใดในการค้นหาความจริง

๒.๒ ความสัมพันธ์ในคดีเป็นการต่อสู้ระหว่างคู่ความ ศาลทำหน้าที่เป็นเพียง ผู้ควบคุมให้คู่ความต่อสู้กันภายใต้กฎเกณฑ์

๒.๓ กฎเกณฑ์ในการสืบพยานหลักฐานมีความเคร่งครัด โดยมีบทตัดพยาน ที่เด็ดขาด (Exclusionary Rule) การพิจารณาตัดสินคดีให้ความสำคัญแก่หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติ ในการสืบพยานหลักฐานมากกว่าเนื้อหา การค้นหาข้อเท็จจริงแบบระบกก้าวหา ศาลจึงอาจมี คำพิพากษายกฟ้องคดีด้วยสาเหตุทางขั้นตอนทางปฏิบัติ (Technical)

ประเทศในภาคพื้นยุโรปโดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน มีการนำ การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนมาใช้อย่างจริงจัง และถือได้ว่าเป็นประเทศที่เป็นแบบอย่าง แก่ประเทศอื่นๆ ในการนำระบบไต่สวนมาใช้ สำหรับในประเทศไทย ตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา จนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษ ใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. ๑๑๕ การดำเนินคดีอาญาเป็นระบบไต่สวน แต่หลังจากมีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. ๑๑๕ และยกเลิกวิธีพิจารณาคดี แบบจารีตนครบาลแล้ว ประเทศไทยได้นำการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหามาใช้ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันมีคดีอาญาบางประเภทที่กฎหมายกำหนดให้นำระบบไต่สวนมาใช้ในการพิจารณาคดี เช่น การดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การดำเนินคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร เป็นต้น

การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution)

การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ มีแนวคิดว่าการกระทำความผิดอาญาเป็นการกระทำที่ทำลายความสงบ สุขของสังคมส่วนรวม ซึ่งรัฐมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย รวมถึงมีหน้าที่ป้องกันมิให้มีการ กระทำความผิดอาญา และหากมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องสร้างความเป็น ธรรมแก่สังคม ดังนั้น เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาจะถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายไม่ใช่ประชาชน เนื่องจากประชาชนไม่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมจึงไม่มีสิทธิ ฟ้องคดีด้วยตนเอง อย่างไรก็ตามไม่ได้หมายความว่ารัฐจะผูกขาดอำนาจในการดำเนินคดีอาญาไว้โดยเด็ดขาด ในประเทศ ที่ถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยเคร่งครัดก็ยังมี การผ่อนปรนให้ประชาชนฟ้องคดีได้ในบางกรณี เช่นกัน เพียงแต่จำกัดประเภทและฐานความผิดไว้ เช่น ในประเทศฝรั่งเศส แม้รัฐจะไม่ยินยอมให้

ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้โดยตรง แต่ก็มีข้อผ่อนปรนโดยเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายสามารถยื่นฟ้องคดีแพ่งอันมีผลต่อเนื่องทำให้ต้องมีการดำเนินคดีอาญาต่อไปได้ หรือในประเทศเยอรมันก็ผ่อนปรนโดยรัฐอนุญาตให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้ในบางฐานความผิด แต่ความผิดที่รัฐอนุญาตให้ผู้เสียหายฟ้องคดีเองได้นั้นเป็นความผิดเล็กน้อยหรือในประเทศญี่ปุ่น ให้ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีได้เฉพาะความผิดอันยอมความได้เท่านั้น หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเป็นหลักที่สืบทอดกันมาในประเทศภาคพื้นยุโรป ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากวิธีการดำเนินคดีของอาณาจักรโรมัน และศาลทวงศาสนาโรมันคาทอลิก โดยนำเอาระบบไต่สวน (Inquisitorial System) มาใช้ ต่อมาเกิดการปฏิวัติขึ้นในประเทศฝรั่งเศส จึงได้มีหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐแนวใหม่ โดยมีแนวคิดว่า ผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอาญาเป็นผู้กระทำความผิดต่อรัฐด้วย รัฐจึงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการดำเนินคดีเอากับผู้กระทำความผิด พร้อมทั้งจัดหาพยานหลักฐานและลงโทษ โดยแนวความคิดดังกล่าวส่งผลให้การดำเนิน คดีอาญาขององค์กรของรัฐต้องกระตือรือร้นร่วมมือกันในการค้นหาความจริงโดยไม่จำกัดรูปแบบ ทำให้การค้นหาความจริงในการดำเนินคดีอาญามีหลักประกันสิทธิของผู้กระทำ ความผิดมากยิ่งขึ้น โดยต้องให้สิทธิแก่ผู้กระทำความผิดในการต่อสู้คดีแก้ข้อกล่าวหาอย่างเต็มที่ซึ่งหมายถึงการยกฐานะของผู้กระทำความผิดจาก “กรรมในคดี” เป็น “ประธานในคดี”

การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยไม่จำกัดอำนาจฟ้องของประชาชน โดยให้อำนาจประชาชนที่จะฟ้องคดีได้เองไม่ว่าในคดีที่เป็นความผิดอันยอมความได้หรือความผิดอาญาต่อแผ่นดิน ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา ๒๘ อย่างไรก็ตามอำนาจฟ้องคดีอาญาของประชาชนอาจถูกยกเว้นด้วยกฎหมายพิเศษ เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งให้อำนาจเฉพาะอัยการสูงสุด และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้นที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญา เป็นต้น

มาตรฐานสากลเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญา

๑. ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)

แนวคิดเรื่อง “สิทธิมนุษยชน” ได้รับการยอมรับมานานแล้ว โดยแทนสิ่งเดิมที่เรียกว่า “สิทธิตามธรรมชาติ” (Natural Rights) ซึ่งถือเป็นสิทธิประจำตัวของมนุษย์ เพราะมนุษย์เกิดมาเท่าเทียมกัน และสิทธิดังกล่าวนี้ โอนให้กันไม่ได้ เช่น

สิทธิในชีวิต สิทธิในทรัพย์สิน สิทธิในการพูด สิทธิในการนับถือศาสนา สิทธิที่จะแสวงหาความสุข เป็นต้น

สิทธิตามธรรมชาตินี้ แต่เดิมมุ่งไปในทางจำกัดอำนาจของกษัตริย์หรือผู้ปกครองรัฐซึ่งไม่มีขอบเขต และบางครั้งใช้อำนาจก่อความเดือดร้อนแก่อาณาประชาราษฎร์ จึงได้มีการกล่าวอ้างสิทธิตามธรรมชาติขึ้นเพื่อจำกัดขอบเขตของรัฐ มีหลักอยู่ว่ารัฐต้องเคารพสิทธิตามธรรมชาติของพลเมือง จะตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิต่างๆ เหล่านี้ไม่ได้ นักปราชญ์บางท่านถึงกับมีความคิดว่า ถ้ารัฐตรากฎหมายมาจำกัดสิทธิตามธรรมชาติของพลเมือง กฎหมายฉบับนั้นๆ จะไม่มีผลบังคับใช้เลยทีเดียว

แนวความคิดเรื่องสิทธิตามธรรมชาตินี้มีอิทธิพลก่อให้เกิดการปฏิวัติครั้งสำคัญของโลกหลายครั้ง และยังเป็นต้นกำเนิดความคิดให้จัดทำเอกสารสิทธิของประชาชนที่มีชื่อเสียงหลายฉบับ รวมทั้งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนด้วย เช่น

เมื่อปี ค.ศ. ๑๗๘๙ ได้มีการปฏิวัติใหญ่ในฝรั่งเศส คณะปฏิวัติได้ทำลายคุกบาสดิลประหารชีวิตพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๖ พระราชวงศ์และบรรดาขุนนางตลอดจนเจ้าของที่ดินเป็นจำนวนมาก ล้มเลิกระบบฟิวดัลซึ่งทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคมอย่างร้ายแรง จากนั้นได้ประกาศปฏิญญาว่าด้วยสิทธิของมนุษย์และพลเมือง (Declaration des droits de l' Homme et du Citoyen) ปฏิญญาฉบับนี้ได้กลายเป็นเอกสารแม่บทสำหรับรับรองสิทธิของพลเมืองในประเทศต่างๆ รวมทั้งเป็นต้นกำเนิดของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนของสหประชาชาติอีกด้วย

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ มีข้อความที่รับรองสิทธิมนุษยชนไว้สองประเภทใหญ่ๆ กล่าวคือ

ประเภทแรก เรียกว่าสิทธิทางการเมืองหรือทางแพ่ง (Political or Civil Rights) สิทธิประเภทนี้ส่วนใหญ่เป็นสิทธิตามธรรมชาติที่เรารู้จักกันมาเก่าแก่ เช่น สิทธิในชีวิต, ร่างกาย, ทรัพย์สิน, สิทธิในการพูด, การเขียน, การพิมพ์, การโฆษณา สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติตามกฎหมายเท่าเทียมกัน สิทธิของผู้ต้องหาและจำเลยในคดีอาญา ฯลฯ เราถือว่าสิทธิประเภทนี้เป็นสิทธิในทางลบ (Negative) คือ จำกัดอำนาจของรัฐมิให้กระทำการใดๆ แก่พลเมืองตามอำเภอใจ

ประเภทที่สอง เรียกว่าสิทธิทางเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Rights) เป็นสิทธิชนิดใหม่รู้จักกันแพร่หลายเมื่อไม่นานมานี้เอง เช่น สิทธิในการศึกษา, สิทธิที่จะจัดตั้งสหพันธกรรมกร, สิทธิในมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของตนและครอบครัว, สิทธิในการพักผ่อนและเวลาว่าง รวมทั้งการจำกัดเวลาทำงาน

ตามสมควรและวันหยุดงานเป็นครั้งคราวโดยได้รับเงินจ้าง, สิทธิของแม่และเด็ก เป็นต้น เราถือว่า สิทธิประเภทที่สองนี้เป็นสิทธิในทางบวก (Positive) คือ บัญญัติขึ้นเพื่อให้รัฐต้องจัดบริการต่างๆ แก่พลเมือง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมีหลักการสำคัญที่แสดงให้เห็นว่า มนุษย์ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน โดยเฉพาะสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย แม้บุคคลนั้นจะถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำความผิดทางอาญาก็ตาม การจับกุม กักขัง รวมทั้งการปฏิบัติต่อผู้ถูกกล่าวหาจะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ข้างต้น ซึ่งต้องอาศัยอำนาจโดยบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติไว้ และต้องปฏิบัติต่อบุคคลดังกล่าว โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งต้องมีหลักปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดอาญาอีกด้วยว่า ทุกคนมีสิทธิโดยเสมอภาคเต็มที่ในอันที่จะได้รับการดำเนินการที่เป็นธรรมและเที่ยงธรรมในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของตนและการกระทำความผิดอาญาใดๆ ที่ตนถูกกล่าวหา ซึ่งถือว่าการวางหลักให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเป็นธรรม อีกทั้งบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดอาญา มีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์ จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิด

แต่ถึงอย่างไรก็ตาม ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนี้ มิใช่สัญญาระหว่างประเทศ ไม่ก่อให้เกิดพันธะทางกฎหมายแก่ประเทศที่ร่วมรับรองโดยตรง ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมีลักษณะเป็นเพียงประกาศถึงสิทธิที่สำคัญๆ ของมนุษย์ที่เคยได้รับการคุ้มครองในมาตรฐานเดียวกัน อยากรู้ก็ตีปฏิญญานี้ก่อให้เกิดพันธะทางศีลธรรมแก่ประเทศต่างๆ ที่เคยบัญญัติกฎหมายภายในหรือต้องการใดๆ ให้สอดคล้องกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มิใช่เป็นเพียงแถลงการณ์ร่วมกัน โดยไม่มีการผูกพันอย่างหนึ่งอย่างใดไม่ สำหรับพันธะทางกฎหมายปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนจะก่อให้เกิดขึ้นได้ก็ด้วยวิธีจัดทำในรูปของสัญญาระหว่างประเทศ โดยยึดถือแนวทางปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเป็นหลัก ดังนั้น สหประชาชาติจึงได้ดำเนินการร่างสัญญาระหว่างประเทศเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เป็นไปตามกฎหมายอย่างแท้จริง โดยจัดทำสัญญาระหว่างประเทศขึ้นสามฉบับ ซึ่งหนึ่งในนั้นก็คือ กติกา ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights, 1996)

๒. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR)

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่มีเนื้อหาสาระเป็นการรับรองหลักการ ว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ มุ่งเน้นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อส่งเสริมและเคารพสิทธิมนุษยชนของประชาชน กติการะหว่างประเทศนี้ได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพและความมั่นคงของตน บุคคลจะถูกจับกุมหรือกักขังหรือลิดรอนเสรีภาพโดยมิชอบไม่ได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามกฎหมาย หากบุคคลใดถูกจับกุมจะต้องได้รับแจ้งเหตุผลในขณะที่ถูกจับกุมและจะต้องทราบข้อหาโดยทันที หลังจากนั้นจะต้องถูกนำตัวไปศาลหรือเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมาย โดยทันที และได้รับการพิจารณาคดีหรือปล่อยตัวในเวลาที่เหมาะสม

๓. มาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ตามมาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ซึ่งรับรองโดยที่ประชุมสมัชชาทั่วไป โดยมติที่ ๔๓/๑๓๓ ลงวันที่ ๕ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๘๘ ได้กำหนดหลักการเพื่อคุ้มครองบุคคลทุกคนที่ถูกคุมขังหรือจำคุก อาทิ

ข้อ ๑ บุคคลทุกคนที่ถูกคุมขังหรือจำคุกพึงได้รับการปฏิบัติในฐานะมนุษย์และอย่างเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลนั้น

ข้อ ๑๑ บุคคลจะถูกคุมขังโดยปราศจากการไต่สวนขององค์กรศาล หรือองค์กรอื่นนั้นมิได้ ผู้ที่ถูกคุมขังมีสิทธิให้การแก้ข้อกล่าวหาหรือได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายตามที่กฎหมายกำหนด

ข้อ ๑๓ ผู้ที่ถูกคุมขังในระหว่างการดำเนินคดีอาญานั้น จะต้องถูกนำตัวไปยังองค์กรศาลหรือองค์กรอื่นตามที่กฎหมายกำหนดในทันทีที่จะกระทำได้ นับแต่เวลาที่ผู้นั้นถูกจับกุม ทั้งนี้เพื่อจะได้มีการตรวจสอบและวินิจฉัยว่าการควบคุมผู้นั้นเป็นการชอบหรือจำเป็นหรือไม่ การคุมขังบุคคลใดในระหว่างการสอบสวนหรือพิจารณาคดีนั้นจะกระทำไม่ได้ เว้นแต่มีหมายคุมขังที่ออกโดยชอบขององค์กรที่ออกคำสั่งคุมขังนั้น ผู้ที่ถูกคุมขังดังกล่าวมีสิทธิที่จะทำหนังสือระบุถึงสิ่งที่เขาได้รับการปฏิบัติในระหว่างที่ถูกคุมขังให้องค์กรที่ตรวจสอบความถูกต้องของการคุมขังดังกล่าวนั้น ได้ทราบข้อเท็จจริงด้วย เป็นต้น

จากหลักการมาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาดังที่กล่าวมา ถือเป็นหลักการที่ใช้เพื่อคุ้มครองรับรองสิทธิของผู้ถูกคุมขังหรือจำคุก ให้ได้รับการปฏิบัติอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อันเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของบุคคล

๔. อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓

(United Nations Convention Against Corruption : UNCAC)

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ เกิดขึ้นจากความร่วมมือของรัฐต่างๆ ที่ตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาและภัยคุกคามอันเกิดจากการทุจริตที่มีผลต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของสังคม ซึ่งบ่อนทำลายสถาบันและคุณค่าแห่งประชาธิปไตย คุณค่าทางจริยธรรม และความยุติธรรม และเป็นอันตรายต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนและหลักนิติธรรม รวมทั้งห่วงกังวลในความเชื่อมโยงระหว่างการทุจริตและอาชญากรรมในรูปแบบอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์กรอาชญากรรมและอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ รวมถึงการฟอกเงิน และในกรณีต่างๆ ของการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์จำนวนมาก ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของทรัพยากรแห่งรัฐ ที่คุกคามเสถียรภาพทางการเมืองและการพัฒนาที่ยั่งยืนของรัฐเหล่านั้น และเชื่อมั่นว่าการทุจริตมิได้เป็นเรื่องระดับภายในรัฐอีกต่อไป แต่เป็นปรากฏการณ์ข้ามชาติซึ่งส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจทั้งปวง ทำให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและการควบคุมการทุจริตเป็นสิ่งสำคัญ และเป็นความรับผิดชอบของรัฐทั้งปวงที่จะช่วยกันป้องกันและจัดการทุจริต

ทั้งนี้ประเทศไทยโดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๓ ให้ประเทศไทยเข้าให้สัตยาบันในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ โดยประเทศไทยได้ลงนามและยื่นสัตยาบันสารเข้าเป็นภาคีผ่านเอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรแห่งประเทศไทยประจำสหประชาชาติส่งผลให้ประเทศไทยเข้าเป็นรัฐภาคีอย่างสมบูรณ์ เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๔ ซึ่งการเข้าเป็นรัฐภาคีนั้นก่อให้เกิดประโยชน์ในทุกมิติของการต่อต้านการทุจริต ทั้งในประเทศและระหว่างประเทศ ทั้งนี้ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ๒๐๐๓ นับเป็นอนุสัญญาระดับแรกที่ครอบคลุมรัฐภาคีทั่วโลก

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ แบ่งออกเป็น ๘ หมวด รวม ๓๑ ข้อ โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตใน ๕ หมวดหลัก ได้แก่

หมวด ๒ มาตรการป้องกันการทุจริต กล่าวคือ รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องกำหนดนโยบาย และปฏิบัติเชิงป้องกัน เพื่อต่อต้านการทุจริต โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมของสังคม เช่น การกำหนด ขั้นตอนที่เป็นในการจัดทำระบบการจัดซื้อจัดจ้างที่เหมาะสม, การรับเอากระบวนการและ ข้อบังคับเพื่อให้สาธารณชนทั่วไปได้รับข้อมูลในกรณีที่เหมาะสมเกี่ยวกับองค์กร กระบวนการ ปฏิบัติงานและการตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารปกครองของรัฐ, การดำเนินมาตรการในการป้องกันการ ทุจริตที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน เป็นต้น ทั้งนี้รัฐภาคีจะต้องจัดให้มีองค์กรที่ทำหน้าที่ต่อต้าน การทุจริตที่มีความเป็นอิสระ เพื่อให้องค์กรดังกล่าวสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และปราศจากอิทธิพลในทางมิชอบใดๆ

หมวด ๓ การกำหนดความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ รัฐภาคีมีหน้าที่ต้องกำหนดให้การกระทำบางอย่างตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ เป็นความผิด ทางอาญาภายในรัฐของตน และในหมวดนี้ได้กำหนดหลักการและวิธีการในการดำเนินคดี ตั้งแต่ ในชั้นสืบสวนสอบสวน การฟ้องคดี การพิจารณาพิพากษา และการลงโทษ เพื่อก่อให้เกิด ประสิทธิภาพสูงสุด และโดยคำนึงถึงตามควรต่อความจำเป็นในการยับยั้งการทำความผิด และ สิทธิในการต่อสู้คดี รวมทั้งเคารพต่อหลักการที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลนั้นเป็นผู้บริสุทธิ์ นอกจากนั้นได้กำหนดหลักการและวิธีการในการคุ้มครองพยาน ผู้เชี่ยวชาญ และผู้เสียหาย ซึ่งให้ คำเบิกความเกี่ยวกับความผิด และคุ้มครองผู้รายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการทำความผิด ให้ได้รับ ความปลอดภัยและพ้นจากการแก้แค้น ช่มชู้ ทั้งนี้รัฐภาคีต้องจัดให้มีองค์กรหรือหน่วยงาน ที่ทำหน้าที่ในการต่อต้านการทุจริตที่มีความเป็นอิสระ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ อย่างมีประสิทธิภาพโดยปราศจากอิทธิพลในทางมิชอบใดๆ

หมวด ๔ ความร่วมมือระหว่างประเทศ กล่าวคือ กำหนดให้รัฐภาคีต้องให้ ความร่วมมือในเรื่องทางอาญา อันได้แก่ การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การโอนตัวบุคคลผู้ต้องโทษความ ช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมาย การโอนการดำเนินคดีอาญา ความร่วมมือในการบังคับใช้ กฎหมาย การสืบสวนสอบสวนร่วม การสืบสวนสอบสวนโดยวิธีพิเศษ

หมวด ๕ การติดตามทรัพย์สินคืน กล่าวคือ เป็นการกำหนดวิธีการในการป้องกัน และการสืบหาการโอนทรัพย์สินที่ได้มาจากการทำความผิด ทั้งกำหนดความร่วมมือและการให้ ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างรัฐภาคีในการติดตามทรัพย์สินคืนโดยตรง, การริบทรัพย์สิน, การส่งคืน และการจัดการทรัพย์สินที่ได้มาจากการทำความผิด

หมวด ๖ ความช่วยเหลือทางวิชาการและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร กล่าวคือ รัฐภาคีต้องฝึกอบรมบุคลากรของตนซึ่งรับผิดชอบงานป้องกันและการต่อต้านการทุจริต ให้มีประสิทธิภาพ ในการป้องกัน สืบหา สืบสวน สอบสวน ลงโทษ และควบคุมการทุจริต รัฐภาคีต้องให้การช่วยเหลือซึ่งกันและกันทั้งทางด้านวิชาการ การแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และด้านอื่นๆ ที่จำเป็น เช่น ด้านการเงิน วัสดุอุปกรณ์ เป็นต้น

ทั้งนี้หากพิจารณาถึงหมวด ๓ การกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิผู้ถูกกล่าวหาแล้วจะเห็นได้จาก ข้อ ๓๐ (๖) ดังนี้

ข้อ ๓๐ (๖) รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณากำหนดกระบวนการในกรณีที่เหมาะสม ในการถอดถอน พักงาน หรือเปลี่ยนแปลงหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหา เกี่ยวกับความผิดตามอนุสัญญาฯ โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจภายในขอบเขตเท่าที่สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน โดยคำนึงถึงการให้ความเคารพต่อหลักการที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าบุคคลนั้นเป็นผู้บริสุทธิ์

จากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ ข้อ ๓๐ (๖) ตามที่กล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าแม้รัฐภาคีแห่งอนุสัญญาระดับนี้จะตระหนักถึงความรุนแรงของปัญหาและภัยคุกคามอันเกิดจากการทุจริต และต้องการที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้หมดสิ้นไปหรือลดน้อยลงลงมากเพียงใด แต่ก็ไม่ละเลยต่อหลักในการเคารพซึ่งศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยเคารพต่อสิทธิ เสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา รวมถึงเคารพต่อหลักการที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์ ซึ่งการเคารพและให้ความสำคัญต่อสิ่งดังกล่าว ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญในการที่จะนำผู้ถูกกล่าวหาไปฟ้องต่อศาล

แนวคิดและหลักการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยมีมาช้านาน รัฐและประชาชนทุกภาคส่วนให้ความสำคัญกับปัญหานี้อย่างมาก แต่อำนาจหรือมาตรการตามกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการปราบปรามการทุจริตมีอยู่สำหรับการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐมีข้อบกพร่องของการใช้อำนาจจนไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้การทุจริตและประพฤติมิชอบทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น และบ่อยครั้งที่การทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหตุผลหนึ่งในการทำรัฐประหารจนก่อให้เกิดแรงกดดันจากประชาชนต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะต้องปฏิรูปการเมือง รวมทั้งต้องสร้าง

กลไกและมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจากปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำให้เกิดแนวคิดในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐสรุปได้ ดังนี้

๑. การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติ

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ไม่ว่าจะใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่แสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือพวกพ้อง หรือทุจริตต่อหน้าที่ในกรณีใดๆ รวมถึงบุคคลอื่นที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ร่วมกระทำผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วย จะมีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกฎหมายอื่นที่บัญญัติให้เป็นความผิด

คุณธรรมตามกฎหมายของความผิดเหล่านี้ คือ ความบริสุทธิ์แห่งอำนาจรัฐหรือแห่งตำแหน่ง

ความผิดต่างๆ เหล่านี้ เฉพาะผู้เป็นเจ้าพนักงานเท่านั้นที่จะกระทำผิดได้เนื่องจากเป็นองค์ประกอบความผิดที่กำหนดคุณสมบัติเฉพาะตัวของผู้กระทำความผิด บุคคลอื่นโดยทั่วไปซึ่งไม่ใช่เจ้าพนักงานไม่อาจกระทำความผิดได้ เพราะขาดองค์ประกอบความผิดที่กฎหมายบัญญัติด้วยเหตุนี้บุคคลธรรมดาจึงเป็นตัวการตามมาตรา ๘๓ ในการกระทำความผิดดังกล่าวไม่ได้ แต่อาจเป็นผู้สนับสนุนได้

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีอาญาเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติ

การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติไม่ค่อยจะมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรทำให้ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยสามารถสรุปปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ๓ ประการ คือ

ประการแรก บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตมักจะ ไม่ยอมให้ความร่วมมือในการร้องเรียน ฟ้องร้อง หรือเป็นพยาน เพราะต่างก็เป็นผู้กระทำผิดด้วยกันทั้งสิ้น

ประการที่สอง ตามหลักการในรัฐธรรมนูญและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาถือว่า ในการพิสูจน์ความผิดนั้นเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือผู้เสียหายที่จะพิสูจน์

ว่าจำเลยกระทำผิดจริง โดยต้องนำพยานหลักฐานมาสืบให้ศาลฟังเป็นที่ปราศจากข้อสงสัย หากมีข้อสงสัยกฎหมายให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย ดังนั้น ในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบส่วนมากผู้เสียหายเองเป็นผู้ยินยอมกระทำความผิด และการหาพยานหลักฐานทำได้ยาก การดำเนินคดีอาญาตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติจึงมักไม่ปรากฏว่าได้พยานหลักฐานแจ้งชัดพอจะเอาผิดต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

ประการที่สาม กรณีผู้กระทำความผิดเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อเอาผิดกับบุคคลดังกล่าวยิ่งทำได้ยากกว่าปกติ เพราะบุคคลเหล่านี้มีอิทธิพลสูง โดยเฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา มีอำนาจที่ให้คุณหรือโทษโดยตรงต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับล่างได้ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจในฐานะพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในการรวบรวมพยานหลักฐานและจัดทำสำนวนการสอบสวน ดังนั้น เมื่อผู้รวบรวมพยานหลักฐานเป็นผู้ได้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาการดำเนินคดีอาญาต่อบุคคลดังกล่าวอย่างตรงไปตรงมาเพื่อพิสูจน์ความผิดย่อมทำได้ยาก

ในอดีตการดำเนินคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบ โดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติในกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมิให้เห็นน้อยราย มีเพียงกรณีเดียวที่เห็นได้ชัดเจน คือ กรณีรัฐมนตรีกินป่าซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่าพนักงานอัยการยื่นฟ้อง พล.อ. สุรจิต จารุเสถณี เป็นจำเลยที่ ๑ คุณหญิงน้อมจิตร จารุเสถณี เป็นจำเลยที่ ๒ นางจรรุญ ศศิประภา เป็นจำเลยที่ ๓ ต่อศาล ด้วยปรากฏข้อเท็จจริงว่า จำเลยที่ ๑ ซึ่งเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตร จำเลยที่ 2 เป็นภริยาของจำเลยที่ ๑ และจำเลยที่ ๓ เป็นคนสนิทกับจำเลยที่ ๒ ร่วมกันรับเงินสินบนเป็นเงินสดและเช็คจาก นายสมฤกษ์ กิตติสุวรรณ เพื่อให้จำเลยที่ ๑ ใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์การเกษตรสั่งอนุญาตให้นายสมฤกษ์ฯ ได้เช่าที่ดินซึ่งเป็นสวนยางและป่าคุ้มครองจำนวนแสนไร่เศษในเขตพื้นที่อำเภอเบตง จังหวัดยะลา ซึ่งคดีนี้ศาลฎีกามีคำพิพากษาลงโทษจำคุกจำเลยที่ ๑ สิบห้าปี และลงโทษจำคุกจำเลยที่ ๒ และที่ ๓ สิบปี ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติไม่อาจนำไปใช้กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างกว้างขวาง

๒. การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยคณะกรรมการ ป.ป.ป.

ภายหลังเหตุการณ์ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เล็งเห็นถึงความสำคัญของการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพราะตระหนักดีว่าปัญหาการทุจริตในสังคมไทยที่เรื้อรังมายาวนานนั้นมีผลกระทบต่อเสถียรภาพ และความน่าเชื่อถือของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลและการเมืองไทย ประกอบกับมีเสียงเรียกร้องจากประชาชนที่ไม่ต้องการผลประการณอันเลวร้ายที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเบียดบังเอาผลประโยชน์ของชาติไปเป็นประโยชน์ของตน ด้วยเหตุนี้ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ นายกรัฐมนตรีจึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๑๗ แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) แต่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ชุดแรกยังไม่ทันได้จัดให้มีการประชุม นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ก็ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก่อน ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ถูกยุบเลิกไปด้วย จนกระทั่งนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้รับการแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีสมัยที่ ๒ จึงมีคำสั่งลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๑๗ แต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ขึ้นใหม่

คณะกรรมการ ป.ป.ป. ปฏิบัติหน้าที่มาจนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๑๗ ก็ถูกยุบเลิกไปรวมสรุปผลงานของคณะกรรมการในระหว่างระยะเวลาดังกล่าวได้ คือ เรื่องที่เข้าสู่อการพิจารณารวม ๔๓๔ เรื่องพิจารณาดำเนินการแล้วเสร็จ ๑๔๓ เรื่องส่งเรื่องให้คณะอนุกรรมการคณะทำงาน และคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ ๑๕๔ เรื่องตรวจสอบพบว่าการทุจริต และมอบให้ตั้งกักดำเนินการต่อ ๓๐ เรื่องและแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นสอบสวนข้อเท็จจริง และสอบสวนทางวินัย ๒๐ เรื่อง

จากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดังกล่าวพิสูจน์ให้เห็นว่าประชาชนเห็นว่า การป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นไปอย่างได้ผล แต่เนื่องจากเป็นเพียงคณะกรรมการเฉพาะกิจที่ตั้งขึ้นมาชั่วคราว โดยไม่มีกฎหมายรองรับ สถานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญจึงหยิบยกประเด็นที่ว่า สมควรให้รัฐธรรมนูญบัญญัติถึงองค์กรที่ทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตขึ้น โดยเฉพาะหรือไม่ขึ้นมาพิจารณาด้วย และข้อเสนอหนึ่งที่ได้รับการยอมรับในขั้นการยกร่างรัฐธรรมนูญก็คือ การบัญญัติให้มีผู้ตรวจราชการแผ่นดินของรัฐสภาไว้ในรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม เมื่อร่างรัฐธรรมนูญเข้าสู่อการพิจารณาในวาระที่ ๒ บทบัญญัติในเรื่องนี้ก็ถูกตัดทิ้งไป ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ จึงปราศจากบทบัญญัติที่กำหนดให้สร้างองค์กรขึ้นทำหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตโดยเฉพาะ แต่ก็มีบทบัญญัติในมาตรา ๖๖ ซึ่งอยู่ในหมวดแนวนโยบายแห่งรัฐว่า “รัฐพึงจัดระบบงานราชการและงานของรัฐอย่างอื่นให้มี

ประสิทธิภาพ และพึงดำเนินการทุกทางเพื่อป้องกันและปราบปรามการแสวงหาประโยชน์ในทางมิชอบ”

แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ จะไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรขึ้นทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยเฉพาะ แต่เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เดิมประสบความสำเร็จและเป็นที่ยอมรับ ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารจึงเห็นความจำเป็นในการตรากฎหมายจัดตั้งองค์กรในลักษณะดังกล่าวขึ้นอย่างถาวร ประกอบกับมีบทบัญญัติในมาตรา ๖๖ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ดังที่กล่าวมาแล้ว ด้วยเหตุนี้ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติได้ตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติ มิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ขึ้น

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ บังคับใช้มาได้ระยะเวลาหนึ่งก็มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ ประเด็นที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมได้แก่ ประเด็นที่เกี่ยวกับบทนิยามของเจ้าหน้าที่ของรัฐ วาระการดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการ กรรมการ เลขานุการ และรองเลขานุการ และกระบวนการสืบสวนสอบสวน และพิจารณาวินิจฉัยทั้งในทางวินัย ทางอาญา และร้ายคดีปกติ โดยสรุปแล้วกฎหมายฉบับดังกล่าว มีสาระสำคัญที่สมควรพิจารณาสรุปได้รวม ๔ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ องค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

คณะกรรมการ ป.ป.ป. ประกอบด้วยประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า ๕ คน แต่ไม่เกิน ๙ คน กับเลขานุการเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยตำแหน่ง ซึ่งแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริต และมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ โดยความเห็นชอบของวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้จัดการ กรรมการ ที่ปรึกษา ตัวแทน หรือลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การใดๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไร ประธานกรรมการและกรรมการมีวาระในการดำรงตำแหน่ง ๒ ปี และอาจได้รับการแต่งตั้งใหม่ได้อีกวาระหนึ่ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน ๒ วาระมิได้

คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่ดังนี้

๑. เสนอมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะรัฐมนตรี

๒. เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงทรัพย์สินและหนี้สินตามรายการ วิธีการ และเวลาตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

๓. สืบสวนสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริงเมื่อมีผู้กล่าวหา ร้องเรียน หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทุจริต หรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

๔. เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงาน โครงการของส่วนราชการต่างๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

๕. รายงานผลปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่พร้อมทั้งข้อสังเกตต่อนายกรัฐมนตรี ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร ภายในเดือนตุลาคมทุกปี (สิ้นปีงบประมาณ) แล้วพิมพ์เผยแพร่รายงานประจำปีนั้น

๖. สืบสวนสอบสวนเพื่อทราบข้อเท็จจริงเมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ หรือมีการกล่าวหา ร้องเรียนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายฉิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจดังนี้

๑. มีหนังสือสอบถามส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการ หรืองานใดๆ และเมื่อส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจได้รับหนังสือสอบถามแล้วจะต้องชี้แจงข้อเท็จจริงที่ได้มีการสอบถามทุกครั้งภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือสอบถาม ในกรณีที่ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจมีความจำเป็นต้องใช้เวลาในการชี้แจงข้อเท็จจริงเกินกำหนดเวลา ๓๐ วัน ให้มีหนังสือแจ้งไปยังผู้สอบถามก่อนวันสิ้นกำหนดพร้อมกับเหตุผล โดยขอขยายระยะเวลาได้ครั้งละ ไม่เกิน ๓๐ วัน แต่รวมระยะเวลาทั้งหมดต้องไม่เกิน ๕๐ วัน

๒. มีหนังสือเรียกบุคคลใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกรณีที่สืบสวนสอบสวนมาให้ถ้อยคำ หรือส่งบัญชีเอกสาร หรือวัตถุใดๆ ที่จำเป็นต่อการสอบสวนมาเพื่อประกอบการพิจารณา หรือแจ้งให้บุคคลใดๆ ดังกล่าวให้ถ้อยคำ หรือส่งบัญชีเอกสาร หรือวัตถุใดๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวนแต่เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือเพื่อกำหนด

๓. ตั้งอนุกรรมการเพื่อพิจารณาสอบสวน หรือปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ คณะกรรมการมอบหมาย

๔. ในการพิจารณาสอบสวน ถ้าคณะกรรมการเห็นว่ากรณีใดมีเหตุผลสมควรให้ สังกักราชการข้าราชการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียนก็ให้รายงานไปยัง นายกรัฐมนตรีเพื่อทราบ และส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียน สังกักราชการหรือ พนักงานเพื่อรอฟังผลการพิจารณาของคณะกรรมการ เว้นแต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้นั้นเป็น ข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ให้คณะกรรมการ ส่งเรื่อง และความเห็นไปยังปลัดกระทรวงยุติธรรม เพื่อดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ ฝ่ายตุลาการ

ประเด็นที่ ๒ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ

สำนักงาน ป.ป.ป. มีหน้าที่ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการและ ปฏิบัติงานธุรการอื่นๆ โดยมีเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งราชการ ของสำนักงาน ป.ป.ป. และจะให้ มีรองเลขาธิการเป็นผู้ช่วยก็ได้ ซึ่งเลขาธิการนี้ได้รับการแต่งตั้ง โดยความเห็นชอบของวุฒิสภา และสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเป็นเวลาเกิน ๔ ปีไม่ได้

ประเด็นที่ ๓ บุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

บุคคลที่อยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีบทนิยามอยู่ในมาตรา ๓ ได้แก่ ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงาน หรือบุคคล ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กรรมการ อนุกรรมการ และลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ

ประเด็นที่ ๔ การมีมติชี้มูลความผิด

การสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. อาจมีมติชี้มูล ความผิดต่อผู้ถูกกล่าวหาหรือเรียนได้ใน ๓ ลักษณะ ดังนี้

๑. ความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบและ ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น เพื่อดำเนินการทางวินัยต่อไป โดยผู้บังคับบัญชา

ต้องดำเนินการภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง และต้องแจ้งผลให้คณะกรรมการทราบทุก ๓๐ วัน

๒. ความคิดทางอาญา ให้ประธานกรรมการรายงานให้นายกรัฐมนตรีทราบและแจ้งต่อพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

๓. ความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. แจ้งพนักงานอัยการเพื่อยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน และเสนอความเห็นไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออก

ปัญหาและอุปสรรคของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

๑. การปราศจากความเป็นกลางและอิสระ

คณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงาน ป.ป.ป. ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ ในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีความไม่เป็นกลาง และขาดความเป็นอิสระทั้งในด้านการปฏิบัติหน้าที่ การบริหารงานบุคคล และการงบประมาณ

๑.๑ คณะกรรมการ ป.ป.ป.

๑.๑.๑. ลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการ ป.ป.ป. กำหนดว่า ต้องไม่เป็นข้าราชการการเมือง สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ผู้จัดการ ที่ปรึกษา ตัวแทนหรือลูกจ้างของบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัท หรือองค์การใดๆ ซึ่งดำเนินธุรกิจเพื่อค้ากำไรเท่านั้น แต่ไม่ห้ามบุคคลที่เป็นข้าราชการประจำ ความข้อนี้ทำให้กระทบถึงความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นอย่างมาก กล่าวคือ ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ป. ดำรงตำแหน่งทั้งสองสถานะคือเป็นทั้งกรรมการ ป.ป.ป. และเป็นข้าราชการประจำแล้ว กรรมการ ป.ป.ป. ก็อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ เพราะโครงสร้างการตรวจสอบใดก็ตามที่กำหนดให้บุคคลผู้ตรวจสอบอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของบุคคลผู้ถูกตรวจสอบ โครงสร้างการตรวจสอบนั้นย่อมไม่สามารถดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแน่นอน นอกจากนี้การดำรงตำแหน่งที่อยู่ในสองสถานะในเวลาเดียวกันดังกล่าวทำให้มีภารกิจมากมายจนอาจส่งผลให้บุคคลดังกล่าวไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะกรรมการ ป.ป.ป. อย่างเต็มกำลังเท่าที่ควร

๑.๑.๒ การที่กฎหมายกำหนดให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรเป็นประธานกรรมการ ป.ป.ป. และกรรมการ ป.ป.ป. ให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบนั้น อาจเป็นการเปิดโอกาสให้คณะรัฐมนตรีเสนอรายชื่อบุคคลที่เป็นพรรคพวกเดียวกับตน ประกอบกับกฎหมายไม่ได้กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการ ป.ป.ป. ไว้โดยละเอียด แต่ใช้ถ้อยคำที่กินความกว้างว่า “บุคคลซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตและมีความรู้ความชำนาญในวิชาการหรือกิจการต่างๆ...” ซึ่งเป็นคุณสมบัติที่มีลักษณะเป็นนามธรรมมากเช่นนี้ ก็ยังเป็นการเปิดโอกาสให้การเสนอรายชื่อบุคคลที่เป็นพรรคพวกเดียวกันกระทำได้ง่ายขึ้น

๑.๑.๓. การกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ ป.ป.ป. กำหนดให้มีวาระการดำรงตำแหน่งสั้นเพียง ๒ ปี และสามารถดำรงตำแหน่งได้อีกวาระหนึ่ง แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ การที่กฎหมายกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งไว้เช่นนี้ นอกจากจะทำให้เกิดความไม่ต่อเนื่องในการปฏิบัติงานแล้วยังกระทบถึงความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการ ป.ป.ป. อีกด้วย เพราะเมื่อใกล้จะหมดวาระการดำรงตำแหน่ง กรรมการ ป.ป.ป. ก็อาจปฏิบัติหน้าที่ด้วยความพะวักพะวง และเกรงใจต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในฐานะเป็นผู้เสนอชื่อและให้ความเห็นชอบ และไม่กล้าที่จะตรวจสอบการทุจริตอย่างจริงจัง ด้วยเกรงว่าหากตนปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มกำลังจนไปกระทบกับผู้มีอำนาจแต่งตั้งแล้ว ก็อาจไม่ได้รับการแต่งตั้งเข้าดำรงตำแหน่งอีกวาระหนึ่ง หรืออาจกลัวว่าเมื่อตนพ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ก็จะถูกผู้ที่ถูกตรวจสอบหาทางกลั่นแกล้งได้

๑.๒ สำนักงาน ป.ป.ป.

๑.๒.๑ สำนักงาน ป.ป.ป. มีสถานะเป็นส่วนราชการเทียบเท่ากรม ในสังกัดนายกรัฐมนตรี มีเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งราชการของสำนักงาน ป.ป.ป. การมีโครงสร้างในลักษณะเช่นนี้ย่อมกระทบถึงความเป็นอิสระในหลายประการ ตั้งแต่การบริหารงานบุคคลภายในสำนักงาน ป.ป.ป. ที่นายกรัฐมนตรีในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานนายกรัฐมนตรี ย่อมมีอำนาจในการแต่งตั้ง โยกย้าย พิจารณาความดีความชอบตลอดจนลงโทษทางวินัยข้าราชการในสำนักงาน ป.ป.ป. ได้ อันเป็นช่องทางให้ฝ่ายบริหาร สามารถเข้าแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ป. ได้โดยผ่านทางระบบการบริหารงานบุคคล ในด้านการงบประมาณก็เช่นกัน การของบประมาณของสำนักงาน ป.ป.ป. ต้องดำเนินการโดยผ่านสำนักงบประมาณเหมือนกับกรมอื่น อันทำให้ฝ่ายบริหารเข้าแทรกแซง

โดยการพิจารณา ตัดลดงบประมาณจนอาจทำให้สำนักงาน ป.ป.ป. ขาดแคลนงบประมาณอันเป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งส่งผลถึงประสิทธิภาพในการดำเนินงานได้

๑.๒.๒ ภาระหน้าที่ของข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ป. มีอยู่ด้วยกัน ๒ ด้าน คือ ด้านหนึ่งต้องดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. แต่อีกด้านหนึ่งต้องดำเนินการตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาในสำนักนายกรัฐมนตรี ปัญหาที่ตามมาคือ เมื่อข้าราชการสำนักงาน ป.ป.ป. มีภาระงานทั้ง ๒ ด้านขัดแย้งกันเองก็เป็นที่สงสัยว่าข้าราชการในสำนักงาน ป.ป.ป. จะเลือกดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือดำเนินการตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาในสำนักนายกรัฐมนตรี ภายใต้สถานการณ์ที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรียังคงมีอำนาจสั่งการ ในฐานะผู้บังคับบัญชาในการบริหารงานบุคคลในสำนักงาน ป.ป.ป.

๒. การมีอำนาจหน้าที่จำกัด

คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจหน้าที่ที่จำกัดอันเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งอุปสรรคดังกล่าวแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ

๒.๑ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๓ ให้นิยามคำว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้ คือ ข้าราชการ พนักงานส่วนท้องถิ่น พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กรรมการ อนุกรรมการ และลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เมื่อพิจารณาจากนิยามคำว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจในการตรวจสอบเฉพาะฝ่ายบริหารเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงฝ่ายนิติบัญญัติ อันได้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ด้วย แม้ในกรณีที่บุคคลใดดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา และรัฐมนตรี ในเวลาเดียวกัน ก็อาจถูกตรวจสอบจากคณะกรรมการ ป.ป.ป. แต่เป็นไปในสถานะข้าราชการการเมืองไม่ได้ถูกตรวจสอบในสถานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงสภาพภารกิจ และอำนาจหน้าที่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการตรากฎหมายแล้วไม่น่าจะมีผลประโยชน์มากมายที่จะกระตุ้นให้เกิดการทุจริตหรือประพฤติมิชอบได้ อย่างไรก็ตาม หลักการดังกล่าวไม่อาจนำมาใช้ได้กับสังคมไทยซึ่งมีบริบททางการเมืองเฉพาะที่แตกต่างไปจาก

สังคมอื่นๆ และในทางความเป็นจริงแล้วสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต่างก็มีอำนาจและอิทธิพลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๒.๒ แม้คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะมีอำนาจเรียกหรือแจ้งบุคคลใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสืบสวนสอบสวนมาให้ถ้อยคำ หรือส่งบัญชีเอกสาร หรือวัตถุใดๆ ที่จำเป็นแก่การสอบสวนมาประกอบการพิจารณาได้ แต่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในการตรวจ ค้น ยึด หรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาในสถาบันหรือหน่วยงานต่างๆ ได้เอง ซึ่งถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และในทางปฏิบัติ หลายกรณีเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีหนังสือไปขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งข้อมูลมาให้ หรือเชิญบุคคลมาให้ถ้อยคำก็มักจะได้รับการบ่ายเบี่ยง หรือปฏิเสธโดยให้เหตุผลว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจเข้าไปก้าวก่ายเรื่องของหน่วยงานนั้นๆ การที่จะได้ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงและมีทรัพย์สินมาก อำนาจอิทธิพลที่จะขัดขวางการสืบสวน ก็จะมีมาก ความร่วมมือของผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะให้ข้อมูลก็จะลดลงตามไปด้วย ทำให้การสอบสวนมีความล่าช้าและไม่สามารถค้นหาทรัพย์สินที่มีอยู่ตามที่ตั้งใจได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเงินที่ฝากอยู่ตามสถาบันการเงินต่าง ๆ นอกจากนี้การที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่มีอำนาจตรวจ ค้น ยึด อายัดพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวกับการสืบสวนสอบสวน จึงทำให้ผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกล้าที่จะทำลายพยานหลักฐาน และไม่ให้อเอกสารที่เป็นหลักฐานในคดีและเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็ไม่อาจเข้าไปค้นในสถานที่ที่สงสัยว่าจะปรากฏเอกสารนั้นๆ ได้ ก็ย่อมยิ่งเป็นผลให้การแสวงหาพยานหลักฐานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และเป็นมูลเหตุที่สำคัญที่ทำให้ต้องยุติการดำเนินคดีไปเป็นจำนวนมาก

๓. การมีกระบวนการสืบสวนและวินิจจัยที่ไม่เหมาะสม

กระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจจัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงาน ป.ป.ป. มีความไม่เหมาะสมหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นกรณีการตรวจสอบทรัพย์สินเพื่อพิสูจน์ความร่ำรวยผิดปกติ การสืบสวนสอบสวนและวินิจจัยเพื่อชี้มูลความผิดทางวินัย ตลอดจนการสืบสวนสอบสวนและวินิจจัยเพื่อชี้มูลความผิดทางอาญา

๓.๑ การตรวจสอบทรัพย์สินเพื่อพิสูจน์ความร่ำรวยผิดปกติ

คณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่อาจตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พ้นจากตำแหน่งไปเกิน 1 ปีได้ การไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน แต่กลับเก็บบัญชีนั้นไว้เป็นความลับและไม่เปิดเผยต่อสาธารณะ

ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะเข้าไปตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินที่ได้ยื่นไว้ก็ต่อเมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือมีการกล่าวหาหรือเรียนว่าร้ายวผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ยิ่งไปกว่านั้น การที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรายใดร้ายวผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติเพื่อแจ้งต่อพนักงานอัยการและนายกรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไปนั้น ก็ต้องใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนกรรมการทั้งหมด ตลอดจนขั้นตอนในการขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินก็ใช้ระยะเวลายาวนานกว่าจะดำเนินคดีถึงที่สุด และคณะกรรมการ ป.ป.ป. ก็ไม่มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาไว้ระหว่างดำเนินคดีเป็นเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินไปให้แก่บุคคลอื่นเสียก่อน ทั้งนี้เพราะกรณีร้ายวผิดปกติและมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกตินี้เป็นกรณีที่มีผลผูกพันเฉพาะตัวข้าราชการที่ถูกร้องเรียนเท่านั้น ไม่รวมถึงทรัพย์สินของบุตร ภริยาและญาติพี่น้อง ดังนั้น เมื่อมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินจึงมีทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพียงเล็กน้อย ซึ่งเป็นจุดอ่อนที่ทำให้การปราบปรามการทุจริตด้านนี้ไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และผู้กระทำผิดก็ยังคงได้ประโยชน์จากทรัพย์สินนั้นอันเป็นเหตุให้ไม่เกรงกลัวต่อกฎหมายและการปราบปรามการทุจริตไม่ได้ผล

๓.๒ การสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยเพื่อชี้มูลความผิดทางวินัย

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

๓.๓ การสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยเพื่อชี้มูลความผิดทางอาญา

มีเหตุเช่นเดียวกับการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยเพื่อชี้มูลความผิดทางวินัย กล่าวคือ คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจเพียงแต่การชี้ว่าเรื่องที่สอบสวนมีมูลความผิดทางอาญาหรือไม่ หากมีมูลความผิดทางอาญาก็จะแจ้งให้พนักงานสอบสวนรับไปดำเนินการต่อไป โดยพนักงานสอบสวนไม่จำเป็นต้องนำสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มาเป็นหลักในการสอบสวน ซึ่งทำให้การดำเนินคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ

อาจมีการใช้อำนาจไปในทางมิชอบ เพื่อช่วยเหลือตนเองหรือพรรคพวก นอกจากนี้การดำเนินคดีอาญาไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับเล็กๆ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงต่างก็อยู่ในอำนาจของศาลอาญา และใช้กระบวนการและวิธีพิจารณาเหมือนกันทั้งๆ ที่ในกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นอาจจำเป็นต้องมีกระบวนการและวิธีพิจารณาในศาลที่มีลักษณะพิเศษ เพราะเป็นบุคคลที่มีสถานะแตกต่างจากเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ

๓. การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.

แม้มีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ขึ้นเพื่อดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วก็ตาม แต่ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบไม่ได้ลดน้อยลงตรงกันข้ามกลับทวีความรุนแรงยิ่งกว่าเดิม และวิธีการทุจริตมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น มีการทำกันเป็นกระบวนการ มีเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายฝ่ายทั้งระดับสูงและระดับล่างเข้ามาเกี่ยวข้องจากข้อเท็จจริง ที่ปรากฏแสดงให้เห็นถึงการขาดประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงเกิดแนวคิดที่จะสร้างกลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้นใหม่ ประกอบกับมีกระแสเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองหลังจากเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 ประเด็นการทุจริตและประพฤติมิชอบถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินการปฏิรูปการเมืองจนในที่สุดมีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อปฏิรูปการเมือง

๓.๑ ความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ในการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จากการปฏิรูปการเมืองนำไปสู่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งมีเจตนารมณ์สำคัญประการหนึ่ง คือ ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยสุจริต โดยปรับปรุงโครงสร้างและกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นจึงจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) โดยนำข้อบกพร่องของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่ว่าจะเป็นการปราศจากความเป็นกลางและอิสระ การมีอำนาจหน้าที่จำกัด และการมีกระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยที่ไม่เหมาะสม มาปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ ๒ ประการ คือ

ประการแรก ต้องการที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นกลางและอิสระ มีบทบาทในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น โดยสร้างสถานะขององค์กรให้มีความ

มันคงไม่อาจถูกยุบเลิกหรือเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย รวมถึงกำหนดกระบวนการสรรหา คณะกรรมการ ป.ป.ช. อำนาจหน้าที่และกระบวนการพิจารณาไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อมิให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ง่าย นอกจากนี้ กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการ ป.ป.ช. ไว้อย่างเหมาะสมและชัดเจน กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งที่ยาวและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว เปลี่ยนแปลงกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาเสนอรายชื่อให้วุฒิสภามีความเป็นกลางเลือก และกำหนดให้มีสำนักงาน ป.ป.ช. มีความอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นโดยไม่ขึ้นอยู่กับองค์กรอื่น

ประการที่สอง การป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีความรอบด้าน ด้วยกลไกที่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ มีการตรวจสอบในด้านความผิดทางวินัย ความผิดทางอาญา การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยมีการแบ่งแยกกระบวนการตรวจสอบทางกฎหมาย และทางการเมืองอย่างชัดเจน รวมทั้งแบ่งแยกการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป นอกจากนี้ สภาพปัญหาที่มีอยู่เดิมซึ่งเกิดจากกลไกการปราบปรามการทุจริตก็ได้รับการแก้ไขไม่ว่าจะเป็นการไต่สวนข้อเท็จจริง การตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน การให้อำนาจขอให้ศาลออกหมายจับและหมายค้น การชี้มูลความผิดทางวินัยและทางอาญา ตลอดจนการกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นรองรับการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ

๓.๒ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อรวบรวมพยานหลักฐาน ในกรณีดังต่อไปนี้

๓.๒.๑ กรณีการดำเนินคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาอาจแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ

๓.๒.๑.๑ การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีผู้กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง รวมถึงบุคคลที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน รวมทั้ง

ผู้ให้ ผู้ขอให้หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น เพื่อจงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการหรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ด้วย

๓.๒.๑.๒ การดำเนินคดีอาญาเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยหรือ มีผู้กล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป เช่น ผู้พิพากษาและตุลาการพนักงานอัยการ ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภา ท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

๓.๒.๒ กรณีการถอดถอนออกจากตำแหน่ง

เมื่อประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เนื่องจากมีการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาล รัฐธรรมนูญกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงิน แผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการ สูงสุด ผู้พิพากษาหรือตุลาการพนักงานอัยการ ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงหรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับอื่น ที่เทียบเท่ามีพฤติการณ์ร้ายผิดปกติต่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่าง ร้ายแรงออกจากตำแหน่ง

ในกรณีที่ผู้ตรวจการแผ่นดินขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อื่นหรือผู้บริหารระดับสูง กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

๓.๒.๓ กรณีการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

กรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐทั่วไปร้ายผิดปกติ กล่าวคือ กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั่วไปมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมาก

ผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควรสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่

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

๓.๓ หลักการตรวจสอบและการถ่วงดุลคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยโดยปกติทั่วไปอำนาจในการสอบสวน เป็นของพนักงานสอบสวน แต่เนื่องจากปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นความผิดอาญาร้ายแรงส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม เช่น ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะของรัฐ เป็นต้น ลำพังเพียงพนักงานสอบสวนไม่อาจลดปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศไทยจึงกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ต้องเคารพต่อกฎหมาย คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนด้วย ซึ่งจะสอดคล้องหลักสากลที่นานาประเทศให้การยอมรับ เช่น หลักนิติรัฐ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล เป็นต้น

๓.๓.๑ หลักนิติรัฐ

รัฐสมัยใหม่ (Modern state) ที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย หรือรัฐที่ ได้ชื่อว่าเป็น “รัฐเสรีประชาธิปไตย” (Liberal and democratic state) จะยึดถือหลักนิติรัฐ ในการปกครอง เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการที่จะไม่ถูกละเมิดจาก ผู้ปกครองรัฐ

คำว่า “นิติรัฐ” มีนักนิติศาสตร์ให้นิยามไว้หลายท่าน เช่น

ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ให้นิยามไว้ว่า “ความคิดเรื่องนิติรัฐ เป็นความคิดของประชาชนที่ฝักใฝ่ในสิทธิ ปังเจกนิยัม และรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐ จะต้องมิบัพัญญติในประการที่สำคัญถึงเสรีภาพของราษฎร เช่น เสรีภาพในร่างกาย ในทรัพย์สิน ในการทำสัญญา และในการประกอบอาชีพ ในฐานะนี้รัฐจึงมีสภาพเป็นคนรับใช้ของสังคมโดยถูกควบคุมอย่างเคร่งครัด จะเห็นได้ว่า การที่รัฐจะเคารพต่อเสรีภาพต่างๆ ของราษฎร ได้มีวิธีอยู่วิธีเดียว

คือ ขอมตนอนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายโดยเคร่งครัดเท่านั้น และตราบิตที่กฎหมายยังใช้อยู่ กฎหมายนั้นก็จะผูกมัดรัฐอยู่เสมอ และโดยการที่มีบทบัญญัติให้ราษฎรเป็นองค์กร (Organ) ของรัฐในการบัญญัติกฎหมายโดยตรง สำหรับรัฐที่ใช้หลักประชาธิปไตยโดยตรงหรือโดยให้เลือกตั้งผู้แทนราษฎรมาออกกฎหมายแทนตน (สำหรับรัฐที่ใช้หลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน) การที่รัฐจะจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของราษฎรได้ก็ด้วยความยินยอมของราษฎรให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพของตนเองนั้น กรณีที่รัฐเป็นนิติรัฐจึงเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎร”

รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย ให้นิยามไว้ว่า “หมายถึง รัฐซึ่งยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้น พัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่แต่ละคนจะเห็นสมควร ดังนั้น รัฐประเภทนี้จึงเป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัดโดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนอย่างเคร่งครัด”

ศาสตราจารย์ ดร.บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ ให้นิยามไว้ว่า “นิติรัฐก็คือ รัฐที่กำหนดเป็นเป้าหมายที่จะคุ้มครองเสรีภาพ และประกันความเป็นธรรมภายในรัฐและในขอบเขตที่รัฐสามารถแผ่อิทธิพลเข้าไปถึงได้ ในรัฐดังกล่าวนี้ การใช้อำนาจรัฐจะกระทำโดยกฎหมายหรืออาศัยอำนาจตามกฎหมายเท่านั้น”

รองศาสตราจารย์ มานิต จุมปา ให้นิยามไว้ว่า “นิติรัฐ คือ รัฐภายใต้กฎหมายรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดๆ ดันกระทำต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจ ฉะนั้น ในนิติรัฐหลักความชอบด้วยกฎหมายจึงมีความสำคัญ”

จากนิยามคำว่านิติรัฐที่นักนิติศาสตร์หลายท่านให้ไว้เห็นได้ว่า “นิติรัฐ” คือ การปกครองของรัฐที่ให้หลักประกันเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชน โดยการปฏิบัติตามกฎหมายที่ตรากฎหมายขึ้นโดยประชาชนอย่างเคร่งครัด และรัฐจะไม่กระทำการใดที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจให้ไว้”

วัตถุประสงค์สำคัญของนิติรัฐอยู่ที่การประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ดังนี้

๑. บรรดาการกระทำทั้งหลายของรัฐจะต้องชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ หมายความว่า ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนนั้น รัฐจะมีอำนาจในการสั่งการให้ประชาชนกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดได้

ต่อเมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

๒. บรรดากฎหมายทั้งหลายที่รัฐได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่รัฐล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควรว่าให้องค์กรในของรัฐมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ในกรณีใด และภายในของเขตอย่างไร และจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็น เพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ

๓. การควบคุมไม่ให้การกระทำของรัฐขัดต่อกฎหมายก็ดี การควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญก็ดี จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารและองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายตุลาการที่ทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารก็ดี ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก็ดี อาจจะเป็นองค์กรตุลาการอีกองค์กรหนึ่งแยกต่างหากจากองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการผู้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาก็ได้ อย่างไรก็ตาม องค์กรตุลาการนั้นๆ ต้องมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงจากทั้งองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการไม่จำเป็นต้องฟังคำสั่งคำบัญชาจากองค์กรของรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร

หลักนิติรัฐจึงเป็นหลักประกันว่า รัฐจะปฏิบัติตามกฎหมายที่ตราขึ้นโดยประชาชนเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และไม่กระทำการใดอันเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน หากฝ่าฝืนประชาชนสามารถใช้สิทธิทางศาลอันเป็นองค์กรของรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของตนได้

๓.๓.๒ หลักการแบ่งแยกอำนาจ

ในทางนิติศาสตร์นั้นเห็นว่า รัฐสมัยใหม่มีฐานะเป็นบุคคลแยกต่างหากจากพลเมืองของรัฐ และยังยอมรับว่ารัฐมีความสามารถที่จะเป็นผู้ทรงสิทธิหรือมีหน้าที่ต่างๆ ตามกฎหมายได้ อีกประการหนึ่งที่สำคัญ คือ รัฐเป็นเจ้าของอำนาจอปการสูงสุดภายในรัฐที่เรียกว่า อำนาจอธิปไตย (Sovereignty)

อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนในรัฐ ซึ่งมอบให้รัฐใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางองค์กรของรัฐต่างๆ ซึ่งแบ่งได้เป็น ๓ อำนาจ คือ

๑. อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative) คือ อำนาจในการบัญญัติกฎหมายที่จะใช้ปกครองรัฐ ซึ่งองค์กรที่ใช้อำนาจนี้ คือ สภานิติบัญญัติหรือ รัฐสภา ตัวอย่างเช่นในประเทศไทยจะมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ในการพิจารณากลับกรองและบัญญัติกฎหมาย

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

๓. อำนาจตุลาการ (Judicial) คือ อำนาจที่มีบทบาทในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับองค์กรของรัฐ หรือระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกันเองซึ่งองค์กรที่ใช้อำนาจนี้ คือ ศาล โดยมีผู้พิพากษาหรือตุลาการจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเหล่านั้นให้เป็นที่ยุติตามกฎหมายบัญญัติ

หลักการแบ่งแยกอำนาจ มิได้หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็นส่วนๆ แต่หมายความถึง การแบ่งแยกกิจการในหน้าที่ของรัฐไปให้แก่องค์กรของรัฐต่างๆ ดังนั้น การแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นการแบ่งแยกองค์กรใช้อำนาจอธิปไตย เพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจอธิปไตยแบบรวมศูนย์ (Concentration) แต่ให้มีการกระจาย (Decentralization) การใช้อำนาจอธิปไตยไปยังองค์กรต่างๆ อันได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งกันและกันโดยอาศัยอำนาจอำนาจหนึ่งไปตรวจสอบอีกอำนาจหนึ่ง

อย่างไรก็ตามหลักการแย่งแยกอำนาจนั้น ไม่ได้หมายความว่าต้องจัดองค์กรแต่ละฝ่ายให้มีอำนาจในการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างเท่าเทียมกัน อำนาจใดอำนาจหนึ่งอาจจะอยู่เหนืออีกอำนาจหนึ่งก็ได้ แต่ที่สำคัญจะต้องไม่ใช้การอยู่เหนือกว่าในลักษณะที่เป็นการเด็ดขาดสมบูรณ์แต่ต้องมีมาตรการใดๆ ที่เป็นหลักประกันในการใช้อำนาจของแต่ละองค์กร ซึ่งก็คือให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของแต่ละองค์กรนั่นเอง

๓.๓.๓ หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล

การตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and Balance) เป็นหลักในการให้อำนาจแต่ละอำนาจ มีการดูแลและกันอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างองค์กร ซึ่งถือว่ามีความสำคัญในการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจไปในทางมิชอบและปราศจากการควบคุม ซึ่งสามารถแยกพิจารณาการตรวจสอบ และถ่วงดุลได้ดังนี้

Check หมายถึง ความสามารถ สิทธิ และความรับผิดชอบขององค์กรที่จะสอดส่องหรือตรวจสอบ (Monitor) การดำเนินการหรือการกระทำขององค์กรอื่น

Balance หมายถึง ความสามารถขององค์กรที่จะใช้อำนาจตามกฎหมาย (Authority) ในการยับยั้ง (Limit) การใช้อำนาจขององค์กรอื่น

ดังนั้น การตรวจสอบและถ่วงดุล จึงหมายถึง การที่องค์กรหนึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการตรวจสอบการใช้อำนาจหรือการกระทำของอีกองค์กรหนึ่ง และยังรวมถึงมีอำนาจในการยับยั้งหรือถ่วงดุลการใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่งด้วย

ซึ่งการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ ถือเป็นหลักการสำคัญที่จะช่วยก่อให้เกิดหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จากการใช้อำนาจรัฐไปในทางที่มิชอบ โดยที่รัฐสมัยใหม่ที่ยึดถือหลักนิติรัฐ (Legal state) ต่างก็ยอมรับการนำเอาหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐไปใช้ในการปกครองประชาชนของตน ซึ่งการตรวจสอบการใช้อำนาจสามารถทำได้ใน ๒ ลักษณะ คือ การตรวจสอบโดยองค์กรภายใน และการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

๓.๓.๓.๑ การตรวจสอบโดยองค์กรภายใน

หมายถึง การตรวจสอบการใช้อำนาจที่ดำเนินการโดยองค์กรนั่นเอง โดยยังไม่ต้องมีองค์กรภายนอกอื่นๆ เข้ามาเกี่ยวข้องโดยอาศัยการดำเนินการดังนี้

“การบังคับบัญชา” และ “การกำกับดูแล” โดยที่การบังคับบัญชาเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรนั้น ในรูปแบบของการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Bureaucracy) โดยให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจของตนในการตรวจสอบการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา เมื่อเกิดกรณีที่การกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาดำเนินการได้ รวมถึงยังมีอำนาจเพิกถอน แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือใช้อำนาจแทนผู้ใต้บังคับบัญชาได้ ส่วนการ

กำกับดูแลเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในด้วยกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมในเรื่องของความชอบด้วยกฎหมาย ตัวอย่างเช่น

การพิจารณาไม่ฟ้องคดีอาญากรณีพนักงานอัยการหรือหัวหน้าพนักงานอัยการ เห็นว่า การสั่งฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ หัวหน้าพนักงานอัยการต้องทำความเข้าใจและเสนออัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาด ถือเป็นกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจภายในองค์กรอัยการ

การอุทธรณ์และฎีกาเป็นกลไกที่ให้อำนาจศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาตรวจสอบการใช้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์เพื่อเป็นการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษา โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๑๔ และมาตรา ๒๒๕ กำหนดให้ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาจะต้องมีคำพิพากษาว่า ยืน ยก แก่ หรือกลับคำพิพากษาของศาลล่าง

๓.๓.๓.๒ การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

หมายถึง การตรวจสอบที่ดำเนินการ โดยองค์กรหนึ่งเพื่อตรวจสอบการดำเนินการหรือการใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่งในขอบเขตของกฎหมายผลของการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกนี้จะมีผลต่อการดำเนินการต่างๆ ที่จะเป็นกลไกให้องค์กรผู้ใช้อำนาจระมัดระวัง การใช้อำนาจมากยิ่งขึ้นซึ่งการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกนี้จะสร้างความสมดุลการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือเกินขอบเขตของกฎหมายจนไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรนั้นได้

ตัวอย่างการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกในการดำเนินคดีอาญา ได้แก่ การขอหมายจับ ซึ่งเป็นกรณีที่พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการมีความจำเป็นต้องควบคุมผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาไว้เกินกว่า ๔๘ ชั่วโมง โดยจะต้องร้องขอต่อศาลเพื่อขอหมายจับ ซึ่งกำหนดให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยเหตุและผลในการควบคุมตัวผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๘๗ หรือในกรณีพนักงานอัยการซึ่งมิใช่อัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องคดีก็ต้องส่งสำนวนการสอบสวนไปยังผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อตรวจสอบสำนวนการสอบสวนและมีความเห็นอีกครั้งหนึ่ง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๕ เป็นต้น

สำหรับการถ่วงดุลนั้น หมายถึง การดำเนินการขององค์กรหนึ่งที่มีอำนาจถ่วงดุลหรือยับยั้งการใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่ง เพื่อให้เกิดความสมดุลในการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ และป้องกันมิให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดมีอำนาจมากเกินไปซึ่งอำนาจในการยับยั้งการใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่งนี้ ถือเป็นกลไกในการควบคุมมิให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบ

การตรวจสอบและการถ่วงดุลจะมีการดำเนินการที่สอดคล้องและใกล้เคียงกันอย่างยิ่ง กล่าวคือ ก่อนที่จะมีการถ่วงดุลหรือยับยั้งการใช้อำนาจ ต้องมีการตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรที่ถูกตรวจสอบก่อนว่า การใช้อำนาจเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่ ใช้อำนาจตามความจำเป็น แก่กรณีหรือไม่ หากเห็นว่าเป็นการใช้อำนาจที่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือใช้อำนาจเกินความจำเป็นแก่กรณี ก็จะนำไปสู่กระบวนการถ่วงดุลหรือยับยั้งการใช้อำนาจนั้น

การที่จะทำให้การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจำต้องคำนึงถึงหลักการที่สำคัญหลายประการด้วยกัน ได้แก่

๑. ระบบการตรวจสอบและการใช้อำนาจรัฐ ต้องครอบคลุมภารกิจทุกด้านเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นไปโดยทั่วถึงอย่างแท้จริง จึงควรกำหนดให้องค์กรตรวจสอบหลายๆ องค์กร เพื่อให้ทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ แต่ทั้งนี้ต้องระมัดระวังมิให้อำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรซ้ำซ้อนกัน

๒. ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ จะต้องคำนึงถึงดุลยภาพระหว่างการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

๓. องค์กรที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุล จะต้องมีความเป็นอิสระ อย่างไรก็ตามองค์กรนั้นก็ต้องสามารถถูกตรวจสอบได้เช่นกัน

๔. ปรับปรุงกลไกหรือช่องทางต่างๆ ที่ประชาชนจะสามารถใช้สิทธินำเรื่องมาสู่องค์กรตรวจสอบและถ่วงดุลทั้งหลายได้กว้างขวางและสะดวกยิ่งขึ้น

ดังนั้น เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมาย การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนจำเป็นต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐโดยแยกองค์กรของรัฐในการดำเนินคดีอาญาออกจากกัน

จนนำไปสู่การตรวจสอบการดำเนินการหรือการใช้อำนาจขององค์กร และยับยั้งการใช้อำนาจรัฐไปในทางที่มีชอบด้วยกฎหมาย หรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ

๓.๓.๔ การตรวจสอบและถ่วงดุลองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
กระบวนการยุติธรรมนอกจากเป็นกลไกของสังคมในการบังคับใช้กฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนแล้ว ยังเป็นกระบวนการที่มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ด้วยเหตุนี้กระบวนการยุติธรรมที่ดีจึงต้องสร้างหลักประกันที่เหมาะสมซึ่งกระบวนการตรวจสอบต่างๆ โดยทั่วไปแล้วมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรต่างๆ รวมทั้งเจ้าพนักงานในองค์กรนั้นดำเนินการ โดยชอบด้วยกฎหมาย การตรวจสอบและถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานในองค์กรต่างๆ ไม่ให้มีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้ให้ความคุ้มครองไว้ป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือใช้อำนาจไปในทางที่มีชอบจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน แนวคิดการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนถือกำเนิดขึ้นในประเทศอังกฤษโดยปรากฏในแมกนาคาร์ตา (Magna Carta) ซึ่งเป็นเอกสารทางประวัติศาสตร์ที่แสดงถึงการคุ้มครองสิทธิที่มีชื่อเสียงไปทั่วโลก โดยข้อความที่สำคัญที่ถือเป็นจุดกำเนิดหลักประกันสิทธิในคดีอาญา คือ บุคคลใดจะถูกจับกุม กักขัง ขังขัง ฆ่าได้ไม่เว้นเสียแต่จะได้รับการพิจารณาโดยบุคคลชั้นเดียวกับเขาและมีกฎหมายบัญญัติไว้ ต่อมาหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่ว่าจะเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้เสียหายก็ได้รับการคุ้มครองมากขึ้น ดังตัวอย่างเช่น

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) มีหลักการสำคัญที่แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า มนุษย์ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน แม้บุคคลนั้นจะถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำความผิดทางอาญาก็ตาม การจับกุม กักขัง รวมทั้งการปฏิบัติต่อผู้ถูกกล่าวหาจะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ข้างต้น ซึ่งต้องอาศัยอำนาจโดยบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติไว้และต้องปฏิบัติต่อบุคคลดังกล่าวโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งต้องมีหลักปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดอาญาอีกด้วยว่าทุกคนมีสิทธิโดยเสมอภาคเต็มที่ในอันที่จะได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรมและเปิดเผยจากศาลที่อิสระและเที่ยงธรรม ในการกำหนดสิทธิและหน้าที่ของตนและการกระทำความผิดอาญาใดๆ ที่ตนถูกกล่าวหา ซึ่งถือว่าเป็นการวางหลักให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาคดี

จากศาล หรือผู้พิพากษาที่มีความเป็นอิสระและไม่ลำเอียง อีกทั้งบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดอาญามีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าบริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิด

กฎมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการบริหารกระบวนการยุติธรรมสำหรับเยาวชน (กฎปักกิ่ง) ซึ่งได้รับการรับรองโดยที่ประชุมสมัชชาทั่วไปโดยมติที่ ๔๐/๓๓ เมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๘๕ กำหนดให้การดำเนินคดีอาญาแก่เยาวชนในทุกขั้นตอนและทุกระดับตั้งแต่การสอบสวนฟ้องร้อง การพิจารณาพิพากษา ตลอดจนการจัดการตามคำพิพากษาจะต้องมีการจัดวางมาตรการให้การใช้ดุลพินิจในทุกขั้นตอนและทุกระดับมีการตรวจสอบที่เพียงพอและเหมาะสม รวมถึงกำหนดให้ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจต้องมีคุณสมบัติพิเศษและได้รับ การฝึกอบรมเป็นพิเศษในการจะใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่และออกคำสั่งอันเป็นระบบตรวจสอบและถ่วงดุลเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และเพื่อเป็นมาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเยาวชน (ข้อ ๖)

แนวทางว่าด้วยบทบาทของอัยการ ซึ่งได้รับการรับรองโดยที่ประชุมขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ครั้งที่ ๘ ณ กรุงฮาวานา ประเทศคิวบา เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ถึง ๗ กันยายน ค.ศ. ๑๙๕๐ กำหนดให้ประเทศที่อัยการมีอำนาจดำเนินคดีโดยใช้ดุลพินิจจะต้องมีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่เปิดเผยม กำหนดแนวทางการปฏิบัติเพื่อส่งเสริมความยุติธรรมและความถูกต้องแน่นอนในการสั่งคดี ซึ่งรวมถึงทั้งการฟ้องและไม่ฟ้องคดีด้วย จากบทบัญญัติเห็นได้ว่า มุ่งคุ้มครองและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้เสียหายจากการก่ออาชญากรรมโดยกำหนดกลไกในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของอัยการมิให้ใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ หรือใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ (ข้อ ๑๗)

สรุป

การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตต่อหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารระดับสูง หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา จึงต้องมีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจหรือดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีดังกล่าว ให้ใช้อำนาจอยู่ในขอบเขตของกฎหมายและใช้อำนาจอย่างมีภาวะวิสัย จนทำให้การดำเนินคดีอาญาดังกล่าวมีความเป็นธรรม ไม่เป็นไปตามอำเภอใจ มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ การศึกษาแนวคิดการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการตรวจสอบถ่วงดุลดังกล่าว จึงสามารถนำมาวิเคราะห์กับสถานการณ์ปัจจุบัน และแนวทาง

การปฏิบัติของหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้อง เพื่อค้นหาแนวทางที่เหมาะสมเป็นมาตรฐาน
ในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

บทที่ ๓

กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใน ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม นั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๔) ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง กระทำความผิดฐานทุจริต ต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ใน การยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำ ความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น จะเป็นไปตามหมวด ๘ การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมาตรา ๘๘ บัญญัติให้เมื่อ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๘๔ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตาม หมวด ๔ การได้สวนข้อเท็จจริง และมาตรา ๘๕ บัญญัติให้ในกรณีที่ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือ มีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่บุคคลตามมาตรา ๖๖ อันเนื่องมาจากได้กระทำการตามมาตรา ๘๘ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการ ทั้งนี้ มาตรา ๘๕/๑ บัญญัติว่า ในกรณีที่มีการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ในอำนาจ ของศาลเนื่องจากการจับผู้ถูกกล่าวหาไว้ระหว่างดำเนินคดีตามมาตรา ๘๕ ให้พนักงานสอบสวนมี อำนาจขอให้ศาลควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ต่อไปได้ และให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบแจ้งให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ เพื่อดำเนินคดีต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

โดยไม่ต้องส่งเรื่องมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ และมาตรา ๘๕/๒ บัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นสมควร อาจส่งเรื่องที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

สำหรับการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ดำรงตำแหน่งระดับต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองกฎหมายได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) ตามมาตรา ๑๗ (๔) (๕) แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๒๑/๑ ยังบัญญัติให้ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดอันเป็นคดีพิเศษ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิได้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีได้มีมติอย่างใดอย่างหนึ่งให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจทำการสอบสวนไปพลางก่อนได้ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นสมควรส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นผู้ดำเนินการ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมิได้จำกัดเฉพาะเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เท่านั้น แต่อาจดำเนินการโดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ พนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งในการดำเนินคดีอาญาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังกล่าวมีขั้นตอน หลักเกณฑ์ วิธีการ และการดำเนินการที่แตกต่างกันออกไป

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๘๘ บัญญัติให้เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม มาตรา ๘๔ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำความผิดต่อหน้าที่ที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหมวด ๔ การไต่สวนข้อเท็จจริง โดยมาตรา ๔๔/๑ บัญญัติว่า ก่อนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา ๔๓ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้ จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงสามารถแยกการดำเนินการคดีอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เป็น ๒ ขั้นตอน คือ การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และการไต่สวนข้อเท็จจริง

๑. การแสวงหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐาน

“การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน” หมายความว่า การดำเนินการใดๆ เพื่อค้นหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของพนักงานไต่สวน เพื่อพิสูจน์ว่าเรื่องกล่าวหา มีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป หรือไม่

โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๔๔/๑ ได้บัญญัติว่า ก่อนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา ๔๓ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้ ในการนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้พนักงานไต่สวนดำเนินการแทนก็ได้ ในการมอบหมายดังกล่าวคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายเป็นการเฉพาะเรื่องหรือมอบหมายไว้เป็นการทั่วไปก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการตรวจรับคำกล่าวหา การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการตรวจรับคำกล่าวหาและแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน โดยสามารถแยกขั้นตอนและวิธีการดำเนินการได้ดังนี้

๑) การตรวจรับคำกล่าวหา

๑.๑) ผู้กล่าวหาอาจทำคำกล่าวหาเป็นหนังสือหรือกล่าวหาด้วยวาจาก็ได้

๑.๒) ในการกล่าวหาผู้กล่าวหาอาจเปิดเผยชื่อและที่อยู่ หรือขอปกปิดชื่อและที่อยู่ก็ได้

๑.๓) คำกล่าวหาอย่างน้อยต้องมีรายการดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา

(๒) ชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา

(๓) ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา

พร้อมพยานหลักฐานหรืออ้างพยานหลักฐาน

๒) การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน

๒.๑) ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน ให้พนักงานได้สวนคำถามการเพื่อทราบรายละเอียดตามคำกล่าวหาหรือรายละเอียดของเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลใด มีตำแหน่งหน้าที่ใดพ้นจากตำแหน่งแล้วหรือไม่ มีข้อกล่าวหาและพฤติการณ์ในการกระทำความผิดเป็นประการใด มีพยานหลักฐานใด หรือบุคคลใดร่วมหรือสนับสนุนกระทำความผิด โดยอาจดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) ขอทราบรายละเอียดเพิ่มเติมตามคำกล่าวหาจากผู้กล่าวหา

(๒) บันทึกถ้อยคำบุคคลใดๆ ที่เกี่ยวข้อง

(๓) ขอทราบข้อเท็จจริงและขอเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานของรัฐส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ สถาบันการเงิน หน่วยงานเอกชนหรือองค์กร หรือจากบุคคลใดๆ มาประกอบการพิจารณา

(๔) ตรวจสอบสถานที่หรือท้องที่ที่เกิดเหตุ หรือที่เกี่ยวข้องกับประเด็นตามคำกล่าวหา และดำเนินการทั้งหลายที่เป็นประโยชน์ต่อการรวบรวมพยานหลักฐาน

(๕) เข้าถึงข้อมูลหน่วยงานหรือสถาบันการเงินตามระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานหรือสถาบันการเงิน

(๖) ดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการได้สวนข้อเท็จจริงต่อไป

๒.๒) ก่อนเริ่มสอบปากคำผู้กล่าวหา พยาน หรือผู้ให้ถ้อยคำ ให้พนักงานไต่สวนแจ้งให้บุคคลดังกล่าวทราบว่า พนักงานไต่สวนมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา การให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จต่อพนักงานไต่สวนอาจเป็นความผิดตามกฎหมาย

๒.๓) ในการสอบปากคำผู้กล่าวหา พยาน หรือผู้ให้ถ้อยคำ ต้องมีพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยสองคนร่วมในการดำเนินการซึ่งในจำนวนนั้นจะต้องเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เป็นพนักงานไต่สวนอย่างน้อยหนึ่งคน

๒.๔) เมื่อพนักงานไต่สวนได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานแล้วเสร็จ ให้จัดทำรายงานเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช.

๒.๕) ในการเสนอความเห็นของพนักงานไต่สวน ให้เสนอความเห็นดังต่อไปนี้

(๑) เรื่องกล่าวหาใดมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ ให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว

(๒) เรื่องกล่าวหาใดไม่มีพยานหลักฐาน หรือไม่ปรากฏพฤติการณ์แห่งการกระทำตามข้อกล่าวหาชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ หรือเป็นเรื่องกล่าวหาที่ต้องห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกขึ้นพิจารณา หรือเป็นเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจไม่รับหรือยกเรื่องกล่าวหาขึ้นพิจารณาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาไม่รับเรื่องกล่าวหาขึ้นไต่สวนข้อเท็จจริง หรือไม่รับหรือยกคำกล่าวหาขึ้นพิจารณา หรือยุติการสอบสวน แล้วแต่กรณี

(๓) เรื่องกล่าวหาใดควรส่งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือควรจำหน่ายคดีออกจากสารบรรณเนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาถึงแก่ความตาย หรือควรดำเนินการเป็นประการอื่น ให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาโดยเร็ว

๒.๖) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเรื่องกล่าวหาใดแล้ว บรรดาสิ่งของหรือบันทึกรวมถึงพยานหลักฐานต่างๆ ที่ได้มาจากการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานให้ถือเป็นอันใช้ได้และสามารถนำมาใช้เป็นพยานหลักฐานประกอบสำนวนคดีในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริงได้

จากบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานสามารถกระทำได้โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงาน

ไต่สวน และในการสอบปากคำผู้กล่าวหา พยาน หรือผู้ให้ถ้อยคำ ต้องมีพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยสองคนร่วมในการดำเนินการซึ่งในจำนวนนั้นจะต้องเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เป็นพนักงานไต่สวนอย่างน้อยหนึ่งคน เมื่อดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จสิ้นแล้วเห็นว่าเรื่องกล่าวหาใด มีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจใช้ดุลพินิจดำเนินการคดีอาญาโดยดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ หรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป

๒. การไต่สวนข้อเท็จจริง

“การไต่สวนข้อเท็จจริง” หมายความว่า การดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน หรือการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิด หรือเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความร้ายผิดปกติ

โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ หมวด ๔ การไต่สวนข้อเท็จจริง มาตรา ๔๑ ได้บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๑๕ และมาตรา ๔๔ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามบทบัญญัติในหมวดนี้ ในกรณีดังต่อไปนี้ (๔) มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๘๔ โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการไต่สวนข้อเท็จจริง ทั้งนี้ ระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดขึ้นจะต้องไม่กระทบถึงสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมและจะต้องไม่ทำให้สิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหาลดน้อยลงกว่าที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ซึ่งในการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา ๔๑ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรืออาจมอบหมายให้พนักงานไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงรวบรวมพยานหลักฐาน และสรุปสำนวนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาวินิจฉัยก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. ๒๕๕๕ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขในการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยสามารถแยกขั้นตอนและวิธีการดำเนินการได้ดังนี้

๑) การแจ้งคำสั่งแต่งตั้งและการคัดค้าน

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีคำสั่งให้ไตสวนข้อเท็จจริงและแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไตสวน หรือมอบหมายพนักงานไตสวน เพื่อดำเนินการไตสวนข้อเท็จจริงในคดีเรื่องใดแล้ว ให้ประธานอนุกรรมการ หรืออนุกรรมการและเลขานุการ หรือพนักงานไตสวน ดำเนินการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไตสวน หรือคำสั่งมอบหมายพนักงานไตสวน ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยให้ระบุเหตุแห่งการคัดค้านไว้ด้วยว่า ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการ หรือพนักงานไตสวนได้ ถ้าผู้นั้นมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) รู้เห็นเหตุการณ์หรือเคยสอบสวนหรือพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา ในฐานะอื่นที่มีใช้ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานไตสวนมาก่อน

(๒) มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหา

(๓) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

(๔) เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดา หรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

(๕) มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติหรือเป็นหุ้นส่วนหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

ห้ามมิให้อนุกรรมการหรือพนักงานไตสวนผู้ถูกคัดค้านยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการไตสวนในระหว่างที่ถูกคัดค้านจนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติให้ยกคำคัดค้าน ในกรณีทีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าคำคัดค้านฟังขึ้นหรือมีเหตุผลเพียงพอที่จะฟังได้ว่าหากให้อนุกรรมการหรือพนักงานไตสวนผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจทำให้เสียประโยชน์แห่งความยุติธรรมและการไตสวนข้อเท็จจริงอาจไม่ได้ความปรากฏอย่างแท้จริง ก็ให้มีคำสั่งให้อนุกรรมการหรือพนักงานไตสวนผู้นั้น พ้นจากการเป็นอนุกรรมการหรือพนักงานไตสวนในคดีเรื่องนั้น นอกจากนี้ ถ้าอนุกรรมการหรือพนักงานไตสวนผู้ใดเห็นว่าตนมีเหตุอันอาจถูกคัดค้านได้หรือเห็นว่า มีเหตุอันอันอาจกล่าวอ้างในภายหลังได้ว่าตนไม่อยู่ในฐานะที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้โดยเที่ยงธรรม ให้อนุกรรมการหรือพนักงานไตสวนผู้นั้นแจ้งให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ทราบถึงเหตุดังกล่าวโดยเร็ว โดยในระหว่างนั้นห้ามมิให้อนุกรรมการหรือพนักงานไตสวนผู้ที่มีเหตุอันอาจถูกคัดค้านนั้นยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะอนุกรรมการไตสวนหรือองค์คณะพนักงานไตสวน

๒) การไต่สวนข้อเท็จจริง

(๑) ในการไต่สวนข้อเท็จจริงให้คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนมีอำนาจหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิดหรือในคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติสั่งให้ไต่สวนข้อเท็จจริง

(๒) ในกรณีที่มีการตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน หรือการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือการแสวงหาข้อเท็จจริง หรือการสอบสวนตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลตามกฎหมายอื่น ให้ถือว่าหลักฐานที่ได้มาจากการดำเนินการดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือเป็นส่วนหนึ่งของพยานหลักฐานในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง

(๓) ในการไต่สวนข้อเท็จจริงห้ามมิให้บุคคลที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมในการไต่สวนของคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวน เว้นแต่จะเป็นบุคคลที่คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนอนุญาตเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

(๔) ในการไต่สวนหรือสอบปากคำพยานห้ามมิให้บุคคลอื่นอยู่ในที่นั้นด้วย เว้นแต่คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนจะอนุญาตเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

(๕) ในการถามปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยาน ต้องมีอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนอย่างน้อยสองคนร่วมดำเนินการในจำนวนนั้นจะต้องเป็นอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคน แต่ถ้าเป็นการถามปากคำบุคคลตามมาตรา ๕๘ จะต้อง มีอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นกรรมการ ป.ป.ช. เข้าร่วมดำเนินการด้วย

(๖) ในกรณีที่การไต่สวนพบว่ามิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดในเรื่องที่อยู่ระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง ให้คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนรายงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาสั่งไต่สวนผู้นั้น

(๗) ในการไต่สวนข้อเท็จจริงหากคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนเห็นว่า การให้ผู้ถูกกล่าวหายังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจจะก่อความเสียหายให้แก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ให้เสนอเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา สั่งพักราชการหรือพักงาน เพื่อรอฟังผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อไป

(๘) ในการประชุมขององค์คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวน เพื่อพิจารณามีมติวินิจฉัยชี้ขาดประเด็นแห่งคดีหรือให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการดำเนินการไต่สวน จะต้องมิอนุกรรมการหรือพนักงานไต่สวนเข้าร่วมประชุมพิจารณาไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนอนุกรรมการหรือพนักงานไต่สวนทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม และการลงมติให้ถือเสียงข้างมาก โดยอนุกรรมการหรือพนักงานไต่สวนคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

๓) การแจ้งข้อกล่าวหาและสิทธิการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

(๑) เมื่อองค์คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนเห็นว่า จากทางไต่สวนข้อเท็จจริงมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันมีมูลความผิด ให้คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนมีหนังสือเรียกผู้ถูกกล่าวหา มาพบและแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และนำสืบแก้ข้อกล่าวหาภายในเวลาอันสมควร แต่อย่างช้าไม่เกินสิบห้าวันนับแต่วันที่ ได้รับทราบข้อกล่าวหา

(๒) ในการแจ้งข้อกล่าวหาให้คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนจัดทำเป็นบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหา ระบุนumerical การกระทำและพฤติการณ์ทั้งหลายที่อ้างว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิด ข้อเท็จจริงและรายละเอียดเกี่ยวกับวันเวลาและสถานที่ซึ่งเกิดการกระทำนั้นๆ อีกทั้งบุคคลหรือสิ่งของที่เกี่ยวข้องด้วยพอสมควรเท่าที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจข้อกล่าวหาได้ดี

(๓) ก่อนการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาอาจยื่นคำร้องขอเป็นหนังสือ พร้อมด้วยเหตุผลต่อคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนเพื่อขอตรวจพยานหลักฐานในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้ เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนจะอนุญาตให้ผู้ถูกกล่าวหาตรวจพยานหลักฐานตามที่ร้องขอก็ได้ เว้นแต่เป็นพยานหลักฐานที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยของพยานบุคคลผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการกระทำผิดตามที่กล่าวหา หรือกระทบต่อสาระสำคัญของสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยประการอื่น ให้คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนมีอำนาจปฏิเสธไม่อนุญาตให้มีการตรวจพยานหลักฐานตามที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือร้องขอ ในกรณีที่คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนอนุญาตให้ผู้ถูกกล่าวหาตรวจพยานหลักฐานได้ ให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิขอ

จดบันทึกหรือคัดลอกเอกสารในสำนวนได้ตามสมควรเท่าที่จะไม่กระทบต่อรูปคดีหรือการคุ้มครองบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยผู้ถูกกล่าวหาอาจนำทนายความหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าช่วยเหลือในการตรวจพยานหลักฐานด้วยก็ได้

(๔) ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาอาจแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือหรือชี้แจงด้วยวาจาก็ได้ และผู้ถูกกล่าวหามีสิทธินำทนายความหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำของตน รวมทั้งในการนำสืบแก้ข้อกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาจะอ้างพยานบุคคลหรือนำพยานหลักฐานมาเอง หรือจะอ้างพยานหลักฐานโดยขอให้คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนเรียกหรือไต่สวนพยานหลักฐานนั้นก็ได้ และในการรับฟังคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นบุคคลตามมาตรา ๕๘ จะต้องมิอนุกรรมการที่ไต่สวนที่เป็นกรรมการป.ป.ช. ร่วมดำเนินการด้วย

(๕) ถ้าผู้ถูกกล่าวหาขอให้ปากคำหรือยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา หรือขอให้นำสืบพยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหาก่อนที่คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนจะพิจารณาวินิจฉัยมีความเห็นเกี่ยวกับคดีและสรุปสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง หากคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนเห็นว่ามิเหตุผลอันสมควรตามที่ผู้ถูกกล่าวหาอ้างก็อาจพิจารณาให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือนำสืบพยานหลักฐานตามที่ผู้ถูกกล่าวหาร้องขอก็ได้

(๖) ในกรณีที่คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนเห็นสมควรอาจทำการไต่สวนพยานหลักฐานเพิ่มเติมโดยการสอบปากคำพยานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมีคำสั่งเรียกเอกสารหรือหลักฐานจากหน่วยงานหรือบุคคลใด เพื่อประกอบการพิจารณาในการวินิจฉัยคดีภายหลังจากที่มีการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและได้รับฟังคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาโดยได้ไต่สวนพยานหลักฐานของผู้ถูกกล่าวหาแล้วก็ได้

๔) การพิจารณาและสรุปสำนวน

(๑) ในกรณีที่คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนได้ไต่สวนพยานหลักฐานของกลุ่มทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในคดีและเห็นว่ากรไต่สวนข้อเท็จจริงได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการวินิจฉัยมูลความผิดของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ให้มีการพิจารณาวินิจฉัยความผิดของผู้ถูกกล่าวหาและบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่ปรากฏในสำนวนคดีโดยเร็ว โดยให้คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนประชุมปรึกษาเพื่อพิเคราะห์ซึ่งน้ำหนักพยานหลักฐานทั้งปวงจากข้อกล่าวหา คำแก้ข้อกล่าวหา ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องซึ่งได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอัน

เป็นมูลความผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ อย่างไรหรือมีมติว่าสมควรดำเนินคดีอาญา หรือคดีความผิดวินัยกับผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ พร้อมด้วยเหตุผลในการพิจารณาทำความเข้าใจและพยานหลักฐานประกอบคำวินิจฉัยรวมทั้งบทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิงและให้จัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช.

(๒) เมื่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ให้จัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวัน

(๓) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหามีมูลหรือไม่ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาที่นั้นเป็นอันตกไป และให้สำนักงาน ป.ป.ช. จัดให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าตรวจดูเหตุผลที่มีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวได้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิดให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๓.๑) ถ้ามีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ

(๓.๒) ถ้ามีมูลความผิดทางอาญา ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาลกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี

(๔) เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติให้คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนชุดเดิมไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนชุดใหม่ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้ ให้คณะอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แล้วสรุปข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่ได้มาเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่ต้องทำความเข้าใจ

๕) การดำเนินการเกี่ยวกับคดี

(๑) เมื่อผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาได้รับรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา นั้นๆ แล้วแต่กรณี

(๒) เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงาน เอกสาร พร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้พิจารณาเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีโดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้ศาลประทับรับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง

(๓) ในกรณีที่อัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ยังมีข้อไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ เพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้น โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป

(๔) ในกรณีที่คณะทำงานผู้แทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความ ให้ฟ้องคดีแทน

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การไต่สวนข้อเท็จจริงสามารถกระทำได้โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรืออาจมอบหมายให้พนักงานไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน และสรุปสำนวนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาวินิจฉัยก็ได้ กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเริ่มจากการแจ้งคำสั่งให้ไต่สวนข้อเท็จจริงและแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน หรือมอบหมายพนักงานไต่สวน เพื่อให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาคัดค้านผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการ หรือได้รับ

มอบหมายเป็นพนักงานไต่สวนซึ่งมีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด และห้ามมิให้อุทธรณ์การหรือพนักงานไต่สวนผู้ถูกคัดค้านยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการไต่สวนในระหว่างที่ถูกคัดค้านจนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติให้ยกคำคัดค้าน จากนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะอนุกรรมการไต่สวน หรือพนักงานไต่สวนจะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม อาทิ ขอเอกสารหลักฐานจากหน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องและการสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหา พยาน หรือผู้ให้ถ้อยคำ เป็นต้น โดยในการสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหา พยาน หรือผู้ให้ถ้อยคำ ต้องมีอนุกรรมการไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนอย่างน้อยสองคนร่วมดำเนินการในจำนวนนั้นจะต้องเป็นอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคน และถ้าเป็นการถามปากคำบุคคลตามมาตรา ๕๘ จะต้องมีอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นกรรมการ ป.ป.ช. เข้าร่วมดำเนินการด้วย เมื่อทางไต่สวนข้อเท็จจริงมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหา ได้กระทำการอันมีมูลความผิด คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะอนุกรรมการไต่สวน หรือพนักงานไต่สวนจะต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเพื่อให้โอกาสชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ซึ่งก่อนการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิที่จะขอตรวจพยานหลักฐานในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและขอฉบับที่ทักหรือคัดลอกเอกสารในสำนวนได้ตามสมควรเท่าที่จะไม่กระทบต่อรูปคดีหรือการคุ้มครองบุคคลที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธินำนายความหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าร่วมรับฟังการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของตนได้ด้วย นอกจากนี้ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติวินิจฉัยคดีแล้ว หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลและข้อกล่าวหาอื่นเป็นอันตกไปแล้ว สำนักงาน ป.ป.ช. จะต้องจัดให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าตรวจดูเหตุผลที่มีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวได้อีกด้วย สำหรับกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางอาญา และเมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงาน เอกสาร พร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ต้องพิจารณาเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้ศาลประทับรับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง และในกรณีที่อัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ยังมีข้อไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ กฎหมายยังกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้นโดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่ง

ให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานผู้แทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้อีกด้วย

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๗ กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ (๔) ใต้สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (๕) ใต้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยที่มาตรา ๑ ได้ให้นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังต่อไปนี้

(๑) ผู้บริหารระดับสูง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๒) ผู้พิพากษาและตุลาการ

(๓) พนักงานอัยการ

(๔) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๕) เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของศาล รัฐสภา องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระจากการควบคุมหรือกำกับของฝ่ายบริหารที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ

(๖) เจ้าหน้าที่ของรัฐในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

(๗) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(๘) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งร่วมกระทำความผิดกับบุคคลตาม (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) และ (๗)

สำหรับขั้นตอนในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น มาตรา ๒๓ กำหนดไว้ว่าเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้รับการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรือเกี่ยวข้องกับกระทำการทุจริตในภาครัฐ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐคนหนึ่งคนใดกระทำการทุจริตในภาครัฐหรือเมื่อได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวนในกรณีที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเนื่องมาจากการกระทำทุจริตในภาครัฐหรือเมื่อได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็วตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด มาตรา ๒๓/๑ วรรคสอง กำหนดว่าก่อนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา ๒๓ คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบหมายให้เลขาธิการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องกล่าวหาขึ้นเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปก็ได้ ในการนี้ เลขาธิการอาจมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด และมาตรา ๒๓/๒ กำหนดว่าในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา ๒๓ คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบหมายให้เลขาธิการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นเบื้องต้นแทนคณะกรรมการ ป.ป.ท. แล้วนำเสนอสำนวนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาต่อไป ในการนี้ เลขาธิการอาจมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นก็ได้ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการมอบหมายให้ไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแทนคณะกรรมการ ป.ป.ท. และการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของเลขาธิการและพนักงาน ป.ป.ท. ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนดจากบทบัญญัติดังกล่าวจึงสามารถแยกการดำเนินคดีอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้เป็น ๓ ขั้นตอน คือ การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน การไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นและการไต่สวนข้อเท็จจริง

๑. การแสวงหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐาน

“การแสวงหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐาน” หมายความว่า การตรวจรับเรื่องและการดำเนินการใดๆ ที่เลขาธิการ หรือพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือเลขาธิการ ได้ดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในเรื่องกล่าวหาเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป

การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นขั้นตอนการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการ

ทุจริตและที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อแก้ไขปัญหา กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและการดำเนินการที่ล่าช้า และก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติซึ่งไม่ สอดคล้องกับสภาพการณ์และรูปแบบของการทุจริตที่มีความซับซ้อนยิ่งขึ้น รวมทั้งเพื่อกำหนดให้ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และพนักงานและเจ้าหน้าที่ ของรัฐของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐได้ช่วยเหลือและ สนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐให้ เหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมาตรา ๒๓/๑ วรรคสอง บัญญัติว่า "ก่อนดำเนินการ ไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา ๒๓ คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบหมายให้เลขาธิการดำเนินการ แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องกล่าวหา^๑นั้นเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อ การไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปก็ได้ ในการนี้ เลขาธิการอาจมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือ เจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด" ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ออกระเบียบคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการแสวงหา ข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. ๒๕๕๕ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน โดยสามารถแยกขั้นตอนและวิธีการ ดำเนินการได้ดังนี้

๑) การตรวจรับคำกล่าวหา

๑.๑) ผู้กล่าวหาอาจทำคำกล่าวหาเป็นหนังสือหรือกล่าวหาด้วยวาจาก็ได้

๑.๒) กรณีความปรากฏว่าเรื่องกล่าวหาใดไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่จะรับไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาเพื่อส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป

๑.๓) ในกรณีที่พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เห็นว่าเรื่องกล่าวหาใด มีลักษณะดังต่อไปนี้ ให้เสนอเลขาธิการเพื่อไม่รับเรื่องนั้นไว้พิจารณา แล้วเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อทราบต่อไป

(๑) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้พิจารณาหรือได้วินิจฉัยเสร็จ

เด็ดขาดแล้ว

(๒) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว และไม่
มีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นสาระแห่งคดี

(๓) เรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกฟ้องเป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและ
ศาลประทับรับฟ้องหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว โดยไม่มีการถอนฟ้องหรือทิ้งฟ้อง
หรือเป็นกรณีที่ศาลยังไม่ได้อ่านวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี

(๔) เรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนถูก
กล่าวหาเกินกว่าห้าปี

๑.๔) ในกรณีที่พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เห็นว่าเรื่องกล่าวหาใด
มีลักษณะดังต่อไปนี้ ให้เสนอเลขานุการเพื่อพิจารณารับหรือไม่รับหรือสั่งจำหน่ายเรื่อง แล้วเสนอ
คณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อพิจารณาต่อไป

(๑) เรื่องที่ไม่ระบุพยานหลักฐานหรือระบุพฤติการณ์แห่งการกระทำ
ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้

(๒) เรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินห้าปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการ
กล่าวหาและเป็นเรื่องที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

(๓) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่า ไม่ใช่เรื่องการกระทำผิดวินัย
อย่างร้ายแรง

(๔) เรื่องที่องค์กรบริหารงานบุคคลหรือหน่วยงานของรัฐกำลัง
พิจารณาอยู่หรือได้พิจารณาเป็นที่ยุติแล้วและไม่มีความเห็นว่าการพิจารณานั้นไม่ชอบ

๒) การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน

๒.๑) ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน ให้เลขาธิการ
หรือพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการเพื่อทราบรายละเอียดว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็น
เจ้าหน้าที่ของรัฐที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือไม่ มีพฤติการณ์แห่งการ
กระทำผิดและมีพยานหลักฐานเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปหรือไม่ โดยให้ดำเนินการ
ดังต่อไปนี้

(๑) ขอให้ผู้กล่าวหาและบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ

(๒) ขอทราบข้อเท็จจริง หรือขอเอกสาร หรือรวบรวมพยานหลักฐาน
ใดๆ ที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานของรัฐ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ สถาบันการเงิน หรือจากบุคคลใดๆ
มาประกอบการพิจารณา

(๓) ตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ หรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นตาม คำกล่าวหา และจัดทำบันทึกการตรวจสอบรวมเรื่องไว้

๒.๒) ก่อนเริ่มสอบปากคำผู้กล่าวหา พยาน หรือผู้ให้ถ้อยคำ ให้พนักงาน ใต้ สวนแจ้งให้บุคคลดังกล่าวทราบว่า พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. มีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา การให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จต่อพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เป็นความผิดตามกฎหมาย

๒.๓) การบันทึกถ้อยคำ ให้ใช้ภาษาไทย หากมีความจำเป็นต้องแปลภาษา หรือในกรณีผู้ให้ถ้อยคำไม่สามารถพูดหรือเข้าใจภาษาไทย หรือไม่สามารถพูดหรือได้ยิน หรือสื่อ ความหมายได้ ให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. จัดหาล่าม โดยล่ามต้องสาบานหรือ ปฏิญาณตนว่าจะทำหน้าที่โดยสุจริตใจ จะไม่เพิ่มเติมหรือตัดทอนสิ่งที่แปล

๒.๔) เมื่อพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ได้ดำเนินการแสวงหา ข้อเท็จจริงแล้วเสร็จ ให้จัดทำรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเสนอ คณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยเสนอต่อผู้บังคับบัญชาที่ได้รับมอบหมาย เพื่อนำเสนอเลขานุการหรือผู้ ชึ่งเลขานุการมอบหมายพิจารณา หากเลขานุการหรือผู้ซึ่งเลขานุการมอบหมายเห็นว่าควรแสวงหา ข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม ให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. จัดการ ตามคำสั่งดังกล่าวโดยเร็ว

๒.๕) เรื่องกล่าวหาใดไม่ปรากฏพยานหลักฐานและพฤติการณ์แห่งการ กระทำชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการ ใต้สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ ให้เลขานุการเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อพิจารณาไม่รับเรื่องกล่าวหา นั้น

๒.๖) เรื่องกล่าวหาใดมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอที่จะ ดำเนินการ ใต้สวนข้อเท็จจริง ให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. นำเสนอเลขานุการเพื่อให้ ลัง ใต้สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นตามมาตรา ๒๓/๒ หรือเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการตั้ง คณะอนุกรรมการ ใต้สวนข้อเท็จจริงหรือมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิดก็ ได้ตามมาตรา ๓๒

๒.๗) เรื่องกล่าวหาใดควรส่งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอด ถอนของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัย หรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือส่งเรื่องให้พนักงาน สอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือควรจำหน่ายคดีออกจากสาร

บรรณความเนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาถึงแก่ความตาย หรือควรดำเนินการเป็นประการอื่น ให้เลขาธิการ เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาดำเนินการ แล้วแต่กรณี

๒.๘) หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณารายงานการแสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานที่ได้เสนอ แล้วเห็นว่ายังไม่เพียงพอ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. แจ้ง เลขาธิการเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม

๒.๙) กรณีสำนักงาน ป.ป.ท. พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. พบว่า หน่วยงานของรัฐมีวิธีปฏิบัติหรือการดำเนินงานที่เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ใช้บริการหรือ ประชาชน และส่อไปในทางทุจริตในภาครัฐ หรือเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่าง ร้ายแรง ให้เสนอเลขาธิการเพื่อนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๕๒/ ๒ เว้นมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนหรือเหตุอันสมควร ถ้าไม่ดำเนินการทันทีจะเกิดความเสียหายอย่าง ร้ายแรง ให้เลขาธิการแจ้งให้ประธานกรรมการ หรือกรรมการ ป.ป.ท. ที่ได้รับมอบหมายให้ความ เห็นชอบก่อนดำเนินการตามมาตรา ๕๘/๒ และให้เลขาธิการรายงานการปฏิบัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบโดยด่วน

๒.๑๐) ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน หากพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. พบว่า การดำเนินโครงการใดมีการกำหนดวงเงินสูงเกินที่เป็นจริง หรือไม่คุ้มค่า ให้เสนอเลขาธิการเพื่อพิจารณาแจ้งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการตาม อำนาจหน้าที่ต่อไป แล้วรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบ

๒.๑๑) เรื่องกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. รับไว้ดำเนินการไต่สวน ข้อเท็จจริงบรรดาเอกสารและพยานหลักฐานต่างๆ ที่ได้มาตามระเบียบ ให้นำไปใช้เป็น พยานหลักฐานในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริง

จากบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การแสวงหา ข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานสามารถกระทำได้โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. เลขาธิการ คณะกรรมการ ป.ป.ท. พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ในกรณีที่การแสวงหาข้อเท็จจริง ดำเนินการโดยพนักงาน ป.ป.ท. และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ เห็นว่าเรื่องกล่าวหา ใดมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ เลขาธิการ ป.ป.ท. อาจใช้ดุลพินิจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นเบื้องต้นแทนคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรืออาจ มอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแทนก็ได้ หรือจะเสนอ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือมอบหมายให้

พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิดก็ได้

๒. การไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น

“การไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น” หมายความว่า แสวงหา รวบรวม และการดำเนินการอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ในการที่จะทราบรายละเอียดและพิสูจน์เกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นเป็นขั้นตอนการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ เช่นเดียวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน โดยมาตรา ๒๓/๒ บัญญัติว่า “ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา ๒๓ คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบหมายให้เลขาธิการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นเบื้องต้นแทนคณะกรรมการ ป.ป.ท. แล้วนำเสนอสำนวนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาตามมาตรา ๓๕ ต่อไป เลขาธิการอาจมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นก็ได้ และเพื่อประโยชน์ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นให้เลขาธิการมีอำนาจตามมาตรา ๑๘ วรรคหนึ่งด้วย ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการมอบหมายให้ไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแทนคณะกรรมการ ป.ป.ท. และการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของเลขาธิการและพนักงาน ป.ป.ท. ให้เป็นไปตามระเบียบที่ คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด” ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบหมายให้เลขาธิการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๕๕ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น โดยสามารถแยกขั้นตอนและวิธีการดำเนินการได้ดังนี้

๑) การมอบหมายพนักงาน ป.ป.ท. และการคัดค้าน

(๑) หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. มิได้มีมติเป็นประการอื่น ในการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา ๒๓ ให้เลขาธิการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแทนคณะกรรมการ ป.ป.ท. แล้วนำเสนอสำนวนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาตามมาตรา ๓๕ ต่อไป และในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นเลขาธิการอาจมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. อาจมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. เป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้ โดยให้เลขาธิการทำเป็นคำสั่งมอบหมายเป็นลายลักษณ์อักษรให้พนักงาน ป.ป.ท. ทำหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นโดยเร็วแล้วเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท.

เพื่อทราบ และให้ผู้อำนวยความสะดวกที่รับผิดชอบมีหน้าที่ควบคุม กำกับ ดูแล และเร่งรัด ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงาน ป.ป.ท. เพื่อให้การไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น การรวบรวมพยานหลักฐานและการสรุปสำนวนเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการโดยเร็ว

(๒) พนักงาน ป.ป.ท. ที่ได้รับการมอบหมายจะต้องไม่เป็นบุคคลซึ่งมีเหตุดังต่อไปนี้

(๒.๑) รู้เห็นเหตุการณ์หรือเคยสอบสวนหรือพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่กำลังกล่าวหาในฐานะอื่นที่มีไว้ในฐานะพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. มาก่อน

(๒.๒) มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กำลังกล่าวหา

(๒.๓) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

(๒.๔) เป็นผู้กล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหา หรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดานหรือพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

(๒.๕) มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติ หรือเป็นหุ้นส่วน หรือมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

(๓) เมื่อเลขาธิการมีคำสั่งมอบหมายเป็นลายลักษณ์อักษรให้พนักงาน ป.ป.ท. ทำหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้ว ให้พนักงาน ป.ป.ท. ผู้รับผิดชอบสำนวนแจ้งคำสั่งมอบหมายดังกล่าวให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิคัดค้านพนักงาน ป.ป.ท. ซึ่งมีเหตุดังกล่าวข้างต้นได้โดยยื่นหนังสือคัดค้านด้วยตนเองหรือส่งหนังสือคัดค้านทางไปรษณีย์

(๔) กรณีที่มีการคัดค้านพนักงาน ป.ป.ท. ให้เลขาธิการพิจารณาวินิจฉัยคำคัดค้าน กรณีที่เลขาธิการเห็นว่าคำคัดค้านมิได้เป็นไปตามเหตุแห่งการคัดค้านและมีคำสั่งยกคำคัดค้าน ผู้คัดค้านมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในกรณีที่เลขาธิการเห็นว่าคำคัดค้านมีเหตุผลให้มีคำสั่งให้ผู้ถูกคัดค้านพ้นจากการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น

(๕) ในระหว่างที่รอการวินิจฉัยของเลขาธิการหรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้ผู้ถูกคัดค้านระงับการปฏิบัติหน้าที่ไว้พลางก่อน

(๖) ในกรณีที่เลขาธิการสั่งให้ผู้ถูกคัดค้านพ้นจากการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น ย่อมไม่กระทบต่อการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นที่ผู้นั้นได้ดำเนินการไปแล้ว

๒) การไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น

(๑) พนักงาน ป.ป.ท. ซึ่งได้รับมอบหมายให้ไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นมีหน้าที่แสวงหา รวบรวม และดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในการที่จะทราบรายละเอียดและพิสูจน์เกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นพร้อมทำความเห็นเสนอต่อเลขาธิการ

(๒) ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นให้พนักงาน ป.ป.ท. ผู้รับผิดชอบสำนวนพิจารณาจากรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน คำกล่าวหา คำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษ หรือคำร้องเรียน รวมทั้งเอกสารหลักฐานต้นเรื่อง ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดแนวทางและระยะเวลาในการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นให้ดำเนินไปด้วยความรวดเร็ว

(๓) ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นพนักงาน ป.ป.ท. ที่เลขาธิการมอบหมายมีอำนาจดำเนินการดังต่อไปนี้

(๓.๑) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกให้สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงหรือประกอบการพิจารณา

(๓.๒) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดๆ มาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงหรือประกอบการพิจารณา

(๓.๓) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆ

(๓.๔) ขอให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้ความช่วยเหลือสนับสนุนหรือเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความเหมาะสม

(๓.๕) ขอเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลอื่นที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าจะเกี่ยวข้องในเรื่องที่กล่าวหา

(๔) ก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ หากพนักงาน ป.ป.ท. เห็นว่า ถ้าหากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาฯยังอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ต่อไปจะเป็นอุปสรรคต่อการไต่สวนข้อเท็จจริง สมควรสั่งพักราชการ พักงาน หรือให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาฯนั้นไว้ก่อน ให้เสนอเรื่องต่อเลขาธิการเพื่อเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณา

(๕) ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงาน ป.ป.ท. ให้นำหมวด ๓ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริงของระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

๓) การแจ้งข้อกล่าวหาและการชี้แจงข้อกล่าวหา

(๑) เมื่อพนักงาน ป.ป.ท. เห็นว่า การไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหา ให้เรียกผู้ถูกกล่าวหาฯมาพบและแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงข้อกล่าวหา ทั้งนี้ การแจ้งข้อกล่าวหาและการชี้แจงข้อกล่าวหาให้นำหมวด ๒ ว่าด้วยการแจ้งข้อกล่าวหาและชี้แจงข้อกล่าวหาของระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๒) ในกรณีที่พนักงาน ป.ป.ท. เห็นสมควรอาจทำการไต่สวนพยานหลักฐานเพิ่มเติมโดยสอบปากคำพยานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมถึงมีคำสั่งเรียกเอกสารหรือหลักฐานจากหน่วยงานหรือบุคคลใด เพื่อประกอบการพิจารณาในการวินิจฉัยคดีหลังจากที่มีการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและได้รับฟังคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาโดยได้ไต่สวนพยานหลักฐานของผู้ถูกกล่าวหาแล้วก็ได้

๔) การจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น

(๑) เมื่อพนักงาน ป.ป.ท. ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นเสร็จสิ้นแล้วให้พิจารณาพยานหลักฐานและวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายพร้อมเหตุผล แล้วสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาฯมีมูลความผิดทางอาญาหรือทางวินัย หรือมีมูลความผิดทั้งทางอาญาและทางวินัย หรือจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๔๕ หรือไม่ เสนอต่อเลขาธิการเพื่อพิจารณาทำความเห็นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาต่อไป

(๒) ในการจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น ให้นำหมวด ๔ ว่าด้วยการจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตในภาครัฐเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๓) เพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง เลขานุการจะสั่งให้พนักงาน ป.ป.ท. ไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นเพิ่มเติมก็ได้

๕) การพิจารณาชี้มูล

(๑) ในการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ว่าข้อกล่าวหาอันนั้นมีมูลหรือไม่ ให้นำหมวด ๕ ว่าด้วยการพิจารณาชี้มูล ของระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๒) เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจให้พนักงาน ป.ป.ท. ไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม และถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นสมควรอาจดำเนินการตามมาตรา ๓๕ วรรคสอง ก็ได้

จากบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแทนคณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถกระทำได้โดยเลขานุการคณะกรรมการ ป.ป.ท. และพนักงาน ป.ป.ท. ในกรณีที่การไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นดำเนินการโดยเลขานุการคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือพนักงาน ป.ป.ท. เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ ต้องเสนอสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นพร้อมทั้งความเห็นให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาต่อไป

๓. การไต่สวนข้อเท็จจริง

“การไต่สวนข้อเท็จจริง” หมายความว่า แสวงหา รวบรวม และการดำเนินการอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ในการที่จะทราบรายละเอียดและพิสูจน์เกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

โดยพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ หมวด ๒ การไต่สวนข้อเท็จจริง มาตรา ๔๓ ได้บัญญัติว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ เมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยสามารถแยกขั้นตอนและวิธีการดำเนินการได้ดังนี้

๑) การแต่งตั้งคณะกรรมการ การมอบหมายพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. และการคัดค้าน

(๑) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำการทุจริตในภาครัฐไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายปกครองในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแล้ว ให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว โดยในการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจแต่งตั้งคณะกรรมการทำหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงแทน หรืออาจมีคำสั่งมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิดเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาก็ได้

(๒) อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ที่ได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายจะต้องไม่เป็นบุคคลซึ่งมีเหตุดังต่อไปนี้

(๒.๑) รู้เห็นเหตุการณ์หรือเคยสอบสวนหรือพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องทีกล่าวหาในฐานะอื่นที่มีไว้ในฐานะพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. มาก่อน

(๒.๒) มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหา

(๒.๓) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

(๒.๔) เป็นผู้กล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหา หรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดานหรือพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

(๒.๕) มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติ หรือเป็นหุ้นส่วน หรือมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

(๓) ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิคัดค้านอนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ซึ่งมีเหตุดังกล่าวข้างต้นได้โดยยื่นหนังสือคัดค้านด้วยตนเองหรือส่งหนังสือคัดค้านทางไปรษณีย์

(๔) กรณีที่มีการคัดค้านให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาวินิจฉัยโดยพลัน ในระหว่างที่รอการวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้ผู้ถูกคัดค้านระงับการปฏิบัติหน้าที่ไว้พลางก่อน

(๕) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่า คำคัดค้านมิได้เป็นไปตามเหตุแห่งการคัดค้านให้มีมติยกคำร้องคัดค้านนั้น ทั้งนี้ มติยกคำร้องคัดค้านให้ถือเป็นที่สุดในการวินิจฉัย

คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าคำร้องคัดค้านนั้นมีเหตุผล ให้มีมติสั่งให้ผู้ถูกคัดค้านพ้นจากการเข้าร่วมดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

(๖) ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติให้อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. พ้นจากการเข้าร่วมดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ให้ถือว่าไต่สวนข้อเท็จจริงที่ได้ดำเนินการไปแล้วมีผลสมบูรณ์

๒) การไต่สวนข้อเท็จจริง

(๑) ในการไต่สวนข้อเท็จจริง ห้ามบุคคลที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ในการไต่สวนข้อเท็จจริง

(๒) การถอนคำกล่าวหาไม่ตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป

(๓) เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานใดๆ นอกเหนือจากพยานหลักฐานของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาก็ได้

(๔) ในการไต่สวนข้อเท็จจริง ห้ามกระทำการใดๆ อันเป็นการล่อลวงหรือขู่เข็ญ หรือให้สัญญากับผู้ถูกกล่าวหาหรือพยาน เพื่อจูงใจให้ผู้นั้นให้ถ้อยคำใดๆ ในเรื่องไต่สวนข้อเท็จจริง

(๕) เอกสารที่ใช้เป็นพยานหลักฐานให้ใช้ต้นฉบับ แต่ถ้าไม่อาจนำต้นฉบับมาได้ จะใช้สำเนาที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบรับรองว่าเป็นสำเนาที่ถูกต้องก็ได้ ถ้าไม่สามารถนำต้นฉบับเอกสารมาได้เพราะสูญหาย หรือนำเชื่อว่าถูกทำลาย หรือโดยเหตุประการอื่น จะใช้สำเนาเอกสารหรือเรียกบุคคลที่รู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเอกสารนั้นมาให้ถ้อยคำแทนก็ได้

(๖) ในการสอบปากคำพยาน ให้เรียกผู้ที่ให้ถ้อยคำเข้ามาในสถานที่ทำการสอบปากคำคราวละหนึ่งคน และห้ามบุคคลอื่นอยู่ในที่สอบปากคำ เว้นแต่บุคคลซึ่ง

คณะกรรมการ ป.ป.ท. อนุญาต ก่อนเริ่มสอบปากคำ ให้แจ้งให้พยานทราบว่าการเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และการให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จ เป็นความผิดตามกฎหมาย

(๗) การสอบปากคำพยานที่เป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปี ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยอนุโลม หากพยานเป็นคนหูหนวก หรือเป็นใบ้ หรือทั้งหูหนวกและเป็นใบ้ ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

(๘) การแสวงหาข้อเท็จจริงหรือรวบรวมพยานหลักฐานใด หากจะทำการไต่สวนข้อเท็จจริงล่าช้าโดยไม่จำเป็น หรือมิใช่พยานหลักฐานในประเด็นสำคัญ จะดลเสียก็ได้ แต่ต้องบันทึกเหตุอันไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงด้วย

(๙) การไต่สวนข้อเท็จจริงเรื่องใด หากมีกรณีต้องตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นสมควร ให้ประธานกรรมการแจ้งไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขอความร่วมมือให้ส่งบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้ถูกกล่าวหา ยื่นไว้มาให้ตรวจสอบได้ หากผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามรายการและแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด

(๑๐) ก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติเรื่องใด หากคณะอนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เห็นว่า ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาซึ่งอยู่ในตำแหน่งหน้าที่ต่อไป จะเป็นอุปสรรคต่อการไต่สวนข้อเท็จจริง สมควรสั่งพักราชการ พนักงานหรือให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาอันไว้ก่อน ให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อดำเนินการตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑

๓) การแจ้งข้อกล่าวหาและสิทธิการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

(๑) เมื่อปรากฏว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหา หรือปรากฏจากการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานของพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ที่ได้รับมอบหมายว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เรียกผู้ถูกกล่าวหา มาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ถ้อยคำประกอบการชี้แจงเพื่อแก้ข้อกล่าวหาภายในเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับทราบข้อกล่าวหา ในการนี้ ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิที่จะให้ถ้อยคำหรือชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ตลอดจนอ้างพยานหลักฐานหรือนำพยานหลักฐานมาสืบแก้ข้อกล่าวหาได้ ทั้งนี้ ก่อนแจ้งข้อกล่าวหาให้แจ้งสิทธิตามกฎหมายแก่ผู้ถูกกล่าวหาทราบ

(๒) ในการแจ้งข้อกล่าวหาให้จัดทำเป็นบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาระบุข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ในการกระทำความผิดเท่าที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจข้อกล่าวหาได้ดี

(๓) ในการชี้แจงข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาอาจแก้ข้อกล่าวหาโดยทำเป็นหนังสือหรือมาชี้แจงด้วยวาจาก็ได้ และผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธินำทนายความหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ถ้อยคำของตนได้ ทั้งนี้ ทนายความหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจดังกล่าวต้องมีชีพยานในเรื่องที่กล่าวหา

(๔) การนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจะนำพยานหลักฐานมาเอง หรือจะอ้างพยานหลักฐานแล้วขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เรียกพยานหลักฐานนั้นมาก็ได้ ทั้งนี้ หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม จะขยายระยะเวลาชี้แจงข้อกล่าวหาหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหาออกไปตามที่เห็นสมควรก็ได้ หากพยานหลักฐานใดที่ผู้ถูกกล่าวหาอ้างไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่กล่าวหาหรือเป็นการฟุ่มเฟือยหรือประวิงให้ชักช้า คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะไม่ทำการไต่สวนพยานหลักฐานนั้นก็ได้

(๕) เมื่อระยะเวลาที่กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อกล่าวหาสิ้นสุดลงแล้ว หากผู้ถูกกล่าวหาขอให้ถ้อยคำ หรือยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา หรือขอให้นำสืบพยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหาก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะมีมติในเรื่องดังกล่าว โดยแสดงเหตุอันสมควร อาจพิจารณาให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาตามที่ร้องขอก็ได้

(๖) นอกจากหลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งข้อกล่าวหาหรือการชี้แจงข้อกล่าวหาที่กำหนดไว้แล้ว การไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องกล่าวหาที่มีมูลความผิดทางอาญา ให้แจ้งสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาเช่นเดียวกับการแจ้งสิทธิของผู้ต้องหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วยโดยอนุโลม

๔) การจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง

(๑) เมื่อได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงตามที่มีการกล่าวหาและที่ผู้ถูกกล่าวหานำมาใช้อ้างหรือชี้แจงข้อกล่าวหาแล้ว ให้จัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยเร็ว และอย่างน้อยต้องประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(๑.๑) ชื่อและตำแหน่งของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา

(๑.๒) เรื่องที่ถูกกล่าวหาและอายุความของคดี

(๑.๓) ข้อกล่าวหา คำแก้ข้อกล่าวหา พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง และสรุปข้อเท็จจริง

(๑.๔) เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

(๑.๕) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง

(๑.๖) สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องทีกล่าวหา กรณีมีความเห็นเป็นสองฝ่ายให้บันทึกความเห็นเสียงข้างน้อยพร้อมเหตุผลประกอบ

(๒) กรณีมีการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะถือว่าสำนวนการสอบสวนดังกล่าวทั้งหมดหรือบางส่วนเป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็ได้

๕) การพิจารณาชี้มูล

(๑) เมื่อได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ให้ประธานกรรมการนำเข้าสู่การประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับสำนวน เว้นแต่มีเหตุจำเป็นให้ขยายระยะเวลาออกไปได้ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นสมควร

(๒) เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะสั่งให้มีการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือตั้งคณะกรรมการเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่ก็ได้

(๓) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ให้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลหรือไม่ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป และให้แจ้งผู้กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหา ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว ในกรณีที่มีการสั่งพักราชการ พักงาน หรือให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาให้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มิตติ

(๔) ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลและเป็นความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อดำเนินการต่อไป

(๕) ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลและเป็นความผิดทางอาญา ให้ส่งเรื่องพร้อมทั้งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไป

(๖) หากพนักงานอัยการเห็นว่าสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ได้รับยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ และแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ในกรณีจำเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะร่วมกับอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้

(๗) ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง แต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติยืนยันให้ฟ้อง ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดวินิจฉัย คำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดให้เป็นที่สุด

(๘) ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติแล้ว หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาได้อนุมัติ อนุญาต ออกเอกสารสิทธิ ให้สิทธิประโยชน์ หรือการสังการใดๆ แก่บุคคลโดยมชอบ หรืออาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. แจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาสั่งยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุมัติ อนุญาต ออกเอกสารสิทธิ ให้สิทธิประโยชน์หรือการสังการใดๆ นั้นต่อไปด้วย

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การไต่สวนข้อเท็จจริงสามารถกระทำได้โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรืออาจมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมุลความผิดเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาก็ได้ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางอาญา และได้ส่งเรื่องพร้อมทั้งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไปแล้ว ในกรณีที่พนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่า สำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ได้รับยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ให้แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยในกรณีจำเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะร่วมกับอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้ และในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง แต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติยืนยันให้ฟ้อง ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดวินิจฉัย คำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดให้เป็นที่สุด

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๑/๑ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดอันเป็นคดีพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่บุคคลตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ ในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังมีได้มีมติเป็นอย่างใดอย่างหนึ่ง ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจทำการสอบสวนไปพลางก่อน ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติรับคดีพิเศษไว้ดำเนินการตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษส่งสำนวนการสอบสวนและพยานหลักฐานที่ได้มาจากการสอบสวนไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการนี้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอาจถือสำนวนของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นส่วนหนึ่งของการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพิจารณาแล้วเห็นสมควรส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นผู้ดำเนินการให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการตามกฎหมายต่อไป” ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๘๘/๒ บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นสมควร อาจส่งเรื่องที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้บุคคลตามมาตรา ๖๖ ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมที่อยู่ระหว่างการดำเนินการ ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปก็ได้”

สำหรับขั้นตอนการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ นั้น เนื่องจากพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มีลักษณะเป็นกฎหมายวิธีบัญญัติ

กล่าวคือ ว่าด้วยขั้นตอนและกระบวนการในการดำเนินคดีอาญากับคดีพิเศษ เป็นการเพิ่มเติมเครื่องมือในการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาจากที่มีอยู่ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหลายประการ โดยมีลักษณะเป็นกฎหมายในเชิงของการบริหารงานคดี กล่าวคือ เป็นกฎหมายกลางที่จะใช้เป็นเครื่องมือในการสนธิกำลัง และบูรณาการภายในและภายนอกของกรมสอบสวนคดีพิเศษตลอดจนหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายอื่นของรัฐ เพื่อทำให้เกิดการปฏิบัติเชิงรุกต่ออาชญากรรมที่เป็นคดีพิเศษ ซึ่งในการบังคับใช้กฎหมายจะมีพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นแกนหลัก โดยที่มาตรา ๒๓ บัญญัติให้ในการปฏิบัติหน้าที่ในการเกี่ยวกับคดีพิเศษ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วแต่กรณี และให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษมีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษ เพียงเท่าที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมอบหมาย ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในกรณีจำเป็นอธิบดีจะสั่งให้ข้าราชการหรือลูกจ้างกรมสอบสวนคดีพิเศษผู้หนึ่งผู้ใดที่มีใช้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเพื่อปฏิบัติงานเรื่องหนึ่งเรื่องใดเกี่ยวกับการสืบสวนเป็นการเฉพาะก็ได้ ในการปฏิบัติงานเฉพาะเรื่องที่ได้รับมอบหมาย ให้ผู้นั้นเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเฉพาะเรื่องที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น หลักเกณฑ์ วิธีการมอบหมาย และการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา นี้ ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการคดีพิเศษ (กพค.) กำหนด และมาตรา ๒๓/๑ บัญญัติให้ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าคดีความผิดอาญาใดเป็นคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนคดีดังกล่าวได้ ในกรณีที่อธิบดีเห็นสมควรเสนอให้ กพค. มีมติให้คดีความผิดทางอาญาใดเป็นคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๒) อธิบดีจะสั่งให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษแสวงหาพยานหลักฐานเบื้องต้นเพื่อเสนอ กพค. ก็ได้ ในการนี้ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนคดีนั้นตามระเบียบที่ กพค. กำหนด ซึ่งอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษได้ออก ระเบียบกรมสอบสวนคดีพิเศษ ว่าด้วยการบริหารคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อให้การมอบหมายอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษของกรมสอบสวนคดีพิเศษเป็นมาตรฐานและมีประสิทธิภาพ จากบทบัญญัติดังกล่าวจึงสามารถแยกการดำเนินคดีอาญาของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ได้เป็น ๓ กรณี ดังต่อไปนี้

๑. การตรวจสอบข้อเท็จจริง

“สำนวนตรวจสอบข้อเท็จจริง” หมายความว่า สำนวนที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นเกี่ยวกับเรื่องที่ได้รับมอบหมายว่ามีเหตุสมควรจะรับไว้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ ด้วยการแสวงหาความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้องโดยมิได้กระทำในฐานะเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรืออาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(๑) เมื่ออธิบดีมีคำสั่งให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงในเรื่องใดแล้ว ให้หัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบมอบหมายงานตามลำดับชั้นเพื่อให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษคนใดคนหนึ่ง ในหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ หรืออาจมอบหมายเจ้าหน้าที่คดีพิเศษคนใดคนหนึ่ง ในหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการก็ได้

(๒) กรณีที่เห็นสมควร หัวหน้าหน่วยงานอาจดำเนินการเพื่อแต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริงขึ้นดำเนินการก็ได้

(๓) ให้หน่วยงานรายงานความคืบหน้าการตรวจสอบข้อเท็จจริงในความรับผิดชอบ ภายในวันที่ห้าของเดือนถัดไป โดยให้ปรากฏข้อเท็จจริงและรายละเอียดผลการดำเนินการ

(๔) เมื่อการตรวจสอบข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นให้อธิบดีมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๔.๑) ให้ยุติการดำเนินการ

(๔.๒) ให้ส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่นดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

(๔.๓) ให้รับหรือจัดให้มีคำร้องทุกข์/คำกล่าวโทษเพื่อสอบสวนเป็นคดีพิเศษ ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) หรือ

(๔.๔) ให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการคดีพิเศษเพื่อพิจารณามีมติให้เป็นคดีพิเศษหรือให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๒) หรือ ตามมาตรา ๔๔ แล้วแต่กรณี

๒. การสืบสวน

“สำนวนสืบสวน” หมายความว่า สำนวนการสืบสวนที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการเพื่อทราบรายละเอียดแห่งความผิด หรือเพื่อทราบตัวผู้กระทำความผิด หรือเพื่อติดตามจับกุมผู้กระทำความผิดในคดีพิเศษตามมาตรา ๒๓ และสำนวนการสืบสวนที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานก่อนเป็นคดีพิเศษ ตามมาตรา ๒๓/๑

(๑) เมื่ออธิบดีมีคำสั่งให้สืบสวนตามมาตรา ๒๓ หรือให้สืบสวนตามมาตรา ๒๓/๑ วรรคหนึ่ง ในเรื่องใดแล้ว ให้หัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบมอบหมายงานตามลำดับชั้น เพื่อให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษคนใดคนหนึ่งในหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

(๒) กรณีที่เห็นสมควร หัวหน้าหน่วยงานอาจดำเนินการเพื่อแต่งตั้งคณะพนักงานสืบสวนขึ้นดำเนินการก็ได้

(๓) ให้หน่วยงานรายงานความคืบหน้าการสืบสวนในความรับผิดชอบ ภายในวันที่ห้าของเดือนถัดไป โดยให้ปรากฏข้อเท็จจริงและรายละเอียดผลการดำเนินการ

(๔) เมื่อการสืบสวนเสร็จสิ้นให้อธิบดีมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๔.๑) ให้ยุติการดำเนินการ

(๔.๒) ให้ส่งเรื่องให้หน่วยงานอื่นดำเนินการตามกฎหมายต่อไป

(๔.๓) ให้รับหรือจัดให้มีคำร้องทุกข์/คำกล่าวโทษเพื่อสอบสวนเป็นคดีพิเศษ ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) หรือ

(๔.๔) ให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการคดีพิเศษเพื่อพิจารณามีมติให้เป็นคดีพิเศษหรือให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๒) หรือตามมาตรา ๔๔ แล้วแต่กรณี

๓. การสอบสวนคดีพิเศษ

“สำนวนการสอบสวนคดีพิเศษ” หมายความว่า สำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(๑) เมื่ออธิบดีมีคำสั่งให้สอบสวนคดีพิเศษในเรื่องใดแล้ว ให้หัวหน้าหน่วยงานที่รับผิดชอบมอบหมายงานตามลำดับชั้น เพื่อให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษคนใดคนหนึ่งในหน่วยงานเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

(๒) กรณีที่เห็นสมควร หัวหน้าหน่วยงานอาจดำเนินการเพื่อแต่งตั้งคณะพนักงานสอบสวนคดีพิเศษขึ้นดำเนินการก็ได้

(๓) ให้หน่วยงานรายงานความคืบหน้าการสอบสวนคดีพิเศษในความรับผิดชอบ ภายในวันที่ห้าของเดือนถัดไป โดยให้ปรากฏข้อเท็จจริงและรายละเอียดผลการดำเนินการ

(๔) ในระหว่างการสอบสวนคดีพิเศษ หากมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหาเป็นผู้วิกลจริตและไม่สามารถต่อสู้คดีได้และมีเหตุตามมาตรา ๑๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่จะงดการสอบสวนได้ ให้เสนออธิบดีเพื่อพิจารณามีคำสั่งให้งดการสอบสวน

(๕) เมื่อมีการสอบสวนคดีพิเศษเสร็จสิ้นและเสนออธิบดีมีความเห็นทางคดีในฐานะพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๐ แล้ว ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าหน่วยงานที่จะลงนามในหนังสือส่งความเห็นของอธิบดีพร้อมสำนวนไปยังพนักงานอัยการ หรืออัยการทหาร เว้นแต่สำนวนการสอบสวนในเรื่องนั้นมีเหตุจะต้องส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ก็ให้สรุปเรื่องพร้อมเหตุผลเสนออธิบดีสั่งการ เมื่ออธิบดีสั่งการแล้ว ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าหน่วยงานที่จะลงนามในหนังสือส่งความเห็นของอธิบดีพร้อมสำนวนไปยังพนักงานอัยการหรืออัยการทหาร หรือหน่วยงานดังกล่าว

จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่บุคคลตามมาตรา ๖๖ หรือซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถดำเนินการได้โดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๑/๑ ประกอบมาตรา ๘๘/๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่เพื่อใช้ในการสอบสวนคดีพิเศษซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

๑) การสอบสวนโดยใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๑.๑) การให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๑.๒) การใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น การออกหมายเรียก การจับ การค้น และการสอบสวน

๒) การสอบสวนโดยใช้อำนาจพิเศษ

๒.๑) การใช้อำนาจในการค้นเคหสถาน หรือสถานที่ใดๆ

๒.๒) การใช้อำนาจในการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลที่สื่อสารถึงกัน (ดักฟังโทรศัพท์)

๒.๓) การใช้อำนาจในการแฝงตัว การใช้อำนาจในการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน

๒.๔) การมีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลหรือหน่วยงานต่างๆ

๓) การสอบสวนโดยการร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการสอบสวน

๓.๑) การให้พนักงานอัยการมาสอบสวนร่วมกัน

๓.๒) การให้เจ้าหน้าที่อื่นมาปฏิบัติหน้าที่ช่วย

๓.๓) การตั้งที่ปรึกษาคดีพิเศษ

๓.๔) การประสานงานกับหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติหน้าที่

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ หมวด ๘ การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๒๓๕ ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ ได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่บุคคลตามมาตรา ๖๖ อันเนื่องมาจากได้กระทำการตามมาตรา ๘๘ ให้พนักงานสอบสวนส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อจะดำเนินการตามพระราชบัญญัติในหมวดนี้ ในการนี้หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมิใช่กรณีตามมาตรา ๘๘ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องกลับไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไป” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๘๕/๑ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ในอำนาจของศาลเนื่องจากมีการจับผู้ถูกกล่าวหาไว้ระหว่างดำเนินคดีตามมาตรา ๘๕ ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจขอให้ศาลควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ต่อไป และให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินคดีต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยไม่ต้องส่งเรื่องมาให้

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ การดำเนินการของพนักงานสอบสวนย่อมไม่ตัดอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงเอง หรือมอบหมายให้พนักงานได้สวนเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนก็ได้” และมาตรา ๘๕/๒ บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นสมควร อาจส่งเรื่องที่มีกรกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้บุคคลตามมาตรา ๖๖ ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ที่อยู่ระหว่างดำเนินการ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แล้วแต่กรณี หรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปก็ได้” โดยที่มาตรา ๘๕/๓ บัญญัติว่า เมื่อพนักงานสอบสวนได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้ดำเนินการสอบสวนความผิดในเรื่องกล่าวหาต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ จากบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อาจดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งการดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสามารถแบ่งการดำเนินการได้ดังนี้

๑. การสอบสวน

การสอบสวน หมายรวมถึงการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ โดยสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

(๑) พนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา ได้แก่ การดำเนินการตามขั้นตอนดังต่อไปนี้

(๑.๑) การพิจารณาความผิด เมื่อผู้เสียหายร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน โดยในคำร้องทุกข์นั้นปรากฏสาระสำคัญเกี่ยวกับลักษณะความผิด พฤติการณ์ต่างๆ ที่ความผิดนั้นได้กระทำให้ถึงตลอดจนความเสียหายที่ได้รับ และให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่จะพิจารณาว่าการกระทำตามคำร้องทุกข์นั้นควรจะเป็นความผิดฐานใด ตามมาตราใด

(๑.๒) การบันทึกปากคำผู้เสียหายและพยาน พนักงานสอบสวนมีอำนาจทำการบันทึกปากคำผู้เสียหายหรือบุคคลอื่นที่เห็นว่าถ้อยคำของเขาอาจเป็นประโยชน์แก่รูปคดี

(๑.๓) การบันทึกปากคำผู้ต้องหา คำให้การของผู้ต้องหาในชั้นสอบสวนอาจเป็นพยานหลักฐานพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหา แต่อย่างไรก็ตามก่อนที่พนักงานสอบสวนจะทำการสอบสวน จะต้องแจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่กล่าวหาว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด และแจ้งสิทธิตามกฎหมายให้ผู้ต้องหาทราบ แล้วจึงแจ้งข้อหาให้ทราบ เมื่อผู้ต้องหาเต็มใจให้การอย่างไร ก็ให้จดคำให้การไว้ ถ้าผู้ต้องหาไม่เต็มใจให้การเลยก็ให้บันทึกไว้ และในการถามคำให้การผู้ต้องหาห้ามไม่ให้พนักงานสอบสวนทำหรือจัดให้ทำการใดๆ ซึ่งเป็นการให้คำมั่นสัญญา ชูเกียรติ หลอกลวง ทรมาน ใช้กำลังบังคับ หรือกระทำโดยมิชอบประการใดๆ เพื่อจูงใจให้ผู้ต้องหาให้การอย่างไรๆ ในเรื่องที่ต้องหานั้น

(๑.๔) การรวบรวมพยานหลักฐาน เป็นการดำเนินการส่วนหนึ่งของพนักงานสอบสวนที่เกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา การรวบรวมพยานหลักฐาน นอกจากจะรวบรวมพยานหลักฐานทั้ง ๓ ชนิด ได้แก่ พยานบุคคล พยานเอกสาร และพยานวัตถุ และเพื่อประโยชน์ในการรวบรวมพยานหลักฐานดังกล่าว พนักงานสอบสวนมีอำนาจที่จะดำเนินการตรวจตัวผู้เสียหาย โดยผู้เสียหายนั้นยินยอม ตรวจตัวผู้ต้องหา ตรวจสิ่งของหรือที่ทางอันสามารถใช้เป็นพยานหลักฐานได้ ภาพถ่าย ทำแผนที่ หรือวาดภาพ จำลองหรือพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือ หรือลายเท้า กับให้บันทึกรายละเอียดทั้งหลายซึ่งน่าจะกระทำให้เกิดชัดเจนขึ้น การค้นเพื่อพบสิ่งของซึ่งมีไว้เป็นความผิดหรือได้มาโดยการกระทำความผิด หรือได้ใช้หรือสงสัยว่าได้ใช้ในการกระทำความผิดหรือซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ หมายถึงบุคคลซึ่งครอบครองสิ่งของ ซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ ยึดไว้ซึ่งสิ่งของที่ค้นพบหรือส่งมา หรือที่ได้ดำเนินการค้น หรือหมายถึงเรียก

(๒) เพื่อจะทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา

การที่จะทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาอาจกระทำได้โดยพิจารณาจากพยานหลักฐานต่างๆ ที่พนักงานสอบสวนได้ดำเนินการหรือได้มาโดยวิธีการตามที่กล่าวมาข้างต้น ได้แก่ พยานบุคคล พยานเอกสาร วัตถุพยาน พยานผู้เชี่ยวชาญ และจากบันทึกคำให้การของผู้ต้องหานั่นเอง

(๓) เพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

เมื่อพนักงานสอบสวนทำการรวบรวมพยานหลักฐาน และดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ต้องหาแล้ว พนักงานสอบสวนมีหน้าที่สรุปสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็น ควรสั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา หากพนักงานสอบสวนมีความเห็นว่าควรสั่งฟ้องผู้ต้องหา และพนักงานอัยการสั่งฟ้องผู้ต้องหาแล้ว พนักงานสอบสวนก็ต้องดำเนินการเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมา

ลงโทษโดยพนักงานสอบสวนมีวิธีการเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษได้โดยการออกหมายเรียกให้มาพบพนักงานสอบสวน การร้องขอให้ศาลออกหมายจับ การรับตัวจากเจ้าพนักงานหรือราษฎรผู้ทำการจับ และโดยการมาพบพนักงานสอบสวนและพนักงานสอบสวนได้แจ้งข้อกล่าวหาแต่ปรากฏว่าผู้ต้องหาไม่ใช่ผู้ถูกจับและยังไม่มีการออกหมายจับ พนักงานสอบสวนมีอำนาจสั่งให้ผู้ต้องหาไปศาลเพื่อขอออกหมายจับได้

๒. การทำความเห็นสรุปสำนวนการสอบสวน

เมื่อพนักงานสอบสวนทำการรวบรวมพยานหลักฐานจนแล้วเสร็จ พนักงานสอบสวนต้องจัดทำสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งมีความเห็นทางคดีเสนอผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจทำความเห็นทางคดี เพื่อทำความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา โดยการสอบสวนและสรุปสำนวนมีความเห็นทางคดีของพนักงานสอบสวนจะเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งสามารถแยกวิเคราะห์ได้ดังนี้

๑) กรณีที่ไม่ปรากฏตัวผู้กระทำผิด

เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนเห็นว่า การสอบสวนเสร็จแล้ว แต่เป็นกรณีที่ไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิด ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการดังนี้

(๑) กรณีความผิดนั้นมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน ๓ ปี ให้พนักงานสอบสวนงดการสอบสวน และบันทึกเหตุถึงคนนั้นไว้ แล้วให้ส่งบันทึกพร้อมกับสำนวนไปยังพนักงานอัยการ

(๒) กรณีความผิดนั้นมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกิน ๓ ปี ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการพร้อมทั้งความเห็นที่ควรให้งดการสอบสวน

กรณีเช่นนี้พนักงานอัยการมีอำนาจที่จะสั่งให้งดการสอบสวน หรือให้ทำการสอบสวนต่อไปซึ่งพนักงานสอบสวนจะต้องปฏิบัติตามนั้น

๒) กรณีที่ปรากฏตัวผู้กระทำผิด แบ่งเป็น ๒ กรณี ดังต่อไปนี้

(๑) กรณีที่ยังเรียกหรือจับตัวผู้กระทำความผิดไม่ได้

ถ้ารู้ตัวผู้กระทำผิด แต่เรียกหรือจับตัวยังไม่ได้ เมื่อได้ข้อเท็จจริงจากการสอบสวนเป็นอย่างไรแล้ว ให้พนักงานสอบสวนทำความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องพร้อมกับสำนวนการสอบสวนส่งไปยังพนักงานอัยการ

(๒) กรณีที่ผู้กระทำความผิดอยู่ระหว่างควบคุม ชัง ปลดปล่อยชั่วคราว หรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก

กรณีทีรู้ตัวผู้กระทำความผิดและผู้นั้นถูกควบคุม หรือขังอยู่ หรือได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว หรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก ให้พนักงานสอบสวนทำความเข้าใจตามข้อเท็จจริงในสำนวนการสอบสวน ว่าควรส่งฟ้องหรือส่งไม่ฟ้องส่งไปยังพนักงานอัยการ พร้อมด้วยสำนวนการสอบสวน

(ก) ในกรณีที่พนักงานสอบสวนเสนอความเห็นว่าการส่งไม่ฟ้องให้ส่งแต่สำนวนพร้อมด้วยความเห็นไปยังพนักงานอัยการ ส่วนตัวผู้ต้องหาให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจปล่อยหรือปล่อยชั่วคราวถ้าผู้ต้องหาถูกขังอยู่ ให้ขอเองหรือขอให้พนักงานอัยการขอต่อศาลให้ปล่อย

(ข) ในกรณีที่พนักงานสอบสวนเสนอความเห็นว่าการส่งฟ้องให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับตัวผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ต้องหานั้นถูกขังอยู่แล้ว

(ค) ในกรณีที่เป็นการผิดซึ่งพนักงานสอบสวนเปรียบเทียบได้ และผู้กระทำความผิดได้ปฏิบัติตามเปรียบเทียบนั้นแล้ว ให้บันทึกการเปรียบเทียบนั้นไว้ แล้วส่งไปให้พนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน

อย่างไรก็ตาม กรณีที่พนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนและสรุปสำนวนมีความเห็นทางคดีเสนอผู้บังคับบัญชา จนถึงผู้มีอำนาจทำความเห็นทางคดี หรือส่งสำนวนให้พนักงานอัยการแล้ว หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจทำความเห็นทางคดีให้พนักงานสอบสวนเพิ่มเติมก็ให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจทำความเห็นทางคดี

๓. การพิจารณาสำคดีของพนักงานอัยการ

การพิจารณาฟ้องคดีเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการที่อยู่ในเขตอำนาจการสอบสวนและดำเนินคดีตามกฎหมายเมื่อพนักงานอัยการรับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการจะต้องตรวจสอบเงื่อนไขให้อำนาจการดำเนินคดีเป็นอันดับแรกว่ามีคำร้องทุกข์ตามระเบียบหรือไม่ จากนั้นต้องพิจารณาเงื่อนไขการระงับคดี ได้แก่ ความตายของผู้กระทำความผิด การถอนคำร้องทุกข์หรือการยอมความกันในความผิดต่อส่วนตัว การมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง การมีกฎหมายออกใช้ภายหลังการกระทำความผิดยกเลิกความผิดเช่นนั้น การมีกฎหมายยกเว้นโทษ และคดีขาดอายุความซึ่งเป็นเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไป และพนักงานอัยการจะต้องระงับการดำเนินคดีหรือสั่งยุติการดำเนินคดีเพราะเหตุอื่นๆ แล้ว จึงพิจารณาเนื้อหาแห่งคดีเป็นลำดับต่อมาโดยข้อเท็จจริง

เกี่ยวกับเนื้อหาคดีในชั้นดำเนินคดีของพนักงานอัยการ คือ ข้อเท็จจริงในคดีใดคดีหนึ่งเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา ซึ่งสามารถแยกพิจารณาเป็น ๒ กรณี คือ การตั้งคดีเกี่ยวกับเนื้อหาในกรณีที่ไมปรากฏตัวผู้กระทำความผิด และ กรณีที่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด ในกรณีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้พนักงานอัยการออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาไป ส่วนในกรณีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้องให้พนักงานอัยการออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล หากไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้องแต่อย่างไรก็ตาม พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งตามที่เห็นสมควรให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งต่อไป หรือมีอำนาจวินิจฉัยว่าควรปล่อยตัวผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลชั่ง และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น สำหรับคดีฆาตกรรมซึ่งผู้ตายอ้างว่าถูกเจ้าพนักงานปฏิบัติราชการตามหน้าที่อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเท่านั้นมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง โดยในการที่พนักงานอัยการจะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องนี้ ลำดับขั้นตอนการพิจารณาชอบที่จะเป็นไปดังต่อไปนี้

๑. พิจารณาว่าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมายหรือไม่

๒. ถ้าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมาย พิจารณาต่อไปว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่

๓. ถ้าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิด ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด ก็ต้องพิจารณาต่อไปว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอแก่การพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาหรือไม่

๔. ถ้าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิด ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด และมีพยานหลักฐานเพียงพอแก่การพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหา ก็ต้องพิจารณาในลำดับสุดท้ายด้วยว่า มีเหตุอันควรไม่ฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่

อย่างไรก็ตาม ในคดีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องนั้น หากความผิดนั้นอาจเปรียบเทียบปรับได้ พนักงานอัยการอาจสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการเปรียบเทียบปรับแทนการฟ้องคดีได้

๔. มาตรการตรวจสอบควบคุม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๘๕/๑ วรรคสอง บัญญัติว่า กรณีที่พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการมีความเห็นสั่งไม่ฟ้องผู้ถูกกล่าวหา ให้รายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ กรณีดังกล่าวคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจเรียกสำนวนการสอบสวน

พร้อมพยานหลักฐานและเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการมาพิจารณาหรือไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่ก็ได้ และมาตรา ๘๕/๓ บัญญัติว่า เมื่อพนักงานสอบสวนได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้ดำเนินการสอบสวนความผิดในเรื่องกล่าวหาต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้วรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ โดยให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหาในคดีนั้นด้วย ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ ให้สั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งหรืออาจเรียกสำนวนการสอบสวนมาดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่ได้ โดยถือว่าการดำเนินการของพนักงานสอบสวนไม่เสียไปและอาจถือเป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ได้

ดังนั้น จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า นอกจากพนักงานสอบสวนจะดำเนินการสอบสวนความผิดในเรื่องที่มีการกล่าวหาโรงเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ ตามมาตรา ๘๕/๑ หรือดำเนินการสอบสวนความผิดตามที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๘๕/๒ โดยดำเนินการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ยังต้องดำเนินการแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหาในคดีนั้นด้วย และเมื่อดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วจะต้องรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๘๕/๑ และมาตรา ๘๕/๓ ด้วย

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๕

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๕ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป โดยเป็นกฎหมายวิธีบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ” หมายความว่า คดีทุจริตและประพฤติมิชอบตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ในขณะที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและ

ประพตติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “คดีทุจริตและประพตติมิชอบ” หมายความว่า คดีดังต่อไปนี้ ไม่ว่าจะมิข้อหาหรือความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องกันรวมอยู่ด้วยหรือไม่ก็ตาม

(๑) คดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น หรือความผิดอื่นอันเนื่องมาจากการประพตติมิชอบ

(๒) คดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่กระทำความผิดฐานฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับความผิดตาม (๑) หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ กฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ หรือกฎหมายอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือประพตติมิชอบ

(๓) คดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษบุคคลในความผิดเกี่ยวกับการเรียกรับ ขอมจะรับ หรือให้ ขอให้ รับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด หรือการใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชิญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายหรือใช้อิทธิพลเพื่อจูงใจหรือข่มขืนใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำใด ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น

(๔) คดีอาญาที่ฟ้องขอให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นคดีทุจริตและประพตติมิชอบ

(๕) คดีอาญาที่ฟ้องขอให้ลงโทษบุคคลที่ร่วมกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลตาม (๑) ถึง (๔) ไม่ว่าในฐานะตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน หรือผู้สมคบ

โดยที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพตติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๖ บัญญัติว่า วิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพตติมิชอบให้ใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็วตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้และข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ซึ่งในการพิจารณาและพิพากษาคดีมาตรา ๒๒ และข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยการดำเนินคดีทุจริตและประพตติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๕ ข้อ ๑๕ ได้กำหนดว่า ในคดีที่อัยการสูงสุด พนักงานอัยการ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ให้ศาลนำรายงานและสำนวนการสอบสวนหรือไต่สวนข้อเท็จจริงของโจทก์ มาเป็นหลักในการแสวงหาความจริง และอาจสืบพยานเพิ่มเติมเพื่อหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้ตามที่เห็นสมควร

ดังนั้น จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า คดีอาญาของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาและพิพากษาคดีของศาลอาญา

คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๕ กำหนดให้ศาลใช้ระบบไต่สวน และนำรายงานและสำนวนการสอบสวนหรือไต่สวนข้อเท็จจริง มาเป็นหลักในการแสวงหาความจริง

สรุป

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่า แม้การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือดำเนินการสอบสวน โดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือดำเนินการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เมื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วจะต้องดำเนินคดีดังกล่าวยังศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๕ และข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๕ กำหนดให้ศาลจะต้องพิจารณาพิพากษาคดีโดยใช้ระบบไต่สวน และให้ศาลนำรายงานและสำนวนการสอบสวนหรือไต่สวนข้อเท็จจริง มาเป็นหลักในการแสวงหาความจริง

บทที่ ๔

วิเคราะห์การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติให้การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ (๔) ซึ่งบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา

ส่วนการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ดำรงตำแหน่งระดับต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองนั้น พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ในการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) เว้นแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาและตุลาการ พนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของศาล รัฐสภา องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระจากการควบคุมหรือกำกับของฝ่ายบริหารที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ เจ้าหน้าที่ของรัฐในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด และเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ร่วมกระทำผิดกับบุคคลดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งกรณีกล่าวหา

เจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ยังคงเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

อย่างไรก็ตาม แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ จะบัญญัติให้การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่ทั้งนี้บัญญัติให้ในกรณีที่พนักงานสอบสวนได้รับคำร้องทุกข์หรือกับกล่าวโทษให้ดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และมีการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ในอำนาจของศาลเนื่องจากการจับผู้ถูกกล่าวหาไว้ระหว่างดำเนินการ พนักงานสอบสวนมีอำนาจขอให้ศาลควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ต่อไปและแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ เพื่อดำเนินคดีต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยไม่ต้องส่งเรื่องมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ รวมทั้งได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาส่งเรื่องกล่าวหาให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานสอบสวนดำเนินการแทนได้

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการอาจดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงได้โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. และอาจดำเนินการสอบสวนได้โดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งกระบวนการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และโดยพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีความเหมือนและแตกต่างกัน อันมีผลต่อมาตรฐานการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินการและมาตรฐานการดำเนินคดีในลำดับต่อไป

วิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับคณะกรรมการ ป.ป.ท.

การดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีอำนาจดำเนินการทั้งทางวินัยและทางอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่วนการดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นการไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยมีอำนาจดำเนินการทั้งทางวินัยและทางอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ แต่ไม่มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงในความผิดฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และไม่มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาและตุลาการ พนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของศาล รัฐสภา องค์การตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระจากการควบคุมหรือกำกับของฝ่ายบริหารที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ เจ้าหน้าที่ของรัฐในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ร่วมกระทำผิดกับบุคคลดังกล่าวข้างต้น สำหรับกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ออกระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้องเพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์และวิธีการในการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งสามารถแยกวิเคราะห์ได้ดังต่อไปนี้

๑. การรับเรื่องกล่าวหา

การรับเรื่องกล่าวหาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับเรื่องกล่าวหา ดังนี้

๑.๑ ผู้กล่าวหาสามารถกล่าวหาเป็นหนังสือหรือกล่าวหาด้วยวาจาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยอย่างน้อยคำกล่าวหาต้องมีชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา ชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา พร้อมพยานหลักฐานหรืออ้างพยานหลักฐาน

๑.๒ ผู้กล่าวหาสามารถร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งกรณีดังกล่าวพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือพนักงานสอบสวนจะต้องส่งเรื่องกล่าวหาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ

๑.๓ กรณีที่ไม่มีผู้กล่าวหา แต่มีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดซึ่งอยู่ในอำนาจ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. สามารถยกเหตุอันควรสงสัยขึ้นเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้

๑.๔ กรณีที่ปรากฏว่าเรื่องกล่าวหาใดเป็นเรื่องซึ่งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่จะต้องรับไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ให้พิจารณาเพื่อส่งเรื่องในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป

๑.๕ เมื่อได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวนและเป็นกรณีที่มีการกระทำความผิดทางอาญาอื่นที่มีใช้การกระทำการทุจริตในภาครัฐรวมอยู่ด้วย หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่า ให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดีไปตามอำนาจหน้าที่จะเป็นประโยชน์กว่า จะส่งเรื่องคืนให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้รับเรื่องก็ได้ ในขณะที่ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจรับคำกล่าวหา การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. ๒๕๖๐ มิได้กำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้

๒. การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน

๒.๑ ในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐานคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะดำเนินการเอง หรือจะมอบหมายให้มีการดำเนินการแทนก็ได้ โดยผู้ที่จะได้รับมอบหมายให้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องเป็นพนักงานไต่สวนเท่านั้น ในขณะที่ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานแทนคณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจเป็นเลขาธิการ หรือพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ก็ได้ นอกจากนี้ คุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับมอบหมายให้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ พนักงานไต่สวน ต้องแต่งตั้งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เป็นข้าราชการสังกัดสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งดำรงตำแหน่งในสาขากระบวนการยุติธรรมและผ่านการอบรมตามหลักสูตรที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดแล้ว ในขณะที่พนักงาน ป.ป.ท. ได้แก่ เลขาธิการ รองเลขาธิการและผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่งตั้งจากข้าราชการพลเรือน

ซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับไม่ต่ำกว่าหัวหน้างานหรือเทียบเท่า และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ได้แก่ ผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่งตั้งจากราชการพลเรือนหรือพนักงานราชการ

๒.๒ ในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน คณะกรรมการ ป.ป.ช. และพนักงานไต่สวน อาจดำเนินการขอทราบรายละเอียดเพิ่มเติมตามคำกล่าวหาจากผู้กล่าวหา บันทึกล็อกคำบุคคลใดๆ ที่เกี่ยวข้อง ขอทราบข้อเท็จจริงและขอเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานของรัฐส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ สถาบันการเงิน หน่วยงานเอกชนหรือองค์กร หรือจากบุคคลใดๆ มาประกอบการพิจารณา ตรวจสอบสถานที่ หรือท้องที่ ที่เกิดเหตุ หรือที่เกี่ยวข้องกับประเด็นตามคำกล่าวหาและดำเนินการทั้งหลายที่เป็นประโยชน์ต่อการรวบรวมพยานหลักฐาน เข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานหรือสถาบันการเงิน รวมทั้งสอบปากคำ ผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลใดซึ่งอาจถูกสั่งไต่สวนข้อเท็จจริงไว้ในฐานะผู้ให้ถ้อยคำ ในขณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือเลขาธิการ หรือพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. อาจดำเนินการขอให้ผู้กล่าวหาและบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ ขอทราบข้อเท็จจริง หรือขอเอกสาร หรือรวบรวมพยานหลักฐานใดๆ ที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานของรัฐ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ สถาบันการเงิน หรือจากบุคคลใดๆ มาประกอบการพิจารณา ตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ หรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นตามคำกล่าวหา เท่านั้น โดยไม่อาจเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานหรือสถาบันการเงินได้ อีกทั้งไม่ได้กำหนดไว้ชัดเจนว่าจะอาจสอบปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลใดซึ่งอาจถูกสั่งไต่สวนข้อเท็จจริงไว้ในฐานะผู้ให้ถ้อยคำได้แต่อย่างใด

๒.๓ ก่อนเริ่มสอบปากคำผู้กล่าวหา พยาน หรือผู้ให้ถ้อยคำ ต้องแจ้งให้บุคคลดังกล่าวทราบว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานไต่สวน หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือเลขาธิการ หรือพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา การให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จอาจเป็นความผิดตามกฎหมาย

๒.๔ การสอบปากคำผู้กล่าวหาพยานหรือผู้ให้ถ้อยคำ ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจรับคำกล่าวหา การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้ต้องมีพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยสองคนร่วมในการดำเนินการซึ่งในจำนวนนั้นจะต้องเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เป็นพนักงานไต่สวนอย่างน้อยหนึ่งคน ในขณะที่การสอบปากคำผู้ให้ถ้อยคำ ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. ๒๕๕๘ มิได้มีข้อกำหนดในลักษณะดังกล่าว

๒.๕ บันทึกล้อยคำ ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวม พยานหลักฐาน พ.ศ. ๒๕๕๕ กำหนดให้ต้องใช้ภาษาไทย แต่ถ้ามีความจำเป็นต้องแปลภาษาไทย ท้องถิ่น หรือภาษาถิ่นหรือภาษาต่างประเทศเป็นภาษาไทย หรือต้องแปลภาษาไทยเป็นภาษาไทย ท้องถิ่นหรือภาษาถิ่นหรือภาษาต่างประเทศให้ใช้ล่ามแปล ในกรณีที่ผู้ให้ถ้อยคำไม่สามารถพูดหรือ เข้าใจภาษาไทยหรือสามารถพูดหรือเข้าใจเฉพาะภาษาท้องถิ่น และไม่มีล่าม ให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. จัดหาล่ามให้โดยมิชักช้า ในกรณีที่ผู้ให้ถ้อยคำไม่สามารถพูดหรือได้ยิน หรือ สื่อความหมายได้ และไม่มีล่ามภาษามือให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. จัดหาล่ามภาษา มือให้หรือจัดให้ถาม ตอบ หรือสื่อความหมายโดยวิธีอื่นที่เห็นสมควร เมื่อมีล่ามแปลคำให้การ คำ พยานหรืออื่นๆ ล่ามต้องแปลให้ถูกต้อง ล่ามต้องสาบานหรือปฏิญาณตนว่าจะทำหน้าที่โดยสุจริตใจ จะไม่เพิ่มเติมหรือตัดทอนสิ่งที่แปล และให้ล่ามลงลายมือชื่อในคำแปลนั้น ในขณะที่บันทึกถ้อยคำ ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจรับคำกล่าวหา การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. ๒๕๖๐ มิได้กำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้

๒.๖ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานไต่สวน หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือเลขาธิการ หรือพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เห็นว่าการแสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานใดมิใช่พยานหลักฐานในประเด็นสำคัญ หรือจะทำให้เกิดความล่าช้า โดยไม่จำเป็น หรือเป็นการประวิงเวลา จะงดเสียก็ได้

๒.๗ เมื่อพนักงานไต่สวน หรือพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานแล้วเสร็จ ให้จัดทำรายงานเสนอต่อ ผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น เพื่อนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ทั้งนี้ ผู้บังคับบัญชาอาจสั่งการให้แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้

๒.๘ การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานไต่สวน ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจรับคำ กล่าวหา การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. ๒๕๖๐ จะต้องแล้วเสร็จภายใน หนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องกล่าวหา หากไม่แล้วเสร็จให้ขอขยายเวลาต่อผู้อำนวยการ ในกรณีผู้อำนวยการมีอำนาจขยายระยะเวลาได้ไม่เกินเก้าสิบวัน หากเกินกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ให้เสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือบุคคลหรือคณะบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย เพื่อขยายระยะเวลาได้อีกไม่เกินเก้าสิบวัน ทั้งนี้ หากขยายระยะเวลาทั้งสองครั้งแล้วยังดำเนินการไม่ แล้วเสร็จ ให้เสนอเหตุผลและความจำเป็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณามีมติตาม

ที่เห็นสมควรต่อไป ในขณะที่ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. ๒๕๕๕ มิได้มีข้อกำหนดในเรื่องดังกล่าว อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหาร ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๓/๑ กำหนดให้ในการพิจารณาของ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ว่าจะรับหรือไม่รับ หรือสั่งจำหน่ายเรื่องตามมาตรา ๒๓ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. สั่งให้แล้วเสร็จภายในสามเดือนนับแต่วันที่ได้รับเรื่องกล่าวหา

๒.๕ เรื่องกล่าวหาใดมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอต่อการได้สวน ข้อเท็จจริงต่อไปได้ให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อดำเนินการได้ สวนข้อเท็จจริง เรื่องกล่าวหาใดไม่มีพยานหลักฐาน หรือไม่ปรากฏพฤติการณ์แห่งการกระทำตาม ข้อกล่าวหาชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อพิจารณาไม่รับเรื่องกล่าวหา นั้น เรื่องกล่าวหาใดควรส่งให้ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่ หรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือพนักงานสอบสวนดำเนินการตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือควรจำหน่ายคดีออกจาก ระบบเนื่องจาก ผู้ถูกกล่าวหาถึงแก่ความตาย หรือควรดำเนินการเป็นประการอื่น ให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อพิจารณา

๒.๑๐ กรณีสำนักงาน ป.ป.ท. พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. พบว่า หน่วยงานของรัฐมีวิธีปฏิบัติหรือดำเนินงานที่เป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนแก่ผู้ใช้บริการหรือ ประชาชน และต่อไปในทางทุจริตในภาครัฐ หรือเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่าง ร้ายแรง ให้เสนอเลขาธิการเพื่อนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาดำเนินการ เว้นแต่มีเหตุ จำเป็นเร่งด่วนหรือเหตุอันสมควร ถ้าไม่ดำเนินการทันทีที่จะเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง ให้เลขาธิการแจ้งให้ประธานกรรมการ หรือกรรมการ ป.ป.ท. ที่ได้รับมอบหมายให้ความเห็นชอบ ก่อนดำเนินการ และให้เลขาธิการรายงานการปฏิบัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบโดยด่วน ในขณะที่ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจรับคำ กล่าวหา การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. ๒๕๖๐ มิได้กำหนดในเรื่องนี้ไว้

๒.๑๑ ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน หากพนักงาน ป.ป.ท. หรือ เจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. พบว่า การดำเนินการโครงการใดมีการกำหนดวงเงินสูงเกินที่เป็นจริงหรือไม่ คุ่มค่า ให้เสนอเลขาธิการเพื่อพิจารณาแจ้งให้สำนักการตรวจเงินแผ่นดินดำเนินการตามอำนาจ หน้าที่ต่อไป แล้วรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบ ในขณะที่ระเบียบคณะกรรมการป้องกัน

และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจรับค่ากล่าวหา การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. ๒๕๖๐ มิได้กำหนดในเรื่องนี้ไว้

๒.๑๒ กรณีที่พนักงานไต่สวนพบหรือทราบพฤติการณ์หรือข้อเท็จจริงที่สมควรนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณายกเหตุอันควรสงสัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หรือตามกฎหมายอื่นที่บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้พนักงานไต่สวน โดยความเห็นชอบของผู้อำนวยการมีอำนาจดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน แล้วรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบและพิจารณาโดยเร็วต่อไป ในขณะที่ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. ๒๕๕๕ มิได้กำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้

๓. การไต่สวนข้อเท็จจริง

๓.๑. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน เพื่อดำเนินการแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรืออาจมอบหมายให้พนักงานไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน และสรุปสำนวนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาวินิจฉัยก็ได้ ในขณะที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ในการไต่สวนข้อเท็จจริงคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิดก็ได้ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ในการไต่สวนข้อเท็จจริงคณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบหมายให้เลขาธิการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นการเบื้องต้นแทนคณะกรรมการ ป.ป.ท. แล้วนำเสนอสำนวนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาต่อไป ในการนี้เลขาธิการอาจมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแทนคณะกรรมการ ป.ป.ท. ทั้งนี้ ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบหมายให้เลขาธิการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นดังกล่าวมีความแตกต่างกับการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเป็นการมอบหมายให้เลขาธิการเป็นผู้มีอำนาจมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น แล้วนำเสนอสำนวนต่อ

คณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณา เป็นการลดขั้นตอนและวิธีการเพื่อให้การไต่สวนข้อเท็จจริงเกิดความรวดเร็วและคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

๓.๒ ในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ห้ามมิให้แต่งตั้งหรือมอบหมายบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามเป็นผู้นำที่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

๓.๓ ในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้แจ้งคำสั่งแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ไต่สวนข้อเท็จจริงให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาคัดค้านบุคคลที่ได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ทำหน้าที่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

๓.๔ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้รับเรื่องกล่าวหาใดไว้พิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว บรรดาสิ่งของหรือบันทึก รวมถึงเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่ได้มาจากการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานให้ถือเป็นอันใช้ได้และสามารถนำมาเป็นพยานหลักฐานประกอบสำนวนคดีในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริงได้

๓.๕ ในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้การรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาหรือการถามปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยาน ต้องมีอนุกรรมการไต่สวนอย่างน้อยสองคนร่วมในการดำเนินการในจำนวนนั้นจะต้องเป็นอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคน แต่ถ้าเป็นการถามปากคำบุคคลตามมาตรา ๕๘ จะต้องมีอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นกรรมการ ป.ป.ช. เข้าร่วมดำเนินการด้วย ในขณะที่การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. มิได้มีข้อกำหนดในเรื่องดังกล่าว

๓.๖ ในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ห้ามมิให้บุคคลที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องเข้าร่วมในการไต่สวนหรือสอบปากคำ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

๓.๗ ในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. หากเห็นว่าทำให้ผู้ถูกกล่าวหายังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจจะก่อความเสียหายให้แก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนข้อเท็จจริง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการหรือพักงานเพื่อรอผลผลการพิจารณา

๓.๘ ในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากพบว่า ได้มีเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดในเรื่องที่อยู่ระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง

ให้รายงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาสั่งไต่สวนผู้นั้น ในขณะที่การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. มิได้มีข้อกำหนดในเรื่องดังกล่าว

๓.๕ ในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. เมื่อเห็นว่ามิพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันมีมูลความผิดให้ดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและนำสืบแก้ข้อกล่าวหาภายในเวลาอันสมควร

๓.๑๐ ในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อนการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิขอตรวจพยานหลักฐานในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รวมทั้งคัดถ่ายเอกสารหลักฐานในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ในขณะที่การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. มิได้มีข้อกำหนดในเรื่องดังกล่าว

๓.๑๑ ในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ผู้ถูกกล่าวหาสามารถชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือหรือชี้แจงด้วยวาจา และมีสิทธินำพยานความหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือให้ปากคำของตนได้

๓.๑๒ ในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. เมื่อได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงตามที่มีการกล่าวหาและที่ผู้ถูกกล่าวหานำมาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและเห็นว่า การไต่สวนข้อเท็จจริงได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการวินิจฉัยมูลความผิดของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ให้มีการพิจารณาวินิจฉัยความผิดของผู้ถูกกล่าวหาและบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และเมื่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. หรือประธานกรรมการ ป.ป.ท. ได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ให้จัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวัน

๓.๑๓ ในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้พิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว อาจมีมติให้ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือแต่งตั้งหรือมอบหมายบุคคลผู้ทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงชุดใหม่ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม

๓.๑๔ ในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลทางอาญา ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุด ในขณะที่การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลทางอาญาให้ส่งเรื่องพร้อมทั้งสำนวนการไต่

สวนข้อเท็จจริง รายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้พนักงานอัยการ ดำเนินการต่อไป

๓.๑๕ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตในภาครัฐและ คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติรับไว้พิจารณา แม้ภายหลังเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะพ้นจากการเป็น เจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วด้วยเหตุอื่นไม่เกินห้าปีนอกจากตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจ ดำเนินการต่อไปได้ แต่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจาก การเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือวันที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ในขณะที่พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. ๒๕๕๕ มิได้กำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาในการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวไว้

๔. การดำเนินการเกี่ยวกับคดี

๔.๑ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดทางอาญา ให้ประธานกรรมการส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาใน ศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ในขณะที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งเรื่องพร้อมทั้ง สำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้พนักงานอัยการดำเนินการต่อไป

๔.๒ ให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูล ฟ้อง ในขณะที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ถือว่าการดำเนินการและสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นการสอบสวนและสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา โดยมีได้กำหนดให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง ใดๆก็ดี พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๑๖ ได้ บัญญัติว่า (๒) ในคดีที่พนักงานอัยการ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ไม่จำเป็นต้องไต่สวน มูลฟ้อง แต่ถ้าเห็นสมควรจะสั่งให้ไต่สวนมูลฟ้องก่อนก็ได้ และ (๓) ในคดีที่อัยการสูงสุด หรือ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง

๔.๓ เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานและเอกสาร พร้อมทั้งความเห็นจาก คณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว เห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ยัง

ไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้น โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน ในขณะที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ในกรณีที่พนักงานอัยการมีความเห็นว่าข้อเท็จจริง รายงาน เอกสาร หรือความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ได้รับยังไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีได้ ให้พนักงานอัยการแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีจำเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะร่วมกับอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้ และในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง แต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติยืนยันให้ฟ้อง ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดวินิจฉัย คำวินิจฉัยของอัยการสูงสุดให้เป็นที่สุด โดยไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้

๔.๔ เมื่อจะมีการฟ้องคดีอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหนังสือแจ้งผู้ถูกกล่าวหาให้ไปรายงานตัวต่อบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายตามวันเวลาที่กำหนด หากผู้ถูกกล่าวหาไม่ไปรายงานตัวตามกำหนด ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจัดการให้ได้ตัวผู้ถูกกล่าวหา เพื่อส่งอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี ดำเนินคดีต่อไป สำหรับการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาและการปล่อยตัวชั่วคราว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย หรืออัยการสูงสุด แล้วแต่กรณี เป็นผู้ที่มีอำนาจพิจารณา ทั้งนี้ ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. ๒๕๕๕ ยังกำหนดให้ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูลและไม่มารายงานตัวตามกำหนดนัดเพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดหรือต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณามอบหมายให้อัยการคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนดำเนินการเพื่อขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายจับผู้ถูกกล่าวหาเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไปด้วย ในขณะที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่ง

ฟ้องและจำเป็นต้องนำตัวผู้ถูกกล่าวหาไปศาลให้แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหา มาพบพนักงานอัยการตามเวลาที่กำหนดและในกรณีมีความจำเป็นต้องจับตัวผู้ถูกกล่าวหา ให้พนักงานอัยการแจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่มีเขตอำนาจเหนือท้องที่ที่ผู้ถูกกล่าวหา มีภูมิลำเนาหรือที่อยู่เป็นผู้ดำเนินการ และเพื่อการนี้ให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจดังกล่าว มีอำนาจร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจเหนือท้องที่นั้นให้ ออกหมายจับได้ ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติเรื่องการจับ การขัง และการปล่อยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ และในกรณีที่มีการจับกุม ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจส่งตัวผู้ถูกจับพร้อมทั้งบันทึกการจับไปยังศาลแล้วแจ้งให้พนักงานอัยการทราบภายในสี่สิบแปดชั่วโมง โดยมีได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจควบคุมตัวและพิจารณาปล่อยตัวชั่วคราวผู้ถูกกล่าวหา รวมทั้งพิจารณาขอหมายให้โอนกรรมการคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนดำเนินการเพื่อขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายจับผู้ถูกกล่าวหาเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมาย แต่กำหนดให้ในการจับและคุมขัง ให้แจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นผู้ดำเนินการ

๔.๕ กรณีที่มีการฟ้องผู้ถูกกล่าวหาเป็นคดีอาญาต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดี ให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีชี้แจงรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นควร และในการดำเนินคดีให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาไปโดยใช้ระบบไต่สวน ในขณะที่พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มิได้มีข้อกำหนดในลักษณะดังกล่าว อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๖ ได้บัญญัติว่า วิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบให้ใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยเร็ว และมาตรา ๒๒ ได้บัญญัติว่า ในคดีที่อัยการสูงสุด พนักงานอัยการ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ให้ศาลนำรายงานและสำนวนการสอบสวนหรือสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของโจทก์ มาเป็นหลักในการแสวงหาความจริง และอาจสืบพยานเพิ่มเติมเพื่อหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้ตามที่เห็นสมควร

๔.๖ ในการดำเนินคดีอาญา ถ้าผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีไปในระหว่างถูกดำเนินคดีหรือระหว่างการพิจารณาของศาล มิให้นำระยะเวลาที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีรวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ และเมื่อได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำเลย ถ้าจำเลยหลบหนีไปในระหว่างต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษ มิให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๘ มาใช้บังคับ และในขณะเดียวกันพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๓ ยังได้บัญญัติว่า ในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ในกรณี

ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีไปในระหว่างถูกดำเนินคดีหรือระหว่างการพิจารณาคดีของศาล มีให้นับระยะเวลาที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีรวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความด้วย

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดังกล่าวข้างต้น พบว่า เป็นกระบวนการดำเนินคดีอาญาโดยใช้ระบบไต่สวน มีการแยกขั้นตอนการดำเนินการออกเป็นการตรวจรับเรื่องกล่าวหา การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน การไต่สวนข้อเท็จจริง และการดำเนินการเกี่ยวกับคดี ซึ่งนอกจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นกฎหมายลักษณะวิธีสบัญญัติจะได้กำหนดกระบวนการ หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการไว้เป็นแนวทางในการปฏิบัติแล้ว ในการดำเนินการแต่ละขั้นตอนคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ยังได้ออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ในแต่ละขั้นตอนไว้ด้วย แต่เมื่อวิเคราะห์หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ และระเบียบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง กลับปรากฏว่ามีความแตกต่างกันในหลายประเด็นทั้งที่เป็นการดำเนินการโดยใช้ระบบไต่สวนเหมือนกัน ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าข้อแตกต่างดังกล่าวเป็นประเด็นสำคัญที่ส่งผลต่อมาตรฐานการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

วิเคราะห์เปรียบเทียบดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

ตามที่ได้วิเคราะห์การดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาแล้วข้างต้น ว่าเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งบัญญัติกระบวนการ หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการไว้เป็นการเฉพาะสำหรับการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่วนการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๒๑/๑ ซึ่งให้อำนาจพนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจ

ทำการสอบสวนในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นสมควรส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งการดำเนินการของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษนั้น พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้บัญญัติให้ในการปฏิบัติหน้าที่ในการเกี่ยวกับคดีพิเศษ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจสืบสวนและสอบสวนคดีพิเศษ และให้เจ้าหน้าที่คดีพิเศษมีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษในการปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับคดีพิเศษ ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่หรือพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การดำเนินการของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษจึงเป็นการสอบสวน โดยใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นหลัก พนักงานสอบสวนคดีพิเศษจึงมีอำนาจเช่นเดียวกับการดำเนินคดีโดยพนักงานสอบสวน ซึ่งจะได้วิเคราะห์ในหัวข้อถัดไป อย่างไรก็ตาม นอกจากอำนาจการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ยังบัญญัติให้อำนาจพิเศษแก่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษไว้ด้วย อาทิ การใช้อำนาจในการค้นเคหสถานหรือสถานที่ใดๆ การใช้อำนาจในการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลที่สื่อสารถึงกัน (ดั่งฟังโทรศัพท์) การใช้อำนาจในการแฝงตัว การใช้อำนาจในการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน การมีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลหรือหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งการร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอื่นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการสอบสวน ไม่ว่าจะเป็กรณีให้พนักงานอัยการมาสอบสวนร่วมกัน กรณีให้เจ้าหน้าที่อื่นมาปฏิบัติหน้าที่ช่วย กรณีการตั้งที่ปรึกษาคดีพิเศษ และการประสานงานกับหน่วยงานอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งถือเป็นอำนาจพิเศษ นอกเหนือไปจากอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการสอบสวนคดีพิเศษ

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ดังกล่าวข้างต้น พบว่า การดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยใช้ระบบไต่สวน ในขณะที่การดำเนินคดีโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นระบบกล่าวหาถึงระบบไต่สวน จึงทำให้การดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ มีความแตกต่างกันในกระบวนการได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน

วิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับพนักงานสอบสวน

ตามที่ได้วิเคราะห์การดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาแล้วข้างต้น พบว่า เป็นการไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ ที่บัญญัติกระบวนการ หลักเกณฑ์ และวิธีการดำเนินการไว้เป็นการเฉพาะสำหรับการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่วนการดำเนินคดีโดยพนักงานสอบสวนนั้น เป็นการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในกรณีที่มีการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ในอำนาจของศาลเนื่องจากการจับผู้ถูกกล่าวหาไว้ระหว่างดำเนินคดีและพนักงานสอบสวนดำเนินคดีต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยไม่ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ และกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นสมควรส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งสามารถแยกวิเคราะห์ได้ดังต่อไปนี้

๑. การรับเรื่องกล่าวหา และการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ

๑.๑ การดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และพนักงานสอบสวน ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้เสียหาย สามารถกล่าวหาหรือร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเป็นหนังสือหรือด้วยวาจาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และพนักงานสอบสวนได้ แต่กรณีที่พนักงานสอบสวนได้รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ พนักงานสอบสวนจะต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ในอำนาจของศาลเนื่องจากการจับผู้ถูกกล่าวหาไว้ระหว่างดำเนินคดี พนักงานสอบสวนมีอำนาจขอให้ศาลควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ได้ต่อไป และแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ เพื่อดำเนินคดีต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยไม่ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ

๑.๒ การดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีที่ได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวนหรือกรณีที่มีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นสมควรอาจส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๒. การแสวงหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐาน การไต่สวนข้อเท็จจริง และการสอบสวน

๒.๑ การดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. แบ่งขั้นตอนการดำเนินการออกเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และการไต่สวนข้อเท็จจริง ในขณะที่การดำเนินคดีโดยพนักงานสอบสวน ไม่ได้แบ่งแยกขั้นตอนการดำเนินการในลักษณะดังกล่าว โดยถือว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานกับการสอบสวนเป็นขั้นตอนเดียวกัน

๒.๒ การดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้กำหนดเรื่องเขตอำนาจการแสวงหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐาน และการไต่สวนข้อเท็จจริงไว้ ในขณะที่อำนาจการสอบสวนของพนักงานสอบสวนขึ้นอยู่กับเขตความรับผิดชอบ

๒.๓ การดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการสอบปากคำผู้กล่าวหาพยานหรือผู้ให้ถ้อยคำ ต้องมีพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยสองคนร่วมในการดำเนินการซึ่งในจำนวนนั้นจะต้องเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เป็นพนักงานไต่สวนอย่างน้อยหนึ่งคน ในขณะที่การสอบปากคำของพนักงานสอบสวนไม่ได้มีข้อกำหนดในเรื่องดังกล่าว โดยพนักงานสอบสวนเพียงคนเดียวสามารถดำเนินการสอบปากคำผู้กล่าวหา พยานหรือผู้ให้ถ้อยคำได้

๒.๔ การดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้กำหนดวิธีการเกี่ยวกับการสอบปากคำผู้กล่าวหา พยานหรือผู้ให้ถ้อยคำซึ่งเป็นเด็กไว้ ในขณะที่การสอบปากคำผู้กล่าวหาพยานหรือผู้ให้ถ้อยคำซึ่งเป็นเด็กของพนักงานสอบสวน กำหนดให้ต้องแยกกระทำเป็นสัดส่วนในสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับเด็ก และให้มีนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอ และพนักงานอัยการร่วมอยู่ด้วยในการถามปากคำเด็ก

๒.๕ การดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้กำหนดวิธีการเกี่ยวกับการงดการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้วิกลจริตและไม่สามารถต่อสู้คดีได้ ในขณะที่การสอบสวนของพนักงานสอบสวน ถ้ามีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาเป็นผู้วิกลจริตและไม่สามารถต่อสู้คดีได้ กำหนดให้พนักงานสอบสวนสั่งให้พนักงานแพทย์ตรวจผู้ต้องหา และเรียกให้พนักงานแพทย์ผู้นั้นมาให้ถ้อยคำหรือให้การว่าตรวจได้ผลประการใด ในกรณีที่พนักงานสอบสวนเห็นว่าผู้ต้องหานั้นเป็นผู้วิกลจริตและไม่สามารถต่อสู้คดีได้ ให้งดการสอบสวนไว้จนกว่าผู้นั้นหายวิกลจริตหรือสามารถจะต่อสู้คดีได้

๒.๖ การดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากพบว่าเรื่องกล่าวหาใดมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยในการไต่สวนข้อเท็จจริงกำหนดให้มีการแจ้งคำสั่งให้ไต่สวน

ข้อเท็จจริงและให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาในการคัดค้านผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงด้วย และในกรณีที่การไต่สวนข้อเท็จจริงพบว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันมีมูลความผิดจึงจะดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ในขณะที่การสอบสวนของพนักงานสอบสวนประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๑ บัญญัติให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา แต่ก็ได้กำหนดเกี่ยวกับการแจ้งคำสั่งสอบสวนและการให้สิทธิแก่ผู้ต้องหาในการคัดค้านพนักงานสอบสวนผู้ที่ทำหน้าที่สอบสวน โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่มีบทบัญญัติห้ามมิให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนในคดีที่ตนมีส่วนได้เสีย อีกทั้งการรวบรวมพยานหลักฐานเป็นดุลพินิจของพนักงานสอบสวนที่จะรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่จะกระทำได้ เมื่อเห็นว่าพยานหลักฐานที่รวบรวมไว้เพียงพอแล้วก็สามารถสรุปสำนวนได้ โดยไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ให้เห็นความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาแต่อย่างใด

๒.๗ การดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากเห็นว่าการให้ผู้ถูกกล่าวหายังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจจะก่อความเสียหายให้แก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการหรือพักงานเพื่อรอผลการพิจารณา ในขณะที่การดำเนินคดีโดยพนักงานสอบสวนไม่ได้มีข้อกำหนดให้อำนาจพนักงานสอบสวนดำเนินการในลักษณะดังกล่าวได้

๒.๘ การดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือโดยพนักงานสอบสวนผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหาที่มีสิทธิชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือแก้ข้อกล่าวหาได้ อย่างไรก็ตาม แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๔ จะได้บัญญัติให้เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าผู้ต้องหาน่าจะได้กระทำผิดตามข้อหาให้พนักงานสอบสวนแจ้งข้อหาแก่ผู้ต้องหา และต้องให้โอกาสผู้ต้องหาที่จะแก้ข้อหาและแสดงข้อเท็จจริงอันเป็นประโยชน์แก่ตนได้ด้วยก็ตาม แต่ก็ไม่ได้กำหนดเกี่ยวกับระยะเวลาในการแก้ข้อหา รวมทั้งการรับฟังคำแก้ข้อหาของผู้ต้องหาไว้แต่อย่างใด

๒.๙ การดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อนการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิขอตรวจพยานหลักฐานในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รวมทั้งคัดถ่ายเอกสารหลักฐานในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้ ในขณะที่การดำเนินคดีโดยพนักงานสอบสวนไม่ได้มีข้อกำหนดในเรื่องดังกล่าว

๒.๑๐ การดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหาสามารถชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือหรือชี้แจงด้วยวาจา และมีสิทธินำทนายความหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือให้ปากคำของตนได้ ในขณะที่การดำเนินคดีโดยพนักงานสอบสวน ในคดีที่มีอัตราโทษประหารชีวิตกำหนดให้ในการแจ้งข้อกล่าวหาและถามคำให้การ ถ้าผู้ต้องหาไม่มีทนายความให้รัฐจัดหาทนายความให้ และในคดีที่มีโทษจำคุก ถ้าผู้ต้องหาต้องการทนายความให้รัฐจัดหาทนายความให้

๒.๑๑ การดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อเห็นว่าการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการวินิจฉัยมูลความผิดของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ให้มีการพิจารณาวินิจฉัยความผิดของผู้ถูกกล่าวหาและบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย และเมื่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ให้จัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวัน ในขณะที่การดำเนินคดีโดยพนักงานสอบสวน เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้ทำความเข้าใจความเห็นว่าการตรวจการสอบสวน ควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง และส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณา

๒.๑๒ การดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีที่มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลทางอาญา ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุด ในขณะที่การดำเนินคดีโดยพนักงานสอบสวน เมื่อมีการทำความเข้าใจในสำนวนการสอบสวนแล้ว ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนให้พนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจพิจารณา

๓. การดำเนินการเกี่ยวกับคดี

๓.๑ การดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีที่มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลทางอาญา ไม่ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นพร้อมกับตัวผู้ถูกกล่าวหาไปยังอัยการสูงสุด ในขณะที่การดำเนินคดีโดยพนักงานสอบสวน ในกรณีที่เสนอเห็นควรสั่งฟ้องพนักงานสอบสวนต้องส่งสำนวนพร้อมกับตัวผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ เว้นแต่ผู้ต้องหานั้นถูกขังอยู่แล้ว

๓.๒ การดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานและเอกสาร พร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว เห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้น โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการ

สูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป ในขณะที่การดำเนินคดีโดยพนักงานสอบสวนเมื่อพนักงานอัยการได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวน ให้พิจารณาสังคดีโดยมีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องหรือควรสั่งฟ้อง หรือสั่งตามที่เห็นควรให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งต่อไป โดยมีได้กำหนดให้สั่งดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมได้เพียงคราวเดียวแต่อย่างไร

๓.๓ การดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่คณะทำงานผู้แทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุด ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน ในขณะที่การดำเนินคดีโดยพนักงานสอบสวนในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในเขตนครหลวงกรุงเทพมหานคร ให้ส่งสำนวนพร้อมกับคำสั่งไปยังอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่นให้ส่งสำนวนพร้อมกับคำสั่งไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้องก็ให้ฟ้องคดีนั้นไปก่อน อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ ให้สั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งหรืออาจเรียกสำนวนการสอบสวนมาดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่ก็ได้ โดยถือว่าการดำเนินการของพนักงานสอบสวนไม่เสียไปและอาจถือเป็นสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ได้

๓.๔ การดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีที่มีการฟ้องผู้ถูกกล่าวหาเป็นคดีอาญาต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดี ให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดียึดรายงานและสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นควร และในการดำเนินคดีให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาไปโดยใช้ระบบไต่สวน ในขณะที่การดำเนินคดีโดยพนักงานสอบสวน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีได้มีข้อกำหนดในลักษณะดังกล่าว อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๖ ได้บัญญัติว่า วิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบให้ใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยเร็ว และมาตรา ๒๒ ได้บัญญัติว่า ในคดีที่อัยการสูงสุด พนักงานอัยการ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ให้ศาลนำรายงาน

และสำนวนการสอบสวนหรือสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของโจทก์ มาเป็นหลักในการแสวงหาความจริง และอาจสืบพยานเพิ่มเติมเพื่อหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้ตามที่เห็นสมควร

๓.๕ การดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถ้าผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีไปในระหว่างถูกดำเนินคดีหรือระหว่างการพิจารณาของศาล มิให้นำระยะเวลาที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีรวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ และเมื่อได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำเลย ถ้าจำเลยหลบหนีไปในระหว่างต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษ มิให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๘ มาใช้บังคับ ในขณะที่การดำเนินคดีโดยพนักงานสอบสวน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีได้มีข้อกำหนดในลักษณะดังกล่าว อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๑๓ ได้บัญญัติว่า ในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ในกรณีผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีไปในระหว่างถูกดำเนินคดีหรือระหว่างการพิจารณาคดีของศาล มิให้นำระยะเวลาที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีรวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบกระบวนการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับพนักงานสอบสวน ดังกล่าวข้างต้น พบว่าการดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยใช้ระบบไต่สวนตั้งแต่ในขั้นตอนของการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน การไต่สวนข้อเท็จจริง และการดำเนินการเกี่ยวกับคดี ในขณะที่การดำเนินคดีโดยพนักงานสอบสวนเป็นการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเป็นระบบกล่าวหาถึงระบบไต่สวน และใช้ระบบไต่สวนในขั้นตอนการพิจารณาคดีของศาลเท่านั้น แม้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๓๑ บัญญัติให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อจะพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา ซึ่งเป็นหลักการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในระบบไต่สวน และมาตรา ๑๓๔ จะได้บัญญัติให้พนักงานสอบสวนแจ้งข้อหาให้ผู้ต้องหาทราบ และต้องให้โอกาสผู้ต้องหาที่จะแก้ข้อหาและแสดงข้อเท็จจริงอันเป็นประโยชน์แก่ตนได้ด้วยก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติการรวบรวมพยานหลักฐานยังคงเป็นดุลพินิจของพนักงานสอบสวนที่จะรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่จะกระทำได้ การดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับพนักงานสอบสวน จึงมีความแตกต่างกันในกระบวนการได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน การมีความเห็นเกี่ยวกับคดี และการดำเนินคดี ตามที่ได้วิเคราะห์มาแล้วข้างต้น

วิเคราะห์มาตรฐานการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานสอบสวนดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีกระบวนการ ขั้นตอนและวิธีการได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน การมีความเห็นเกี่ยวกับคดี และการดำเนินคดี ที่แตกต่างกัน ทั้งที่เป็นการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเช่นเดียวกัน โดยการดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นการดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะซึ่งเป็นระบบไต่สวน แต่ในขณะเดียวกันก็ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาใช้บังคับโดยอนุโลม ส่วนการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานสอบสวน แม้พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ จะเป็นกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจพิเศษแก่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษในการดำเนินคดีพิเศษก็ตาม แต่ก็ยังคงให้อำนาจพนักงานสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่นเดียวกับอำนาจการสอบสวนของพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นระบบกล่าวหาถึงไต่สวน จากความแตกต่างของการดำเนินการในระบบไต่สวนและระบบกล่าวหา ส่งผลให้กระบวนการได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานและการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่เป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย โดยสามารถสรุปการดำเนินการที่แตกต่างกันในประเด็นสำคัญๆ ได้ดังนี้

๑. ผู้ทำหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐาน กล่าวคือ ในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. กฎหมายกำหนดให้แจ้งคำสั่งไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาคัดค้านผู้ทำหน้าที่ไต่สวนที่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมาย นอกจากนี้ ในการสอบปากคำผู้กล่าวหา พยานหรือผู้ให้ถ้อยคำ และผู้ถูกกล่าวหา ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กฎหมายยังกำหนดให้ต้องมีอนุกรรมการไต่สวนและพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยสองคนร่วมในการดำเนินการด้วย ในขณะที่การสอบสวนของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานสอบสวน กฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องแจ้งคำสั่งให้ผู้ต้องหาทราบ เพื่อให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาคัดค้านผู้ทำหน้าที่สอบสวน และในการสอบปากคำผู้กล่าวหาหรือผู้เสียหาย พยานหรือผู้ให้ถ้อยคำ และผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและ

พนักงานสอบสวน กฎหมายมิได้กำหนดให้ต้องมีพนักงานเจ้าหน้าที่และพนักงานสอบสวนอย่างน้อยสองคนร่วมในการดำเนินการ

๒. การสั่งพักราชการหรือพักงาน กล่าวคือ ในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจพิจารณาส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการหรือพักงานผู้ถูกกล่าวหาในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ หากเห็นว่าการให้ผู้ถูกกล่าวหายังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจจะก่อความเสียหายให้แก่ทางราชการ หรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนข้อเท็จจริง ในขณะที่ในการสอบสวนของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานสอบสวน กฎหมายมิได้กำหนดให้อำนาจในการพิจารณาส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ต้องหาสั่งพักราชการหรือพักงานผู้ต้องหาในระหว่างสอบสวน

๓. การขอตรวจพยานหลักฐานในสำนวนเพื่อประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา กล่าวคือ ในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กฎหมายกำหนดให้ก่อนการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหาในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้ ในขณะที่การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และการสอบสวนของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานสอบสวน กฎหมายมิได้กำหนดให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหาในการขอตรวจและคัดถ่ายพยานหลักฐานในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือสำนวนการสอบสวนเพื่อประกอบการชี้แจงแก้ข้อหา

๔. การมีความเห็นและการดำเนินการเกี่ยวกับคดี กล่าวคือ ในการดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กฎหมายกำหนดให้ในกรณีที่มีความเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีความผิดทางอาญา ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี และการดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในกรณีที่มีความเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีความผิดทางอาญาให้ส่งสำนวนการไต่สวนเท็จจริง รายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้พนักงานอัยการดำเนินการต่อไป ในขณะที่การดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานสอบสวน ในกรณีที่มีความเห็นควรงดการสอบสวน ควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ให้ส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจพิจารณา และในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งฟ้องต้องส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับตัวผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ เว้นแต่ผู้ต้องหานั้นถูกขังอยู่แล้วด้วย

๕. การดำเนินคดี กล่าวคือ ในการดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีที่ คณะทำงานผู้แทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุด ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการ ฟ้องคดีได้ กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความ ให้ฟ้องคดีแทน ในขณะที่การดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ท. พนักงานสอบสวนคดีพิเศษและ พนักงานสอบสวน ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นเป็นที่สุดแล้ว กฎหมาย มิได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และพนักงานสอบสวน มีอำนาจ ฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้

จากข้อแตกต่างในกระบวนการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการเกี่ยวกับคดี ดังกล่าวข้างต้น ส่งผลกระทบต่อสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหาในกระบวนการยุติธรรมทาง อาญา ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในการได้รับการ ดำเนินคดีอาญาอย่างเท่าเทียมกัน ดังนั้น เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหาที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่ง มิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้รับความเสมอภาคและความเท่าเทียมกันในการถูกดำเนิน คดีอาญา จึงสมควรที่จะมีการแก้ไขปรับปรุงกระบวนการดำเนินคดีอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และพนักงานสอบสวน ให้เป็นไปในแนวทาง เดียวกัน อันจะนำไปสู่มาตรฐานการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองต่อไป ซึ่งผู้เขียนจะได้สรุปและเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในบทถัดไป

ความคิดเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการไต่สวนคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ รวม ๓ ราย ซึ่งผลการสัมภาษณ์มีดังนี้

๑. ท่านคิดว่าการนำคดีขึ้นสู่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง มีช่องทาง ไต่สวนความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ มีความเห็นว่า คดีที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลอาญาคดี ทุจริตและประพฤติมิชอบ มีช่องทางมาจากสำนวนคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติชี้มูลความผิดทางอาญา และสรุปสำนวนส่งให้พนักงานอัยการเพื่อยื่นฟ้องเจ้าหน้าที่ของ รัฐในความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งกรณีมีมติชี้มูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ โดยมีลักษณะเป็นกระบวนการพิจารณาในระบบไต่สวน ซึ่งถือเป็นการ พิจารณาคดีที่อาศัยความชำนาญพิเศษเฉพาะคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบ นอกจากนั้น พนักงานสอบสวนก็เป็นอีกช่องทางที่นำคดีขึ้นสู่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ หากได้รับ มอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๘๕/๑ หรือ ๘๕/๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

โดยทำการสอบสวนตามกระบวนการและขั้นตอนของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและมีความเห็นไปยังพนักงานอัยการ เพื่อสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องต่อไป

อย่างไรก็ตาม นอกจากช่องทางการนำคดีขึ้นสู่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบตามที่กล่าวข้างต้นแล้ว ผู้เสียหายยังสามารถฟ้องเองได้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้มีการไต่สวนมูลฟ้องในกรณีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ด้วย และข้อมูลเชิงสถิติปรากฏว่า ช่องทางที่มีการฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมากที่สุดกลับกลายเป็นผู้เสียหายที่มีการนำคดีขึ้นสู่กระบวนการพิจารณาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยในกรุงเทพมหานครมีผู้เสียหายฟ้องคดี จำนวน ๑๔๐ เรื่อง อัยการฟ้องคดี จำนวน ๑๐ เรื่อง และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดี จำนวน ๒ เรื่อง ส่วนในต่างจังหวัด มีผู้เสียหายฟ้องคดี จำนวน ๑๑๕ เรื่อง และอัยการฟ้องคดี จำนวน ๑๒๕ เรื่อง

๒. ท่านคิดว่าการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวน ตามมาตรา ๘๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกรณีที่สำนักงาน ป.ป.ช. ส่งเรื่องกล่าวหาให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดี ตามมาตรา ๘๕/๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ นั้น ท่านเห็นว่าการดำเนินการคดีของพนักงานสอบสวนเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินคดีหรือไม่ อย่างไร และมีข้อดี/ข้อเสียประการใด รวมทั้งท่านเห็นว่าควรมีข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนที่เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ หรือไม่ อย่างไร

ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ มีความเห็นว่า การดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนใช้วิธีการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีลักษณะเป็นการสอบสวนในระบบกล่าวหา ส่วนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้กระบวนการพิจารณาคดีหรือแสวงหาความจริงโดยใช้ระบบไต่สวน ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าที่มาของการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีความแตกต่างกัน โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในรูปแบบของระบบไต่สวน ซึ่งมีลักษณะของกระบวนการพิจารณาแบบกึ่งตุลาการ ซึ่งอยู่รูปขององค์คณะการไต่สวนข้อเท็จจริงและรับฟังข้อเท็จจริงหรือรวบรวมพยานหลักฐานทั้งสองฝ่าย แต่สำหรับพนักงานสอบสวนมีการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานด้วยการกรรมวิธีของพนักงานสอบสวน ผู้รับผิดชอบเพียงคนเดียว ผ่านผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปลำดับชั้นหนึ่ง ก่อนส่งให้พนักงานอัยการมีความเห็นทางคดีต่อไป ซึ่งโดยส่วนใหญ่จะเน้นการสืบสวนสอบสวนพยานทางฝ่ายโจทก์เพียงฝ่าย

เดียว ดังนั้น เราจะเห็นได้ว่าการนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งที่มาจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือพนักงานสอบสวน แม้อยู่บนพื้นฐานกฎหมายอาญาเหมือนกัน แต่เบื้องหลังการถ่ายทำหรือกระบวนการต่าง ๆ ไม่เหมือนกัน ด้วยเหตุนี้ความเชื่อมั่นในกระบวนการดำเนินคดีของสังคมหรือคุณภาพของการทำสำนวนในมุมมองของศาลที่พิจารณาคดีจึงมีข้อที่แตกต่างกันอีกทั้ง เมื่อมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาความคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งกำหนดให้ศาลนำรายงานและสำนวนการสอบสวนหรือสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของโจทก์ มาเป็นหลักในการแสวงหาความจริง กรณีจึงเกิดความลึกลับขึ้น เพราะหากเป็นสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. การรวบรวมพยานหลักฐานในชั้นไต่สวนก่อนข้างครบถ้วนสมบูรณ์โดยศาลจะพิจารณาเพียงว่ามีพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงอื่นเพิ่มเติมอีกหรือไม่ ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดของศาลที่จะดำเนินการได้เพียงแค่นี้เท่านั้น เพราะในกระบวนการยุติธรรมถือหลักที่ว่าต้องให้โอกาสจำเลยต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ ซึ่งในชั้นการไต่สวนข้อเท็จจริงจำเลยได้ใช้โอกาสไปมาพอสมควรแล้วแต่สำหรับสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนมิได้มีข้อจำกัดแบบนี้ เมื่อสำนวนการสอบสวนมาถึงศาล ศาลจึงมักดำเนินกระบวนการพิจารณาเสมือนเริ่มต้นใหม่ เพื่อให้โอกาสจำเลยได้ต่อสู้อย่างเต็มที่ ประกอบกับในทางปฏิบัติของสำนวนการสอบสวนจะพบว่า ผู้ต้องหรือจำเลยส่วนใหญ่ไม่ไว้วางใจต่อกระบวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน และมักจะปกปิดข้อมูล ข้อเท็จจริง หรือพยานหลักฐานไว้แล้วค่อยไปต่อสู้ในชั้นศาล เพราะกลัวเพียงพราทางด้านคดี

โดยหลักทั่วไปศาลในระบบกล่าวหา มักถูกสอนไม่ให้ลงมายุ่งและวางตัวเป็นกลางหรือมีบทบาทไม่มากนักและส่วนใหญ่จำเลยเองมีบทบาทเป็นประธานหลัก ส่วนศาลในระบบไต่สวนนั้นศาลเองกลับมีบทบาทเป็นประธานในคดีซึ่งในอนาคตแนวโน้มการพิจารณาของศาลยุติธรรมจะก้าวไปสู่ระบบไต่สวนมากขึ้น ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบการสอบสวนของพนักงานสอบสวนกับการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบแล้ว จะเห็นได้ว่า กระบวนการไม่ต่างกัน เพียงแต่มีบางจุดที่แตกต่างกัน นั่นคือ คุณภาพการสอบสวนคุณภาพการแสวงหาความจริง ฉะนั้น ในเชิงระบบทั้งสองดังกล่าวศาลสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยไม่มีความแตกต่างกันแต่อย่างใด โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องคดีทุจริตหรือองค์ประกอบในการไต่สวนคดีทุจริตและประพฤติมิชอบว่าควรมีอะไรบ้างได้ และหากนำบริบททั้งข้อดีของพนักงานสอบสวนและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็สามารถกำหนดเป็นรูปแบบการสอบสวนแบบไทย ๆ โดยรวบรวมสภาพกระบวนการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐและการรวบรวมพยานหลักฐานทั้งที่เป็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อค้นหาสิ่งที่เป็นข้อบกพร่องได้โดยเฉพาะต้อง

มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในการทำบันทึกการสอบสวน คำยืนยันทางนิติวิทยาศาสตร์ที่ครอบคลุมระยะเวลาการดำเนินการและระบบประกันความเป็นอิสระ

๓. ท่านคิดว่ากรณีบุคคลตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในส่วนของนักการเมือง เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติชี้มูลตามกรณีที่กำลังกล่าวหา และส่งเรื่องให้อัยการเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งกระบวนการพิจารณาคดีของศาลจะใช้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นั้น

หากเปรียบเทียบกับกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้บุคคลตามมาตรา ๖๖ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการไต่สวนเอง หรือส่งหน่วยงานต้นสังกัด หรือส่งให้พนักงานสอบสวนพิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๘๕/๑ แล้วแต่กรณี เมื่อคดีมีมูลจะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยกระบวนการพิจารณาคดีของศาลจะใช้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบพิจารณา ท่านเห็นว่าความแตกต่างของกฎหมายดังกล่าวจะทำให้เกิดความไม่เสมอภาคเท่าเทียมกันในกระบวนการยุติธรรม หรือไม่ อย่างไร

ความเห็นของผู้เชี่ยวชาญ มีความเห็นว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบค่อนข้างที่จะคล้ายกันมาก แต่ก็มีหลักการสำคัญที่แตกต่างกัน ซึ่งในกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญาแผนกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็มีการแก้ไขสอดคล้องกับกฎหมายวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อให้เหมือนกัน อายุความเดียวกัน หลักการเดียวกัน ซึ่งมีได้ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการพิจารณาคดีของศาลแต่อย่างใด

บทที่ ๕

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

การวิจัย เรื่องมาตรฐานการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พบว่า การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกรณีมีการกล่าวหาหรือข้อกล่าวหาโทษ ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม อาจดำเนินการโดยคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) หรือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หรือพนักงานสอบสวน ซึ่งมีกระบวนการดำเนินคดีที่แตกต่างกันออกไปตามที่กฎหมายได้บัญญัติให้อำนาจไว้ โดยสามารถแยกอำนาจหน้าที่การดำเนินคดีได้ดังนี้

๑. คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๒. คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ได้สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ดำรงตำแหน่งระดับต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง เว้นแต่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาและตุลาการ พนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของศาล รัฐสภา องค์กรตามรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระจากการควบคุมหรือกำกับของฝ่ายบริหารที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ เจ้าหน้าที่ของรัฐในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด และเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ร่วมกระทำผิดกับบุคคล

ดังกล่าวข้างต้น รวมทั้งกรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

๓. พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจทำการสอบสวนในกรณีที่มีผู้กระทำความผิดอันเป็นคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิได้เป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ซึ่งบุคคลตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นสมควรส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นผู้ดำเนินการ

๔. พนักงานสอบสวนมีอำนาจทำการสอบสวนในกรณีที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ซึ่งบุคคลตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ในกรณีที่คณะกรรมการส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

โดยที่การดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และการดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีลักษณะเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติซึ่งกำหนดขั้นตอน หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการดำเนินการไว้เป็นการเฉพาะ ในขณะที่การดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานสอบสวนเป็นการดำเนินคดีแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาเห็นสมควรส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือพนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการ หรือให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยไม่ต้องส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ แล้วแต่กรณี โดยการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีลักษณะเป็น

กฎหมายวิธีสบัญญัติซึ่งให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษมีอำนาจพิเศษในการดำเนินคดีหลายประการ แต่ในขณะเดียวกันก็ได้บัญญัติให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษดำเนินการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเช่นเดียวกับการสอบสวนและดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนั้น การดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและพนักงานสอบสวนจึงยึดประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความเป็นหลักในการดำเนินการ

จากการวิเคราะห์การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปรียบเทียบกับการดำเนินคดีโดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และพนักงานสอบสวน พบว่า ยังมีกระบวนการดำเนินการที่แตกต่างกัน โดยการดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และการดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นการดำเนินการโดยใช้ระบบไต่สวน ส่วนการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นการดำเนินการโดยใช้ระบบกล่าวหาถึงไต่สวน ในขณะที่การพิจารณาคดีในชั้นศาล พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้กำหนดให้ใช้ระบบไต่สวน และในคดีที่ยัยการสูงสุด พนักงานอัยการ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ให้ศาลนำรายงานและสำนวนการสอบสวนหรือสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของโจทก์ มาเป็นหลักในการแสวงหาความจริง โดยจากผลการวิจัยพบว่า การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ และพนักงานสอบสวน มีขั้นตอน หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการดำเนินคดีที่แตกต่างกันในประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

๑. คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ทำหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินคดี รวมทั้งสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหาในการคัดค้านผู้ทำหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินคดี

๒. การจำกัดสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหาโดยการสั่งพักราชการหรือพักงานในระหว่างการรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินคดี

๓. การให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหาในการตรวจพยานหลักฐานและคัดถ่ายเอกสารหลักฐานในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือสำนวนการสอบสวนเพื่อประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือแก้ข้อหา

๔. การดำเนินการเกี่ยวกับคดีภายหลังการสรุปสำนวนและมีความเห็นทางคดีหรือมีมติ รวมทั้งการดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม

๕. การให้อำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน ในกรณีที่ไม้อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้

จากความแตกต่างกันของขั้นตอน หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการดำเนินคดีดังกล่าวข้างต้น ทำให้การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังมีความเลื่อมล้ำและลักลั่นกัน ไม่เป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน ส่งผลให้บุคคลไม่ได้รับความเสมอภาคเท่าเทียมกันในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังนั้น จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องและพัฒนากระบวนการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้เกิดความเสมอภาคเท่าเทียมกันในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย มาตรฐานการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำให้พบกระบวนการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่แตกต่างกันและยังไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อมาตรฐานการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

๑. ควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือพนักงานสอบสวนดำเนินการ ดังนี้

๑.๑ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือพนักงานสอบสวนแจ้งคำสั่งมอบหมายพนักงานสอบสวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาคัดค้านพนักงานสอบสวนผู้ทำหน้าที่สอบสวน และในการสอบสวนให้มีพนักงานสอบสวนอย่างน้อยสองคนร่วมดำเนินการ

๑.๒ ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือพนักงานสอบสวนมีอำนาจพิจารณาส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาส่งพักรักษาหรือพนักงานผู้ถูกกล่าวหาในระหว่างการสอบสวน

๑.๓ ก่อนการชี้แจงแก้ข้อหาให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิขอตรวจพยานหลักฐานและคัดถ่ายเอกสารหลักฐานในสำนวนการสอบสวน เพื่อประกอบการชี้แจงแก้ข้อหาได้

๑.๔ ในกรณีที่พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือพนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้อง แต่พนักงานอัยการมีความเห็นสั่งไม่ฟ้อง ให้พนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือพนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน

๒. ควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนี้

๒.๑ ในการไต่สวนข้อเท็จจริงให้มีอนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. อย่างน้อยสองคนร่วมดำเนินการ

๒.๒ ก่อนการชี้แจงแก้ข้อหาให้ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิขอตรวจพยานหลักฐานและคัดถ่ายเอกสารหลักฐานในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้

๒.๓ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้

๓. ควรพัฒนากระบวนการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ เพื่อบูรณาการการดำเนินคดีให้มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

กฎหมาย, สำนัก สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. รวมกฎหมายระเบียบ ประกาศ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต. กรุงเทพฯ : สำนักงาน ป.ป.ช., ๒๕๕๕.

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับอ้างอิง. พิมพ์ครั้งที่ ๑๓, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๕

วารสารและหนังสือพิมพ์

น้ำแท้ มีบุญสวัสดิ์. “หลักพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา”, ธรรมศาสตร์. (๓๓), ๒๕๕๗. หน้า ๔๕ - ๖๒.

พุกษา เครือแสง, รัชดาพร หวลอารมณ์. “การพัฒนากระบวนการสอบสวนคดีอาญาของไทย”, การบริหารท้องถิ่น. (๕), มกราคม - มีนาคม ๒๕๕๕. หน้า ๑๓๔ - ๑๔๓.

วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย เอกสารการวิจัย

เชษฐ ชุนทวงศ์. “การสอบสวนคดีพิเศษ : กลไกที่ทำให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพ”. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๕.

วงศ์สกุล กิตติพรหมวงศ์. “ปัญหาทางกฎหมายในการสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๖”. เอกสารวิชาการ, วิทยาลัยการยุติธรรม, สำนักงานศาลยุติธรรม, ๒๕๕๓.

สัญญา ภูปะเตีย. “การดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. : ศึกษากรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจฟ้องคดี

ตามมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒”. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, ๒๕๕๘.

สรรเสริญ พลเจียก. “การปรับปรุงกระบวนการไต่สวนของ ป.ป.ช. : ศึกษากรณีการไต่สวน
เจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ”. เอกสารวิจัย, วิทยาลัย
การยุติธรรม, สำนักงานศาลยุติธรรม, ๒๕๔๘

สัมภาษณ์

กฤษฎา บุญยสมิต, อธิบดีอัยการ สำนักงานวิชาการ. สัมภาษณ์. ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๐.
ศักดิ์ชัย เมทินีพิศาลกุล, รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. สัมภาษณ์. ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๐
อาคม ศรียาภัย, รองอธิบดีศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ. สัมภาษณ์. ๔ เมษายน ๒๕๖๐.

กฎหมาย

“พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒”,
ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๑๖, ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๒.

“พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๒๑, ๑๕
มกราคม ๒๕๔๗.

“พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑”,
ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๒๕, ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑.

“พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๕”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่
๑๓๓, ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕, หน้า ๑ - ๑๕.

“ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง
พ.ศ. ๒๕๕๕”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๒๕, ๑๑ เมษายน ๒๕๕๕.

“ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจรับคำกล่าวหา
การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. ๒๕๖๐”, ราชกิจจานุเบกษา.
เล่มที่ ๑๓๔, ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐, หน้า ๒๑ - ๒๕.

“ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ
เกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. ๒๕๕๔”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๒๘, ๒๑
ธันวาคม ๒๕๕๔, หน้า ๒๘ - ๔๐.

“ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และ
เงื่อนไขในการมอบหมายให้เลขาธิการได้สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแทนคณะกรรมการ
ป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๕๕”, ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่
๑๓๓, ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๕, หน้า ๑ - ๓.

“ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และ
เงื่อนไขเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. ๒๕๕๕”,
ราชกิจจานุเบกษา. เล่มที่ ๑๓๓, ๒๓ กันยายน ๒๕๕๕, หน้า ๑๔ - ๑๕.

ภาคผนวก

ผนวก ก
แบบสัมภาษณ์



สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค ๗

๓๖๑ ถนนนนทบุรี - สนามบินน้ำ

ตำบลท่าทราย อำเภอเมืองนนทบุรี

จังหวัดนนทบุรี ๗๔๐๐๐
เมษายน ๒๕๖๐

๕๒

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์ให้สัมภาษณ์

เรียน นายอาคม ศรีอาภา

ด้วยในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ สำนักงาน ป.ป.ช. ได้คัดเลือกให้กระผมเข้ารับการศึกษาในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันป้องกันประเทศ ซึ่งในหลักสูตรการศึกษาดังกล่าวได้กำหนดให้นักศึกษาจัดทำผลงานวิจัย จำนวน ๑ เรื่อง โดยกระผมได้สนใจศึกษาค้นคว้าวิจัยในหัวข้อ มาตรฐานการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในโอกาสนี้ ท่านในฐานะผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐในศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งได้ก่อตั้งเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ กระผมจึงใคร่ขอความอนุเคราะห์ เพื่อเข้าสัมภาษณ์เกี่ยวกับกระบวนการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในชั้นการรวบรวมพยานหลักฐานจนถึงกระบวนการพิจารณาของศาล

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์ด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(นายพิเชฐ พุ่มพันธ์)

ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภาค ๗
นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๕



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค ๗ โทร ๐๒ - ๕๒๘๔๘๒๕

ที่ วันที่ พฤษภาคม ๒๕๖๐

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์ให้สัมภาษณ์

เรียน นายศักดิ์ชัย เมทินีพิศาลกุล

ด้วยในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ สำนักงาน ป.ป.ช. ได้คัดเลือกให้กระผมเข้ารับการศึกษาในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันป้องกันประเทศ ซึ่งในหลักสูตรการศึกษาดังกล่าวได้กำหนดให้นักศึกษาจัดทำผลงานวิจัย จำนวน ๑ เรื่อง โดยกระผมได้สนใจศึกษาค้นคว้าวิจัยในหัวข้อ มาตรฐานการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในโอกาสนี้ ท่านในฐานะผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการได้สวนข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิดฐานทุจริต กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม กระผมจึงใคร่ขอความอนุเคราะห์ เพื่อเข้าสัมภาษณ์เกี่ยวกับกระบวนการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งในชั้นการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานจนถึงการได้สวนข้อเท็จจริง

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์ด้วย จักขอบคุณยิ่ง

(นายพิเชฐ พุ่มพันธ์)

ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภาค ๗
นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๕



ที่

สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค ๓

๓๖๑ ถนนนนทบุรี - สนามบินน้ำ

ตำบลท่าทราย อำเภอเมืองนนทบุรี

จังหวัดนนทบุรี ๑๔๐๐๐

พฤษภาคม ๒๕๖๐

เรื่อง ขอบความอนุเคราะห์ให้สัมภาษณ์

เรียน นายกฤษฎา บุญยสมิต

ด้วยในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ สำนักงาน ป.ป.ช. ได้คัดเลือกให้กระผมเข้ารับการศึกษาในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันป้องกันประเทศ ซึ่งในหลักสูตรการศึกษาดังกล่าวได้กำหนดให้นักศึกษาจัดทำผลงานวิจัย จำนวน ๑ เรื่อง โดยกระผมได้สนใจศึกษาค้นคว้าวิจัยในหัวข้อ มาตรฐานการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีผู้ใช้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในโอกาสนี้ ท่านในฐานะผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐในคดีทุจริตและคดีความผิดอื่นตามประมวลกฎหมายอาญา กระผมจึงใคร่ขอความอนุเคราะห์เพื่อเข้าสัมภาษณ์เกี่ยวกับกระบวนการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐและการรวบรวมพยานหลักฐานทั้งที่เป็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายประกอบการพิจารณาเพื่อสังคดี

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์ด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ

(นายพิเชฐ พุ่มพันธ์)

ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภาค ๓

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๕๕

แบบสัมภาษณ์

ผู้วิจัย นายพิเชฐ พุ่มพันธ์ เลขประจำตัว ๘๑๕๔ หลักสูตร วปอ. ๕๕
เรื่อง มาตรฐานการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ส่วนที่ ๑ ข้อมูลส่วนบุคคลผู้ตอบแบบสัมภาษณ์

ยศ, ชื่อ – สกุล อายุ ปี

ตำแหน่ง/หน้าที่การงาน ดำรงตำแหน่ง ปี

ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติด้านใด (สามารถตอบได้มากกว่า ๑ ด้าน)

- | | | |
|---------------------------------------|---|--|
| <input type="checkbox"/> ด้านการเมือง | <input type="checkbox"/> ด้านเศรษฐกิจ | <input type="checkbox"/> ด้านสังคมจิตวิทยา |
| <input type="checkbox"/> ด้านการทหาร | <input type="checkbox"/> ด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี | |
| <input type="checkbox"/> ด้านอื่น ๆ | | |

ส่วนที่ ๒

๑. ท่านคิดว่าการนำคดีขึ้นสู่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง มีช่องทางใดบ้าง

.....
.....
.....
.....

๒. ท่านคิดว่าการดำเนินการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวน ตามมาตรา ๘๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกรณีที่สำนักงาน ป.ป.ช. ส่งเรื่องกล่าวหาให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดี ตามมาตรา ๘๕/๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ นั้น ท่านเห็นว่าแนวทางการดำเนินการคดีของพนักงานสอบสวนเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินคดีหรือไม่ อย่างไร และมีข้อดี/ข้อเสียประการใด รวมทั้งท่านเห็นว่าควรมีข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ หรือไม่ อย่างไร

.....
.....
.....

๓. ท่านคิดว่ากรณีบุคคลตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในส่วนของนักการเมือง เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติชี้มูลตามกรณีดังกล่าว และส่งเรื่องให้อัยการเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งกระบวนการพิจารณาคดีของศาลจะใช้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นั้น

หากเปรียบเทียบกับกรณีที่ผ่านมาของรัฐที่มีใช้บุคคลตามมาตรา ๖๖ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการไต่สวนเอง หรือส่งหน่วยงานต้นสังกัด หรือส่งให้พนักงานสอบสวนพิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๘๘/๑ แล้วแต่กรณี เมื่อคดีมีมูลจะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยกระบวนการพิจารณาคดีของศาลจะใช้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบพิจารณา ท่านเห็นว่าความแตกต่างของกฎหมายดังกล่าวจะทำให้เกิดความไม่เสมอภาคเท่าเทียมกันในกระบวนการยุติธรรม หรือไม่ อย่างไร.....

.....
.....
.....

ลงชื่อ

()

ผู้ให้สัมภาษณ์

...../...../.....

ผนวก ข ผลการสัมภาษณ์

แบบสัมภาษณ์

ผู้วิจัย นายพิเชฐ พุ่มพันธ์ เลขประจำตัว ๘๑๕๔ หลักสูตร วปอ. ๕๕
เรื่อง มาตรฐานการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ส่วนที่ ๑ ข้อมูลส่วนบุคคลผู้ตอบแบบสัมภาษณ์

ยศ, ชื่อ – สกุล นายอาคม ศรียากย์ อายุ ๕๔ ปี

ตำแหน่ง/หน้าที่การงาน รองอธิบดีศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ดำรงตำแหน่ง ปี

ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติด้านใด (สามารถตอบได้มากกว่า ๑ ด้าน)

ด้านการเมือง

ด้านเศรษฐกิจ

ด้านสังคมจิตวิทยา

ด้านการทหาร

ด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี

ด้านอื่น ๆ

ส่วนที่ ๒

๑. ท่านคิดว่าการนำคดีขึ้นสู่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง มีช่องทางใดบ้าง
การจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง จริง ๆ แล้วเป็นแนวคิดของรัฐบาล
ทางศาลเองไม่ได้มีแนวความคิดว่าจะต้องแยกออกมาเป็นศาลพิเศษอะไร แต่ก่อนหน้านั้นก็มีการตั้ง
แผนกขึ้นมาอยู่เหมือนกัน แต่ไม่ได้มีแนวความคิดที่จะแยก

โดยที่หากใช้ระบบการพิจารณาเป็นแบบไต่สวน มีความจำเป็นที่จะต้องแยกออกมา เพราะจะ
ไม่สามารถสร้างความชำนาญในการทำคดีที่มีลักษณะที่แตกต่างจากคดีทั่วไป แม้กระทั่งเราแยกอย่างนี้
ในช่วงเริ่มต้นก็ยังไม่ง่าย ต้องใช้ระยะเวลาพอสมควรซึ่งตอนนี้ก็ค่อนข้างจะเข้าที่แล้ว ผู้พิพากษาเราก็ไม่
เคยชินกับแนวทางในการทำงานในลักษณะนี้เท่าไรนัก ต้องใช้เวลา ถ้าระบบพิจารณาเป็นแบบนี้ การ
แยกออกมาก็เป็นสิ่งที่ดี ในส่วนของการตั้งภาคก็เป็นสิ่งจำเป็น เพราะการยื่นฟ้องให้ศาลอาญาคดีทุจริต
รับทั้งหมดทั่วประเทศ ไม่สะดวกด้วยประการทั้งปวง ช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา โดยเฉพาะถ้าเราเปิด
โอกาสให้ผู้เสียหายยื่นฟ้องมีทั่วประเทศ และที่ผ่านมาเป็นเครื่องพิสูจน์แล้วว่าพนักงานอการ

สำหรับศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง เขตอำนาจหลัก ๆ ก็เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ประมาณ ๖ – ๗ จังหวัด อย่างที่ว่า แต่อย่างไรก็ตาม ช่วงไหนที่ยังไม่ได้ตั้งภาคขึ้นมา เช่นภาค ๒ และ ๗ ที่ยังไม่มีการตั้งขึ้นมา เขาสามารถที่จะฟ้องคดีได้ที่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง เพียงแต่ยื่นฟ้องที่จังหวัดที่ความผิดเกิด เช่นที่ระยอง ก็สามารถยื่นฟ้องที่ศาลอาญาจังหวัดระยอง แต่ศาลอาญาจังหวัดระยองก็ต้องส่งเรื่องมาที่นี่ เพราะถือว่าเป็นคดีของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง

ตามกฎหมายนอกจากพนักงานอัยการและคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถฟ้องคดีได้แล้ว ผู้เสียหายก็สามารถฟ้องคดีเองได้ โดยจากข้อมูลสถิติสูงสุดคดีส่วนใหญ่ก็เป็นผู้เสียหายฟ้องเอง ในกรุงเทพ ผู้เสียหายฟ้อง ๑๔๐ เรื่อง อัยการฟ้อง ๓๐ เรื่อง ป.ป.ช. ฟ้อง ๒ เรื่อง ในต่างจังหวัดทั้งหมด ๒๔๔ เรื่อง ผู้เสียหายฟ้อง ๑๑๕ เรื่อง อัยการฟ้อง ๑๒๙ เรื่อง

๒. ท่านคิดว่าการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวน ตามมาตรา ๘๘/๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกรณีที่น่าสนใจ ป.ป.ช. ส่งเรื่องกล่าวหาให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดี ตามมาตรา ๘๘/๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ นั้น ท่านเห็นว่าแนวทางการดำเนินการคดีของพนักงานสอบสวนเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินคดีหรือไม่ อย่างไร และมีข้อดี/ข้อเสียประการใด รวมทั้งท่านเห็นว่าควรมีข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ หรือไม่ อย่างไร

ก่อนหน้านี้ผมก็คุยกับท่านผู้พิพากษาอยู่ ผมเล่าให้ฟังนะ ว่าตอนนี้มันลึกลับกันอยู่ คือการดำเนินการในลักษณะไต่สวนของ ป.ป.ช. พนักงานไต่สวนเขาใช้ระบบเดิม หมายถึงแม้กฎหมายจะมีการแก้ไขกล่าวคือเดิมไม่ถือว่ารายงานการสอบสวนของพนักงานสอบสวนเป็นหลักในการแสวงหาข้อเท็จจริง จะมีก็แต่เพียงสำหรับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา แต่พอมีการแก้ไขระเบียบวิธีทุจริตมันกินความไปไกลถึงสำนวนรายงานการสอบสวนอยู่ในมาตราเดียวกัน ย่อหน้าเดียวกัน กฎหมายมันเหมือนกัน แต่เบื้องหลังการถ่ายทำ กระบวนการต่าง ๆ มันไม่เหมือนกัน ของ ป.ป.ช. มีลักษณะเป็นการไต่สวนแท้จริง ก็คือฟังความทุกฝ่าย รวบรวมพยานหลักฐานและก็มีตัวคณะกรรมการซึ่งเป็นคนที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญหลายท่าน เป็นลักษณะถึงตุลาการ แต่ทางด้านพนักงานสอบสวนเขาไม่ใช่เขาคนเดียวแล้วก็ผ่านอัยการ และในการรวบรวมพยานหลักฐานของเขา เน้นทางฝ่ายโจทก์อย่างเดียว เพราะฉะนั้นข้อมูลที่ได้อาจจะรวบรวมเฉพาะทางฝ่ายพยานหลักฐานที่สำคัญ

และก็ได้มีการลงมติเพื่อพิจารณาพยาน เพราะฉะนั้นเวลาสำนวนขึ้นมา มันจะเห็นได้ชัดว่าวิธีพิจารณาของศาลมันก็จะเกิดความลักลั่น เพราะถ้าเป็นสำนวนของ ป.ป.ช. หรือ ป.ป.ท. เราก็ตีรู้นวทางการต่อสู้คดีของทางฝ่ายจำเลย คือพยานหลักฐานมันค่อนข้างพร้อม ศาลจะดูเลยว่ามันจะมีอะไรเพิ่มเติมอีกหรือไม่ ซึ่งมันจะจำกัด แต่ที่มาจากพนักงานสอบสวนมันจะไม่มีข้อจำกัดแบบนั้น แม้จะมาจากทาง ป.ป.ช. ก็ตาม เราถือหลักที่ว่าต้องให้โอกาสจำเลยเขาเต็มที่แต่เนื่องจากเขาได้ใช้โอกาสในชั้น ป.ป.ช. ไปมาพอสมควรแล้ว เพราะป.ป.ช. ก็ถือหลักการเดียวกัน คือ ให้โอกาสจำเลยเต็มที่ ฉะนั้นพอมาถึงชั้นศาลมันก็ถูกจำกัด การพิจารณามันก็เร็ว แต่ถ้าเป็นสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน มันเหมือนมาเริ่มต้นใหม่ จำเลยจะสู้อะไร การที่จะไปตัดพยานฝ่ายจำเลยก็ยาก และ โดยธรรมเนียมในคดีอาญาจำเลยก็มักจะไม่ค่อยให้การอะไร เพราะเขาไม่ไว้วางใจพนักงานสอบสวน โดยมักจะปกปิดข้อมูลไว้ และก็ค่อยๆ ไปดูในชั้นศาลอีกที เพราะกลัวเพรียงพราทางด้านคดีด้วย ผมเห็นด้วยอย่างยิ่งว่า มันจะต้องปรับเปลี่ยน แต่ว่าเมื่อผมมององค์ประกอบของพนักงานสอบสวนมายังพนักงานอัยการ เนื่องจากองค์กรมันต่างกัน ทำให้ผมคิดว่ามันเป็นไปได้สองอย่าง ก็คือ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะใช้อย่างหนึ่งระหว่างพนักงานสอบสวนหรือ ป.ป.ช. หรืออีกอย่างหนึ่งคือจะต้องไปปรับเปลี่ยนกระบวนการของพนักงานสอบสวนว่าจะทำอะไร จะให้อัยการเข้าไปร่วมสอบสวนหรือ แล้วปรับกระบวนการสอบสวนให้มันฟังพยานทางฝ่ายจำเลยหรือไม่หรือหาจำเป็นก็เป็นไปได้ที่จะต้องแก้ระเบียบของตำรวจเฉพาะคดีทุจริต คือ คดีทุจริตมันไม่ค่อยอาศัยพยานบุคคล อาศัยพยานเอกสารเป็นหลัก ส่วนคดีลัก ชิง ทรัพย์ ปล้น ทั่วๆ ไป

๑. ท่านคิดว่ากรณีบุคคลตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในส่วนของนักการเมือง เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติชี้มูลตามกรณีดังกล่าว และส่งเรื่องให้อัยการเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งกระบวนการพิจารณาคดีของศาลจะใช้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นั้น

หากเปรียบเทียบกับกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีใช้บุคคลตามมาตรา ๖๖ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการไต่สวนเอง หรือส่งหน่วยงานต้นสังกัด หรือส่งให้พนักงานสอบสวนพิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๘๕/๑ แล้วแต่กรณี เมื่อคดีมีมูลจะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยกระบวนการพิจารณาคดีของศาลจะใช้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบพิจารณา ท่านเห็นว่า

ความแตกต่างของกฎหมายดังกล่าวจะทำให้เกิดความไม่เสมอภาคเท่าเทียมกันในกระบวนการยุติธรรมหรือไม่อย่างไร

ผมมองว่ามันค่อนข้างที่จะคล้ายกันมาก กฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญากรรมนั้น ถ้าเราไปเทียบมาตราต่อมาตรามันก็จะแทบจะลอกกันมาเลย แต่ก็ยังมีหลักการสำคัญที่แตกต่างกัน เช่นการมีตัวขณะยื่นฟ้อง ซึ่งในการแก้วิธีพิจารณาความอาชญาแผนกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้าจะแก้ให้สอดคล้องกับวิธีพิจารณาความอาชญาเท่าที่ผมทราบ เพื่อให้มันเหมือนกัน อายุความเดียวกัน หลักการเดียวกัน แต่ถ้าพูดถึงภาพรวมว่าวิธีพิจารณาความอาชญาแผนกผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับของศาลอาชญากรรม มันค่อนข้างที่จะใกล้เคียงกันรวมทั้งลักษณะของศาลเดียวกับสามศาล ซึ่งถือเป็นข้อแตกต่างที่สำคัญ โดยที่กฎหมายที่มีการแก้ไขก็อุทธรณ์ได้ เพียงแต่อาจจะมีรูปแบบที่พิเศษ และเท่าที่ผมทราบ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ไม่ได้วางเงื่อนไขแบบนั้น ให้อุทธรณ์ได้เลย แต่ว่าองค์คณะชั้นอุทธรณ์จะเป็นอย่างไร เพราะว่าที่ผ่านมาจะอุทธรณ์ได้ต้องมีข้อเท็จจริงใหม่ มันก็เท่ากับอุทธรณ์ไม่ได้ เพราะในความเป็นจริงแล้วมันครบถ้วน พยานหลักฐานที่มีมันใส่มาหมดแล้ว เพราะฉะนั้นทุกเรื่องที่ยื่นคำร้องขออุทธรณ์มันไม่เคยอุทธรณ์ได้สักเรื่อง เนื่องจากไม่มีพยานหลักฐานใหม่ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้อุทธรณ์ได้เลย เพียงแต่การจัดองค์คณะในชั้นอุทธรณ์มันก็คงคิดยากอยู่เหมือนกันว่าอะไรมันจะสูงกว่าศาลฎีกา พูดถึงความถักถักแล้ว มันก็ถักถักถักในเรื่องขององค์ประกอบ แต่ในส่วนของวิธีพิจารณาก็คงเหมือนกัน ไม่ต่างกันหัวใจสำคัญของมันก็คือ ศาลค้นหาความจริงไม่เคร่งครัดในระเบียบวิธีการ ผมเห็นว่าไม่มีความแตกต่างกันเพียงแต่ว่าองค์ประกอบในเรื่องขององค์คณะอาจจะแตกต่างกันตามความสำคัญของเรื่องคดี

ลงชื่อ นายอาคม ศรีรักษ์

(นายอาคม ศรีรักษ์)

ผู้ให้สัมภาษณ์

๔ เมษายน ๒๕๖๐

แบบสัมภาษณ์

ผู้วิจัย นายพิเชฐ พุ่มพันธ์ เลขประจำตัว ๘๑๕๔ หลักสูตร วปอ. ๕๕

เรื่อง มาตรฐานการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ส่วนที่ ๑ ข้อมูลส่วนบุคคลผู้ตอบแบบสัมภาษณ์

ยศ, ชื่อ – สกุล นายศักดิ์ชัย เมทินีพิศาลกุล อายุ ๕๕ ปี

ตำแหน่ง/หน้าที่การงาน รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำรงตำแหน่ง ปี

ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติด้านใด (สามารถตอบได้มากกว่า ๑ ด้าน)

ด้านการเมือง

ด้านเศรษฐกิจ

ด้านสังคมจิตวิทยา

ด้านการทหาร

ด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี

ด้านอื่น ๆ

ส่วนที่ ๒

๑. ท่านคิดว่าการนำคดีขึ้นสู่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง มีช่องทางใดบ้าง ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งมีผลบังคับเมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๕ เนื่องจากการทุจริตและประพฤติมิชอบมีผลกระทบต่อเสถียรภาพความมั่นคงทางสังคมและเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนประกอบกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในระยะที่ผ่านมาได้ทวีความรุนแรงและก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของแผ่นดินเป็นจำนวนมากและจากการดำเนินนโยบายในการแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างจริงจังส่งผลให้มีคดีทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้นสู่ศาลมากขึ้นสมควรจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเพื่อให้การอำนวยความสะดวกในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

คดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ จะเป็นคดีที่มาจาก ป.ป.ช., ป.ป.ท. และพนักงานสอบสวน สรุปลำนวนส่งให้อัยการยื่นฟ้องข้าราชการทุกระดับ ในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งคดีที่ขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะเหตุข้าราชการมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติและทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ซึ่งหากความผิดดังกล่าวเข้าข่ายการฟอกเงิน ก็สามารถฟ้องขอให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลที่เกี่ยวข้องในเรื่องการฟอกเงินได้ด้วย นอกจากนี้ยังมีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายอื่นเขียนไว้ ที่ไม่ได้มีแค่ประมวลกฎหมายอาญา เช่น กฎหมาย ป.ป.ช. และคดีที่มีเอกชนร่วมกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายทุจริตและประพฤติมิชอบที่ระบุไว้เป็นความผิดด้วย เช่น ความผิดเกี่ยวกับการเสนอสินบนของเอกชน

๒. ท่านคิดว่าการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวน ตามมาตรา ๘๘/๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกรณีที่ตั้งพนักงาน ป.ป.ช. ส่งเรื่องกล่าวหาให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดี ตามมาตรา ๘๘/๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ นั้น ท่านเห็นว่าแนวทางการดำเนินการคดีของพนักงานสอบสวนเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินคดีหรือไม่ อย่างไร และมีข้อดี/ข้อเสียประการใด รวมทั้งท่านเห็นว่าควรมีข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนที่เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ หรือไม่ อย่างไร

การดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีมีการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นกระบวนการดำเนินการในรูปแบบของระบบไต่สวน โดยหลักสำคัญของรูปแบบระบบไต่สวนดังกล่าวจะต้องมีหลักสำคัญของกฎหมายมหาชนทั่วไป ดังนี้

- (๑) หลักการดำเนินการในรูปแบบขององค์คณะในการไต่สวน
- (๒) ๒ หลักของการไม่มีส่วนได้เสีย
- (๓) ๓ หลักการรับฟังความทั้งสองฝ่าย
- (๔) ๔ หลักการวินิจฉัยคดีโดยองค์คณะ

หลักการดังกล่าวเป็นหลักการนำไปสู่ความมั่นใจในกระบวนการดำเนินคดี สร้างความเชื่อมั่นในสังคมว่าทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะได้รับความเป็นธรรมไม่ว่าจะเป็นการดำเนินการในเรื่องการถอดถอนออกจากตำแหน่ง หรือการดำเนินคดีอาญา นำไปสู่การกำหนดไว้ในกฎหมายโดยเฉพาะในคดีอาญาว่าศาลจะต้องใช้สำนวนการไต่สวนขององค์คณะไต่สวนเป็นหลักในกระบวนการพิจารณาคดีของศาลเป็นเรื่องของศาลที่จะเป็นผู้ดำเนินการไต่สวนเอง รูปแบบจึงเป็นในลักษณะเบิกกว้างไม่มีขอบเขตจำกัด จนกว่าศาลจะได้ข้อเท็จจริงจนเป็นที่พอใจหรือสิ้นกระแสความ จึงจะตัดสินหรือมีคำพิพากษา การดำเนินการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีลักษณะเช่นนี้ กล่าวคือ เริ่มจากกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงจนปรากฏมูลแห่งการกระทำความผิด หลังจากนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะนำเข้าสู่ระบบการไต่สวนโดยการเป็นองค์คณะไต่สวนเอง หรือตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน หรือการตั้งองค์คณะพนักงานไต่สวนเป็นผู้ดำเนินการไต่สวนแทน ซึ่งบุคคลที่เป็นองค์คณะในการไต่สวนต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ดำเนินการไต่สวน ในการไต่สวนข้อเท็จจริง

คณะอนุกรรมการไต่สวนสามารถนำข้อเท็จจริงที่ได้จากการแสวงหาข้อเท็จจริงเบื้องต้นโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. หรือจากสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน เข้าเป็นส่วนหนึ่งของสำนวน

การไต่สวนข้อเท็จจริงได้ ทำให้การรวบรวมพยานหลักฐานสามารถทำได้รวดเร็วขึ้น เมื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่ามิพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหา จะต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและให้โอกาสชี้แจงข้อกล่าวหา รวมทั้งแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจง ซึ่งในกระบวนการดังกล่าวนี้จึงกล่าวได้ว่ากระบวนการไต่สวนดังกล่าวสามารถดำเนินการได้รวดเร็วและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา และเมื่อทำการไต่สวนรวบรวมพยานเสร็จแล้ว คณะอนุกรรมการไต่สวนจะเสนอสำนวนการไต่สวนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณา กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ามีมูลความผิดทางอาญา จะส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาล

สำหรับการดำเนินคดีของพนักงานสอบสวนในระบบกล่าวหานั้น พนักงานสอบสวนเพียงนายเดียวสามารถดำเนินการค้นหาข้อเท็จจริงได้ โดยไม่จำเป็นต้องรับฟังผู้ถูกกล่าวหาหรือพยาน โดยพนักงานสอบสวนจะทำการรวบรวมพยานหลักฐานทั้งที่เป็นผลดีและผลเสียต่อตัวผู้ถูกกล่าวหา เมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบจะทำความเห็นควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีพร้อมสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ พนักงานอัยการจะเป็นผู้สั่งว่าจะฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดีผู้ต้องหาต่อศาล

จะเห็นได้ว่าสำนวนการไต่สวนของ ป.ป.ช. นั้นมีความละเอียด เนื่องจากมีรูปแบบการพิจารณาโดยระบบการไต่สวนโดยองค์คณะ เป็นที่มาว่าในคดีอาญาศาลจะต้องใช้สำนวนการไต่สวนขององค์คณะไต่สวนเป็นหลักในกระบวนการพิจารณาคดีของศาล อย่างไรก็ตามการดำเนินการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น เห็นว่าสามารถดำเนินการได้ในรูปแบบองค์คณะ และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจง รวมทั้งแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจง ก็จะทำให้สำนวนการสอบสวนนั้นละเอียดยิ่งขึ้น เทียบเท่ากับสำนวนไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยการออกกระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติว่าด้วยการสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรืออาจแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้มีกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงในความผิดดังกล่าว

รูปแบบของสำนวนการไต่สวนจะได้มีรูปแบบเป็นอย่างเดียวกัน หรือมีมาตรฐานเดียวกัน หรือใกล้เคียงกัน อันจะก่อให้เกิดผลดีต่อกระบวนการยุติธรรมในระบบไต่สวนที่จะพัฒนาต่อไปในวันข้างหน้า

๓. ท่านคิดว่ากรณีบุคคลตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในส่วนของนักการเมือง เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติชี้มูลตามกรณีดังกล่าว และส่งเรื่องให้อัยการเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งกระบวนการพิจารณาคดีของศาลจะใช้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นั้น

หากเปรียบเทียบกับกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีบุคคลตามมาตรา ๖๖ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการไต่สวนเอง หรือส่งหน่วยงานต้นสังกัด หรือส่งให้พนักงานสอบสวนพิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๘๕/๑ แล้วแต่กรณี เมื่อคดีมีมูลจะส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยกระบวนการพิจารณาคดีของศาลจะใช้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบพิจารณา ท่านเห็นว่าความแตกต่างของกฎหมายดังกล่าวจะทำให้เกิดความไม่เสมอภาคเท่าเทียมกันในกระบวนการยุติธรรม หรือไม่ อย่างไร

เห็นว่าไม่ทำให้เกิดความไม่เสมอภาค ในการพิจารณาคดีของศาลไม่ว่าจะเป็นสำนวนที่มาจาก ป.ป.ช. หรือมาจากพนักงานสอบสวน เพราะทั้งสองสำนวนศาลทุจริตจะต้องใช้เป็นหลักในการพิจารณาคดี หากสำนวนใดไม่สมบูรณ์ หรือ ไม่มีรายละเอียดเพียงพอแก่การวินิจฉัยพิพากษาคดี ศาลก็สามารถทำให้สมบูรณ์หรือหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ เพราะเป็นเรื่องของศาลที่จะดำเนินการไต่สวนในเรื่องนั้นๆ ตามกฎหมายอยู่แล้ว เพียงแต่ความแตกต่างของสำนวนซึ่งมีที่มาแตกต่างกัน ระบบการทำสำนวนแตกต่างกัน (กล่าวคือ ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน) ย่อมทำให้เกิดความลำบากในการพิจารณาคดีของศาล หากทั้ง ป.ป.ช. และพนักงานสอบสวนมีวิธีการ หรือรูปแบบอย่างเดียว โดยวิธีการตามทีกล่าวแล้วในข้อ ๓ ก็จะทำให้เกิดความคล่องตัว รวดเร็วในกระบวนการพิจารณา โดยเฉพาะเกิดความเป็นธรรมกับทุกฝ่ายอย่างเสมอภาค และเท่าเทียมกัน

ลงชื่อ นายศักดิ์ชัย เมทินีพิศาลกุล
(นายศักดิ์ชัย เมทินีพิศาลกุล)

ผู้ให้สัมภาษณ์

๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๐

แบบสัมภาษณ์

ผู้วิจัย นายพิเชฐ พุ่มพันธ์ เลขประจำตัว ๘๑๕๔ หลักสูตร วปอ. ๕๕

เรื่อง มาตรฐานการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ส่วนที่ ๑ ข้อมูลส่วนบุคคลผู้ตอบแบบสัมภาษณ์

ยศ, ชื่อ – สกุล นายกฤษฎา บุญยสมิต อายุ ๖๒ ปี

ตำแหน่ง/หน้าที่การงาน อธิบดีอัยการ สำนักงานวิชาการ ดำรงตำแหน่ง ปี

ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับความมั่นคงของชาติด้านใด (สามารถตอบได้มากกว่า ๑ ด้าน)

- | | | |
|---------------------------------------|---|--|
| <input type="checkbox"/> ด้านการเมือง | <input type="checkbox"/> ด้านเศรษฐกิจ | <input type="checkbox"/> ด้านสังคมจิตวิทยา |
| <input type="checkbox"/> ด้านการทหาร | <input type="checkbox"/> ด้านวิทยาศาสตร์เทคโนโลยี | |
| <input type="checkbox"/> ด้านอื่น ๆ | | |

ส่วนที่ ๒

๑. ท่านคิดว่าการนำคดีขึ้นสู่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง มีช่องทางใดบ้าง คดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ก็จะมีคดีที่มาจากคณะกรรมการ ป.ป.ช., คณะกรรมการ ป.ป.ท. และพนักงานสอบสวนโดยส่งเรื่องให้พนักงานอัยการฟ้องคดี หรือกรณี ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีเอง นอกจากนั้น ก็จะมีคดีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีเองด้วย

๒. ท่านคิดว่าการดำเนินการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวน ตามมาตรา ๘๕/๑ แห่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และกรณีที่สำนักงาน ป.ป.ช. ส่งเรื่องกล่าวหาให้พนักงานสอบสวนดำเนินคดี ตาม มาตรา ๘๕/๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ นั้น ท่านเห็นว่าแนวทางการดำเนินการคดี ของพนักงานสอบสวนเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินคดีหรือไม่ อย่างไร และมีข้อดี/ข้อเสียประการใด รวมทั้งท่านเห็นว่าควรมีข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินการสอบสวนคดีอาญาของพนักงานสอบสวนที่ เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ หรือไม่ อย่างไร

เราต้องทำความเข้าใจเรื่องระบบไต่สวน กับ ระบบกล่าวหาบ้านเรา จะเป็นการไต่สวน โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก็เป็นไต่สวนเหมือนกัน สองหน่วยนี้ขึ้นอยู่กับกฎหมายเฉพาะ คือ ป.ป.ช. ใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ส่วน ป.ป.ท. ใช้พระราชบัญญัติ ป้องกันการทุจริตฯ แต่ของตำรวจ พนักงานสอบสวน หรือดีเอสไอ /ดีเอสไอ ก็มี พระราชบัญญัติการ สอบสวนคดีพิเศษ แต่ก็มีภารกิจกับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอะ พุดง่าย ๆ คือ ระบบการ สอบสวนในบ้านเรา พื้นฐานอยู่ที่วิธีพิจารณาความอาญา ว่าไปแล้วมันก็เป็นเรื่องเดียวกับการปฏิรูป ตำรวจเหมือนกัน ซึ่งผมไปเป็นอนุกรรมการปฏิรูปตำรวจ กพยช. คณะกรรมการพัฒนากิจการ

ยุคิธรรมแห่งชาติ ในเรื่องนี้มีประเด็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาเกี่ยวกับการสอบสวนอยู่ด้วย ก็คือ จำเป็นหรือไม่ว่าจะต้องมีกฎหมายกลางที่จะระบุถึงการสอบสวนจากทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องและจัดให้มีบูรณาการได้ แต่ปัญหาคือ ณ ขณะนี้แนวโน้มของการพิจารณาของศาลยุคิธรรม ผมคิดว่ามันก้าวไปสู่ระบบไต่สวนมากขึ้น ระบบไต่สวนที่มาก่อนคดีทุจริตน่าจะเป็นเรื่องคดีคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งมันเป็นเรื่องแพ่งและมีคดีอาญาเกี่ยวเนื่องด้วย ในขณะที่เดียวกันอะไรคือไต่สวน อะไรคือกล่าวหา คราวนี้ในการไต่สวนก็คือบทบาท ถ้าเราเอาศาลเป็นหลักนะ จะสอบมาทางตำรวจก็ดี ป.ป.ช. ก็ได้ ป.ป.ท. ก็ได้ สุดท้ายก็ต้องไปจบที่ศาล ในศาลยุคิธรรมคดีอาญาทั่วไปก็ต้องเดินตาม ป.วิ.อาญา เฝิงจะมีคดีอาญานักการเมืองนี้แหละ บอกให้ใช้ระบบไต่สวน หลังจากนั้นเรื่องนี้มันก็พัฒนามาเป็นวิธีพิจารณาคดีทุจริต ซึ่งออกมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๕ คราวนี้ในการไต่สวนของศาลก็เขียนไว้กว้างๆ เท่านั้นเองว่า ให้อำนาจการสอบสวนของตำรวจเป็นหลัก ส่วนไต่สวนของ ป.ป.ช. / ป.ป.ท. เป็นหลักในการแสวงหาความจริง เรากลับมองว่าพอเรื่องไปถึงศาล ในกระบวนการในศาล ศาลในระบบกล่าว ก็คือ ถูกสอนว่าไม่ให้ลงมายุ่งวางตัวเป็นกลาง จะไม่มีบทบาทมาก แต่ศาลในระบบไต่สวน ศาลจะเป็นตัวประธาน ในระบบกล่าวหา จำเลยเป็นตัวประธานในคดี มันจะมีข้อดีข้อเสียต่างกัน แต่ในระบบไต่สวน ศาลเป็นประธาน ศาลเป็นคนกำหนดบทบาท ศาลเป็นคนอนุญาตให้ถามพยานต่อหรือไม่ อยู่ที่ศาลหมด ไม่ถูกจำกัดด้วยคำถามนำหรือคำถามค้าน อัยการและศาลส่วนใหญ่ไม่คุ้นกับระบบนี้ละ และในขณะที่เรามีประสบการณ์ไต่สวนอยู่เราก็มีความสงสัยว่าเราเป็นระบบไต่สวนร้อยเปอร์เซ็นต์หรือไม่ ก็ยังไม่ร้อยนะ พอย้อนกลับมาเป็นชั้นสอบสวน การที่ไต่สวนโดยคณะอนุกรรมการไต่สวนของ ป.ป.ช. ซึ่งเราคุ้นเคยกัน กับการสอบสวนของพนักงานสอบสวน ณ ขณะนี้เราสามารถจำแนกได้เลยว่ามีอะไรผิดแผกแตกต่างกันบ้าง ซึ่งประเด็นนี้สำคัญ จะต้องสกัดออกมาว่าส่วนไต่สวนที่เราทำกันทุกวันนี้เราทำกันเต็มรูปแบบหรือไม่ ทุกวันนี้ในทางปฏิบัติจริงสองระบบนี้มันผสมผสานกันเสียแล้ว เรายอมรับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้วเอาบริบททั้งข้อดีของทางตำรวจ กับข้อดีของทาง ป.ป.ช. แล้วมาคิดสูตรระบบสอบสวนแบบไทย ๆ แทนที่จะไปคิดว่าฝรั่งเศสมันไต่สวนอย่างนั้น คอมมอนลอร์ อังกฤษ อเมริกา มันเป็นระบบกล่าว แล้วใช้วิธีอย่างไร ซึ่งมันก็ไม่เหมาะกับคนของเราโดยไม่ว่าเรียกอะไรก็แล้วแต่ สมมุติเรายกตัวอย่าง คือ เราไต่สวนคดีและคดีของเรา มาถึงมือเรา กว่าเราจะได้ไต่สวน บางทีก็สิบปีแล้วนะ จะมีที่เร็วอยู่บ้างก็เป็นคดีที่ประชาชนให้ความสนใจ แต่คดีส่วนใหญ่จะล่าช้า เพราะว่ามีกรกล่าวหากันไว้แล้วก็แสวงหาความจริง พอตั้งคณะอนุไต่สวนเสร็จ ตั้งประเด็นที่จะไต่สวน พอเริ่มไต่สวนมันก็จะมีการตีเริ่ในรูปสำนวน เช่น บอกให้ไปดูเส้นทางเงิน หายไปเป็นปี เพราะมันข้ามมาก คนไม่เคยไต่สวนไม่รู้หรือกว่าไปตามเส้นทางเงิน มันไม่หมู่นะ อันนี้คือการรวบรวมข้อเท็จจริงเบื้องต้นเท่านั้นเอง แต่พอเวลาไต่สวนข้อเท็จจริง พอตัวพยานบุคคลมาถึงเรา ถ้าผมเองทำหน้าที่ตรงนั้น จะทำหน้าที่ถามค้านไปในตัวด้วย คราวนี้ในการไต่สวนของเราไม่ได้เน้นตรงนั้น และบ้านเราเวลาออกกฎหมายมักจะเอาภาระไปโยนที่ศาล คือสุดท้ายก็

อยู่ที่ศาล ศาลเท่านั้นที่มีอำนาจพิจารณารื้อถอนอีก เรียกพยานที่สืบไปแล้วมาสืบใหม่ก็ได้ หรือไม่ถามพยานปากนั้นแล้วนะในระบบไต่สวนก็ทำได้ เห็นว่าพยานไม่เพียงพอจะให้สอบเพิ่มเติมอย่างไรก็ได้ เพราะฉะนั้นบทบาทมันสูงมาก ขณะเดียวกัน ป.ป.ช. ก็มีบทบาทนั้น เพียงแต่เวลาทำไปแล้วมันได้มาไม่ครบข้าง หรือว่าพยานมันนานบ้าง บางเรื่องก็ทำไม่ได้ เช่น กรณีกล่าวหาว่าทุจริตของการไฟฟ้านครหลวงในการรื้อสายไฟฟ้าใต้ดิน ซึ่งมันอยู่ลึกไปใต้ดินเยอะมาก อย่างดีก็ดูตรงบ่อพัก มันก็ดี แต่ที่มันลึกข้างในเราไม่รู้ จะให้รู้เราก็ต้องขุด การขุดมันก็ต้องตัดไฟการตัดไฟไฟก็ดับครึ่งเมือง ถ้ามันโอเคก็ไม่มีคนรับผิดชอบ มันทำให้การไต่สวนในบางเรื่องไปไม่ได้ หรือดำเนินไปได้โดยยาก แนวคิดกระบวนการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐและการรวบรวมพยานหลักฐานทั้งที่เป็นข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายประกอบการพิจารณาเพื่อสังคดีในปัจจุบันขาดอะไร แล้วเอาสิ่งทีขาดมาเติมให้เต็ม ในขณะเดียวกัน สมมุติว่าเราจะให้พนักงานสอบสวนซึ่งคดีไปตั้งต้นที่เค้าแต่ก็มาจบที่ศาลทุจริตเหมือนกันให้กลับมาใช้ระบบไต่สวนด้วย ใจคิดว่ามันจำเป็นต้องแก้ ป.วิ.อาญาหรือเปล่า

ผมคิดว่า วิธีการที่จะนำมาสู่สำนวนที่เอาไปให้ศาลพิจารณา มันควรจะมาจากมาตรฐานเดียวกัน หรือคล้ายๆกัน หรือวิธีการที่ใกล้เคียงกัน การที่เราจะมาพูดว่าการทำงานของ ป.ป.ช. หรือ ป.ป.ท. เป็นการไต่สวน มันก็ยังไม่ร้อยเปอร์เซ็นต์ ถ้าเราบอกว่ามันเป็นการสอบสวนคดีทุจริตที่เราจะต้องทำอย่างนี้ หนึ่ง สอง สาม สี่ เพราะฉะนั้นเวลาตำรวจคดีทุจริตที่จะเป็นอำนาจของศาลอาญาคดีทุจริต คุณก็ต้องสอบสวนตามหลักเกณฑ์นี้ มันอาจจะทำเป็นแนวทาง หรือเป็นข้อตกลง ถ้าเราอดสลักคำว่าไต่สวนกับคำว่าสอบสวนออก มันก็จะเห็นอะไรชัดเจน โดยที่อาจไม่จำเป็นต้องไปแก้กฎหมาย ผมถามว่าระบบไต่สวนกับระบบสอบสวนต่างกันอย่างไร น้อยคนนะที่จะตอบได้ถูกต้องทั้งหมด

ความเห็นส่วนตัวที่เคยมีประสบการณ์ระหว่างสั่งสอบสวนเพิ่มเติมของพนักงานสอบสวน กับการไต่สวนพยานบุคคลประกอบพยานเอกสารของ ป.ป.ช. มันไม่ต่างกัน คือกระบวนการมันไม่ต่างกัน แต่มันมีจุดต่างบางจุด นั่นคือ คุณภาพการสอบสวน คุณภาพการแสวงหาความจริง เกิดจากการทำงานโดยพนักงานสอบสวนคนเดียว กับคณะบุคคล คณะบุคคลที่ประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ความสามารถหลากหลายสาขาเอามาทำคดีเรื่องนี้ แต่ในขณะเดียวกัน ในคดีใหญ่พนักงานสอบสวนก็มีการตั้งคณะพนักงานสอบสวนเหมือนกัน มันก็มีคุณภาพได้เหมือนกัน สาระนั้นไม่ได้อยู่ที่คุณไต่สวนหรือคุณสอบสวน มันอยู่ที่คุณภาพของการทำงานโดยผ่านคนทำงานเพียงคนเดียวหรือคณะบุคคลที่มารวมเป็นสหวิชาการ บ้านเราเสียอย่างหนึ่งพอกำหนดอะไรขึ้นมาแล้วมักให้นำไปใช้เป็นการทั่วไป เหมือนจ่ายยาพาราเซตามอน ซึ่งแต่ละคดีมันควรจะมิใช่ทำให้มีความต่างกัน เพราะฉะนั้นในเรื่องทั่วไป บางเรื่องไม่ควรจะใช้คนใช้ทรัพยากรเยอะแยะ เพื่อปรับสูตรให้ใช้ได้ ตรงนี้มันตรงมีสูตรที่ปรับปรุงได้ เคลื่อนไหวได้พอสมควร ไม่เช่นนั้นมันจะเป็นสูตรเดียวกัน ที่เห็นตรงกันคือ อ ร ะ บ บ เ ร า เ ป็ น แ บ บ ผ ส ม ผ ส า น แ ม้ แ ต่

ในต่างประเทศเอง มันก็เริ่มผสมผสานกัน มันคือการแสวงหาความจริง และศาลควรจะมีบทบาทมากกว่านี้ ในขณะที่เดียวกันในระบบไต่สวน ศาลควรจะให้บทบาทที่หนักและจำเลยมากกว่านี้ เพราะเราอยากได้ความจริง

อีกประเด็นที่ถกกันมาก คือ เรื่องเสร็จไปแล้วอ้างพยานหลักฐานใหม่ แสดงว่ามันไม่ได้เกิดจากระบบไต่สวนหรือสอบสวน ในระบบไต่สวนถ้าเราทำมาครบเครื่องสมบูรณ์เสร็จร้อยเปอร์เซ็นต์แล้วการอ้างพยานหลักฐานใหม่มันไม่น่าจะเกิดขึ้นได้ หรือเกิดขึ้นน้อย มันไม่ใช่เรื่องของกรบกรบฟ้อง แต่เป็นเรื่องของคนที่ถูกดำเนินคดีมันคืนเงินเอาตัวรอด คิดว่ามันไม่น่าเกิดจากเชิงระบบ มันสามารถออกแบบได้ แต่เขียนให้ชัดจะดีกว่า ว่าเรื่องคดีทุจริตนี้ ข้าราชการระดับนี้ หรือทุนทรัพย์ระดับนี้ องค์ประกอบในการไต่สวนมันต้องมีอะไรบ้าง ลักษณะนี้ก็ต้องนำไปใช้กับการสอบสวนในคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนด้วย ซึ่งก็สามารถนำเอาหลักเกณฑ์ไปใช้ได้ โดยไม่ต้องไปแก้กฎหมาย ถึงเป็น วิ.อาญา ก็ไม่ได้ห้ามว่าเป็นคณะไม่ได้ เค้าไม่ได้ห้ามด้วยการสอบสวน แล้วก็การไต่สวนและการสอบสวนจะทำให้ในเวลาใดก็ได้ อันนี้คือเรื่องสำคัญ บ้างที่เราเห็นข่าวพนักงานสอบสวนเอาตัวผู้ต้องหาไปสอบปากคำที่ ห้าถึงหกชั่วโมง ทำไม่ได้แล้วมันควรจะทำได้ไหม แต่ใน ป.ป.ช. ไม่เคยมี แต่ของพนักงานสอบสวนไม่มีหน่วยงานอื่นทำนะ ซึ่งควรจะมีหลักเกณฑ์ อันนี้มันยิ่งกว่าคำพูด แต่เป็นการกระทำที่ท้อใจ

การบริหารงานสอบสวน จะเป็นการสอบสวนโดยระบบสอบสวนหรือไต่สวนก็แล้วแต่จะต้องมีเกณฑ์ที่ชัดเจนในการทำบันทึกการสอบสวนในสาระสำคัญ ในทางปฏิบัติมันค่อนข้างจะตรงกันอยู่แล้ว อันที่สองคือคำยืนยันทางนิติวิทยาศาสตร์ที่ยังขาดไป จะเป็นสอบสวนหรือไต่สวนก็แล้วแต่ต้องมีกรอบระยะเวลา และระยะเวลาที่เราต้องสรุปสำนวนให้ได้ภายในกรอบระยะเวลา และระบบรับประกันความเป็นอิสระ ไม่ว่าจะสอบสวนโดยตำรวจหรือ ป.ป.ช. กล่าวคือ เปลี่ยนมือสำนวนไม่ได้นะครึ่งระหว่างการสอบสวน ยกเว้นการย้ายในฤดูการ การมีส่วนได้เสียในคดี และความเหมาะสมในการสอบสวนความจริง

๑. ท่านคิดว่ากรณีบุคคลตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ในส่วนของการเมืองเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติชี้มูลตามกรณีดังกล่าวหา และส่งเรื่องให้อัยการเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งกระบวนการพิจารณาคดีของศาลจะใช้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นั้น

หากเปรียบเทียบกับกรณีที่ผ่านมาของรัฐที่มีใช้บุคคลตามมาตรา ๖๖ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการไต่สวนเอง หรือส่งหน่วยงานต้นสังกัด หรือส่งให้พนักงานสอบสวนพิจารณาดำเนินการตามมาตรา ๘๕/๑ แล้วแต่กรณี เมื่อคดีมีมูลจะส่งเรื่อง

ให้พนักงานอัยการฟ้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยกระบวนการพิจารณาคดีของศาล จะใช้กฎหมายวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบพิจารณา ท่านเห็นว่าความแตกต่างของกฎหมาย ดังกล่าวจะทำให้เกิดความไม่เสมอภาคเท่าเทียมกันในกระบวนการยุติธรรม หรือไม่ อย่างไร

ผมมองว่ากฎหมายทั้งสองค่อนข้างที่จะคล้ายกันมาก และไม่ได้ทำให้เกิดความไม่เสมอภาคแต่อย่างใด ในการพิจารณาคดีของศาลไม่ว่าจะเป็นสำนวนที่มาจาก ป.ป.ช. หรือมาจากพนักงานสอบสวน ก็ต้องใช้หลักในการพิจารณาคดี หากสำนวนใดไม่สมบูรณ์ศาลสามารถแสวงหาความจริง หรือค้นหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมให้ครบถ้วนสมบูรณ์ได้ เพราะเป็นเรื่องของศาลที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาแต่ละคดี

ลงชื่อ นายกฤษฎา บุญสมิต

(นายกฤษฎา บุญสมิต)

ผู้ให้สัมภาษณ์

๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๐

ผนวก ค

ภาพประกอบการสัมภาษณ์

นายกฤษฎา บุญยสมิต อธิบดีอัยการ สำนักงานวิชาการ



ภาพประกอบการสัมภาษณ์

นายอาคม ศรียาภัย รองอธิบดีศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง



ภาพประกอบการสัมภาษณ์

นายศักดิ์ชัย เมทินีพิศาลกุล รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.



ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ	นายพิเชฐ พุ่มพันธ์
วัน เดือน ปีเกิด	๑๗ มกราคม ๒๕๐๕
การศึกษา	ปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง ปริญญาโทรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (การจัดการสำหรับนักบริหาร) สถาบันบัณฑิตสถานบริหารศาสตร์ (NIDA)
ประวัติการทำงาน	๑. ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดนครราชสีมา ๒. ใต้สวนข้อเท็จจริง กรณีการทุจริตโครงการลำไยปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ๓. ใต้สวนข้อเท็จจริง กรณีการทุจริตโครงการจัดซื้อเรือชุดหัวส่วน ขนาด ๒๘ นิ้ว ของกรมเจ้าท่า ๔. ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. (ด้านการตรวจราชการ)
ตำแหน่งปัจจุบัน	ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภาค ๗

สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง มาตรฐานการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่ง
ทางการเมือง

ผู้วิจัย นายพิเชฐ พุ่มพันธ์ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ ๕๕

ตำแหน่ง ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภาค ๗

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันนับเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยมาเป็นเวลานาน ก่อให้เกิดผลร้ายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ และได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นข้อเรียกร้องจากทุกฝ่ายเพื่อร่วมกันหาแนวทางป้องกันและปราบปรามอย่างเป็นรูปธรรม จนมีการกำหนดเป็นกฎหมายและมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๘ ในสมัยที่นายสัญญาธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ มีชื่อย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ป.” ทำหน้าที่ดำเนินงานเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการ แต่ผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเกี่ยวกับการปราบปรามทุจริตคอร์รัปชันได้ เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาด้านทุจริตประพฤติมิชอบแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ใช้ระบบเดียวกับการดำเนินคดีอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นและบุคคลธรรมดาทั่วไป กล่าวคือ บุคคลที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญามี ๒ ประเภท ได้แก่ พนักงานอัยการและผู้เสียหายเท่านั้น พนักงานอัยการจะฟ้องคดีได้ก็ต่อเมื่อมีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน และพนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนคดีโดยชอบแล้ว ส่วนผู้เสียหายนั้นแม้จะนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลได้เอง ก็มีข้อจำกัดตามกฎหมาย กระบวนการดำเนินคดีอาญาดังกล่าวซึ่งเป็นวิธีเดียวกันกับที่ใช้กับการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดอาญาทั่วไป ขาดประสิทธิภาพในการนำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่ง

ทางการเมืองมาลงโทษ เพราะเป็นคดีที่มีความสลับซับซ้อน ผู้กระทำความผิดมีบาร์มีและอิทธิพล ประกอบกับระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ฝ่ายผู้กล่าวหาเป็นผู้พิสูจน์ความผิดของจำเลย โดยศาลจะต้องวางตัวเป็นกลาง ไม่อาจจะเป็นฝ่ายค้นหาข้อเท็จจริงเองได้ง่ายนัก ในอดีตจึงมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพียงรายเดียวที่ศาลพิพากษาลงโทษเพราะกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปการเมืองของประชาชนได้ก่อกำหนดรูปแบบการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรูปแบบใหม่ขึ้น โดยมีการกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรียกชื่อย่อว่า “ป.ป.ช.” และมีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา เพื่อจัดการคดีทุจริตประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ โดยมีการตรากฎหมายและประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อใช้ในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต่อมาคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) โดยพลเอกสนธิ บุญยรัตกลิน เป็นหัวหน้าคณะ ได้ทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ได้มีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๑ เรื่อง การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๙ ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ที่อยู่ระหว่างการดำเนินการให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แล้วแต่กรณี หรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปก็ได้

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ มีการตรากฎหมายและประกาศใช้พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ท.” ขึ้น เนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบจำนวนมาก โดยให้มีอำนาจหน้าที่ได้สวนข้อเท็จจริง

และชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ไม่รวมถึงผู้บริหารระดับสูงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ผู้พิพากษาและตุลาการ พนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของศาล รัฐสภา องค์การตามรัฐธรรมนูญและองค์การอิสระจากการควบคุมหรือกำกับของฝ่ายบริหารที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ เจ้าหน้าที่ของรัฐในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด และเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๘๘/๒ โดยเป็นการนำหลักการของประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๑๑ เรื่อง การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๔๘ มาบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาส่งเรื่องที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ที่อยู่ระหว่างการดำเนินการให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่แล้วแต่กรณี หรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมทั้งบัญญัติเพิ่มเติมมาตรา ๘๘/๑ ให้อำนาจพนักงานสอบสวนดำเนินคดีต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยไม่ต้องส่งเรื่องมาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการ ในกรณีที่มีการควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ในเขตอำนาจของศาลเนื่องจากมีการจับกุมผู้ถูกกล่าวหาไว้ระหว่างดำเนินคดีตามมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้วย

จากหลักการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวข้างต้น ทำให้กระบวนการดำเนินคดีอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกแบ่งออกเป็น ๒ รูปแบบ กล่าวคือ การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. และการดำเนินการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในขณะที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งมีผลบังคับใช้

ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ เป็นต้นไป และเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบไว้เป็นการเฉพาะ ได้บัญญัติให้วิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบใช้ระบบไต่สวน และในการพิจารณาพิพากษาคดีที่อัยการสูงสุด พนักงานอัยการ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ให้ศาลนำรายงานและสำนวนการสอบสวนหรือสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของโจทก์ มาเป็นหลักในการแสวงหาความจริง และอาจสืบพยานเพิ่มเติมเพื่อหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้ตามที่เห็นสมควร ดังนั้น กระบวนการดำเนินคดีอาญาในชั้นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. และพนักงานสอบสวน ซึ่งเป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน จึงมีความสำคัญเป็นอย่างมาก ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การที่กระบวนการดำเนินคดีอาญาแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีรูปแบบการดำเนินการที่แตกต่างกันย่อมส่งผลกระทบต่อการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติคุ้มครองและรับรองสิทธิของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ให้ได้รับความคุ้มครองและมีสิทธิเท่าเทียมกัน จึงมีความจำเป็นที่ต้องศึกษาให้ได้ข้อยุติเกี่ยวกับมาตรฐานการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีมาตรฐานที่ชัดเจน เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และไม่ทำให้เกิดการถกเถียงหรือไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ห้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

๒. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปรับปรุงและยกระดับมาตรฐานการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้จะศึกษาเฉพาะการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย กรณีพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนตามมาตรา ๘๕/๑ และกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามมาตรา ๘๕/๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพดังนี้

๑. ศึกษาจากเอกสาร โดยมุ่งศึกษาวิเคราะห์เจตนารมณ์และบทบัญญัติของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ขององค์กรที่เกี่ยวข้อง คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒. สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน ๓ ท่าน ดังนี้

๒.๑ นายอาคม ศรียากย์ รองอธิบดีศาลอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง

๒.๒ นายกฤษฎา บุญสมิต อธิบดีอัยการ สำนักวิชาการ

๒.๓ นายศักดิ์ชัย เมทินีพิศาลกุล รองเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช.

๓. นำข้อมูลที่รวบรวมได้มาทำการวิเคราะห์การดำเนินคดีอาญาถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ได้มาเพื่อแนวทางการแก้ไขปรับปรุงและยกระดับมาตรฐานการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ผลการวิจัย

๑. รับทราบปัญหาข้อจำกัดในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒. ได้รับทราบแนวคิดจากการเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีข้อเสนอแนะแนวทางในการดำเนิน

คดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้มีการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์ มีความเสมอภาค และเท่าเทียมเป็นมาตรฐานเดียวกัน

ข้อเสนอแนะ

จากผลการวิจัย มาตรฐานการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำให้พบกระบวนการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่แตกต่างกันและยังไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิทธิของบุคคล ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ ไม่เท่าเทียมกัน และทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย ผู้วิจัยจึงมีข้อเสนอแนะดังนี้

๑. ควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ กรณีพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนตามมาตรา ๘๘/๑ และกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามมาตรา ๘๘/๒ ดังนี้

๑.๑ ให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงการถูกสอบสวน เพื่อให้สิทธิผู้ถูกกล่าวหาคัดค้านพนักงานสอบสวนผู้ทำหน้าที่สอบสวน และในการสอบสวนให้มีพนักงานสอบสวนอย่างน้อยสองคนร่วมดำเนินการ

๑.๒ ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจพิจารณาส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการหรือพักงานผู้ถูกกล่าวหาในระหว่างการสอบสวน

๑.๓ ก่อนการชี้แจงแก้ข้อหาให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิขอตรวจพยานหลักฐานและคัดถ่ายเอกสารหลักฐานในสำนวนการสอบสวน เพื่อประกอบการชี้แจงแก้ข้อหาได้

๑.๔ ในกรณีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้อง แต่พนักงานอัยการมีความเห็นสั่งไม่ฟ้อง ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนการสอบสวนให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน

๒. ควรแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนี้

๒.๑ ในการไต่สวนข้อเท็จจริงให้มีอนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. อย่างน้อยสองคนร่วมดำเนินการ

๒.๒ ก่อนการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิขอตรวจพยานหลักฐานและคัดถ่ายเอกสารหลักฐานในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้

๒.๑ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งนายความให้ ฟ้องคดีแทนได้

๓. ควรพัฒนากระบวนการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ เพื่อบูรณาการการดำเนินคดีให้มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพ