

บทที่ 3

การจัดตั้งศาลและวิธีพิจารณาความเฉพาะสำหรับ การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เพื่อความเข้าใจ ในบทนี้ผู้เขียนทำการศึกษาเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลชำนาญพิเศษและวิธีพิจารณาเฉพาะในระบบกฎหมายต่างประเทศ เพื่อนำแนวความคิดในระบบกฎหมายของประเทศต่างๆ มาปรับปรุงแก้ไขปัญหา โดยจัดตั้งศาลและวิธีพิจารณาความเฉพาะสำหรับการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น

3.1. การจัดตั้งศาลชำนาญพิเศษและวิธีพิจารณาเฉพาะในระบบกฎหมายบางประเทศ

ในประเทศต่างๆ ที่มีความเป็นประชาธิปไตยต่างก็ได้มีความพยายามอย่างยิ่งที่จะทำให้ระบบการเมืองในประเทศของตนเกิดความโปร่งใส โดยกำหนดระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจในทางการเมืองไว้ และประเทศไทยก็ได้นำมาเป็นแบบอย่างและปรับระบบให้เข้ากับสภาพหรือบริบททางสังคมไทย

3.1.1. ระบบการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ระบบการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในเรื่องการทุจริตโดยอาศัยความเป็นนักการเมือง เรียกว่า “อิมพีชเมนต์” (impeachment) ซึ่งมีความหมายในทางกฎหมาย แต่เพียงว่า “การฟ้องร้อง” เท่านั้น โดยมีการนำมาใช้ในความหมายที่ว่าเป็นการดำเนินคดีสมาชิกของฝ่ายบริหาร โดยรัฐสภาซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาและพิพากษาคดี ระบบอิมพีชเมนต์นี้นำมาใช้เป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษ และต่อมาสหรัฐอเมริกาก็นำไปใช้ด้วย

นอกจากการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยองค์กรรัฐสภาแล้ว ในบางประเทศก็มีระบบการตรวจสอบนักการเมืองโดยองค์กรศาล ซึ่งอาจเป็นศาลทั่วไป หรือศาลพิเศษ ที่จัดตั้งขึ้นมาก็ได้ เช่น ในประเทศฝรั่งเศส

3.1.1.1. ระบบการตรวจสอบโดยรัฐสภา

ประเทศอังกฤษเป็นต้นกำเนิด ระบบอิมพิชเมนต์ (impeachment) เป็นการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยรัฐสภา และแพร่หลายไปในประเทศต่างๆ ที่ใช้ภาษาอังกฤษ เช่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น¹ โดย “ระบบอิมพิชเมนต์” (impeachment) คือ กระบวนการกล่าวหาบุคคลที่ใช้อำนาจไปในทางทุจริตประพฤติมิชอบ หรือกระทำการขัดต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ โดยรัฐสภาอังกฤษมีอำนาจบังคับใช้ และได้มีการปฏิบัติสืบทอดกันมาจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่เกี่ยวข้องกับสภาขุนนาง และสภาสามัญที่จะต้องปฏิบัติตาม (conventions)²

3.1.1.1.1. ประเทศอังกฤษ

ระบบอิมพิชเมนต์ในประเทศอังกฤษ เป็นระบบที่รัฐสภาเป็นผู้มีอำนาจโดย

1) ผู้กล่าวหา ได้แก่ สภาสามัญ (House of Commons) ซึ่งจะเป็นผู้เริ่มกระบวนการอิมพิชเมนต์

2) ผู้สอบสวนและตัดสิน ได้แก่ สภาขุนนาง (House of Lords) ซึ่งจะเป็นผู้สอบสวนและตัดสินข้อกล่าวหาว่ามีมูลหรือไม่

3) ผู้ถูกกล่าวหา ได้แก่ ขุนนาง (peers) สมาชิกสภาสามัญและรัฐมนตรี

สำหรับความผิดที่กล่าวหาในการอิมพิชเมนต์นั้น นอกจากความผิดอาญาแล้วยังขยายไปถึงการกระทำอื่นๆ ที่สำคัญ เช่น การทรยศต่อประเทศ (treason) การรับสินบน (bribery) เป็นต้น ส่วนผลของการตัดสินนั้นนอกจากการต้องพ้นจากตำแหน่งแล้ว ยังรวมถึงการต้องระวางโทษทางอาญาอีกด้วย³

3.1.1.1.2. ประเทศสหรัฐอเมริกา

ระบบอิมพิชเมนต์ในประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการกำหนดไว้ตั้งแต่มีรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ.1787 และยังมีผลใช้บังคับจนกระทั่งปัจจุบัน⁴ โดย

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง, รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมือง เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คปป.), กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538, น. 32.

² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เพ็ญอ้าง

³ ซึ่งแตกต่างจากแบบอิมพิชเมนต์ในสหรัฐอเมริกา เพราะเป็นการตรวจสอบที่ได้แต่ถอดถอนออกจากตำแหน่งเท่านั้น โปรดดู บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1, น.45.

⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 1, น.39.

- 1.) ผู้กล่าวหา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ซึ่งจะเป็นผู้เริ่มกระบวนการอิมพิชเมนต์
- 2.) ผู้สอบสวนและตัดสิน ได้แก่ วุฒิสภา (Senate) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจตัดสินคดีอิมพิชเมนต์
- 3.) ผู้ถูกกล่าวหา ได้แก่ ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี ข้าราชการพลเรือนของรัฐ ผู้พิพากษา และรวมถึงตลอดถึง สมาชิกสภาองเกรส ข้าราชการทหาร และสมาชิกวุฒิสภา อีกด้วย⁵

3.1.1.2. ระบบการตรวจสอบโดยศาล

สำหรับองค์กรศาลที่ทำหน้าที่ตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้ อาจเป็นศาลปกติซึ่งมีอยู่แล้ว หรืออาจเป็นศาลพิเศษที่จัดตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ⁶

3.1.1.2.1. ระบบศาลปกติ

ประเทศที่ใช้ศาลปกติที่มีอยู่แล้ว แต่เป็นศาลสูงหรือศาลสำคัญต่างๆพิจารณาคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น

- 1.) ศาลสูง
ซึ่งใช้ในประเทศเบลเยียม โปรตุเกส เนเธอร์แลนด์ สเปน
- 2.) ศาลรัฐธรรมนูญ
ซึ่งใช้ในประเทศเยอรมนี อิตาลี

3.1.1.2.2. ระบบศาลพิเศษ

ประเทศที่ใช้ระบบศาลพิเศษ ที่จัดตั้งขึ้นมาและมีองค์ประกอบพิเศษต่างจากศาลปกติ เช่น ประเทศฝรั่งเศส เดนมาร์ก กรีซ ฯลฯ

3.1.2. การพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศส เป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลพิเศษในการพิจารณาคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยมีการจัดตั้งศาลพิเศษดังกล่าวภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม

⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 1, น.40

⁶ Bigaut Christion, *La Responsabilité pénale des homes politiques*, Paris : L.G.D.J., 1996 pp. 158-161 โปรดดู สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545. น.159.

ค.ศ. 1789⁷ โดยใช้ชื่อว่า “ศาลยุติธรรมชั้นสูง”⁸ (La Haute Cour de Justice) “เพื่อพิจารณาคดีผู้มีความผิดที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดแก่ประเทศชาติ”⁹

“ศาลยุติธรรมชั้นสูง” ได้มีพัฒนาการมาเป็นเวลาช้านาน¹⁰ จนกระทั่งภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่เรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 โดยเพิ่มมีการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อ ค.ศ. 1993

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อ ค.ศ. 1993 ได้มีการแยกศาลสำหรับพิจารณาคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ออกเป็น 2 ประเภท คือ

1.) ศาลยุติธรรมชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) สำหรับพิจารณาคดีที่ประธานาธิบดีถูกกล่าวหาว่ากระทำการที่เป็นการทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง (haute trahison)

2.) ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ¹¹ (La Cour de Justice de la République) สำหรับพิจารณาคดีที่รัฐมนตรีถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดอาญาที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ (Les crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions)

ดังนั้น การดำเนินคดีแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศฝรั่งเศสจึงแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ

⁷ Bigaut Christian, La Responsabilité pénale des homes politiques, Paris : L.G.D.J., 1996 pp. 23. โปรดดู สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, เพ็ญอ่าว, น.160.

⁸ มีผู้แปลเป็นภาษาไทยว่า “ศาลอาญาชั้นสูง” ซึ่งคงเป็นการแปลตามเขตอำนาจพิจารณา เพราะศาลดังกล่าวมีอำนาจพิจารณาคดีอาญา โปรดดู บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 1, น.46.

และมีผู้แปลอีกท่านหนึ่งแปลตามชื่อของศาล กล่าวคือ Cour de Justice หมายถึง ศาลยุติธรรม และ Haute หมายถึงชั้นสูง จึงได้แปลว่าเป็น “ศาลยุติธรรมชั้นสูง” โปรดดู สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 6, น.160.

⁹ Bigaut Christian, op.cit., p.23 “les dépositaires du pouvoir qui se seraient rendus coupables du crime de lèse-nation” โปรดดู สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, เพ็ญอ่าว, น.160.

¹⁰ โปรดดูรายละเอียดการพัฒนาการของศาลดังกล่าว ใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 1, น.46-48.

¹¹ มีผู้แปลเป็นภาษาไทยว่า “ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ” โปรดดู บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เพ็ญอ่าว, น.49. และโปรดดูเชิงอรรถที่ 8

- 1.) การดำเนินคดีประธานาธิบดี โดยศาลยุติธรรมชั้นสูง
- 2.) การดำเนินคดีรัฐมนตรี (รวมนายกรัฐมนตรี) โดยศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ

3.1.2.1. การดำเนินคดีประธานาธิบดี

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 ของฝรั่งเศส ได้กำหนดเรื่องการดำเนินคดีประธานาธิบดีไว้ในมาตรา 67, 68 และยังมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาลยุติธรรมชั้นสูง¹² ตลอดจนข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎร¹³ และข้อบังคับของวุฒิสภา¹⁴ กำหนดรายละเอียดไว้อีกด้วยการดำเนินคดีประธานาธิบดี โดยศาลยุติธรรมชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ

- 1.) ขั้นตอนการกล่าวหาโดยรัฐสภา (Saisine)
- 2.) ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง (Instruction)
- 3.) ขั้นตอนการพิจารณาพิพากษา (Débat et Jugement)

3.1.2.1.1. ขั้นตอนการกล่าวหา

ในการดำเนินคดีต่อประธานาธิบดีในชั้นกล่าวหา มีรายละเอียดดังนี้

(1) ผู้ถูกกล่าวหา และฐานความผิด

ก. บุคคลที่จะถูกกล่าวหาเพื่อดำเนินคดีต่อศาลยุติธรรมชั้นสูง ได้แก่ ประธานาธิบดีเท่านั้น¹⁵

ข. ฐานความผิดที่จะกล่าวหาประธานาธิบดีเพื่อดำเนินคดีต่อศาลยุติธรรมชั้นสูง ได้แก่ ความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง (haute trahison) ซึ่งเป็นความผิดที่ไม่มีกำหนดไว้อย่างชัดเจนในประมวลกฎหมายอาญาของฝรั่งเศสแต่อย่างใด¹⁶

¹² L'Ordonnance n 59-1 du 2 jan. 1959, portent loi organique sur la Haute Cour de Justice โปรดดู สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 6, น.160.

¹³ Règlement de L'Assemblée nationale, articles 158-161, โปรดดู สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, เพิ่งอ้าง, น.161

¹⁴ Règlement du Sénat, articles 85-86, โปรดดู สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 6, น.161.

¹⁵ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 มาตรา 68

¹⁶ Bigaut Christian, op.cit., p.52, โปรดดู สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 6, น.162.

(2) ผู้กล่าวหา

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 มาตรา 68 กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้มีสิทธิกล่าวหาประธานาธิบดีในความผิดฐานดังกล่าว ได้แก่ สมาชิกทั้ง 2 สมาชิก คือ สมาชิกผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งจะต้องลงมติในญัตติข้อกล่าวหาเหมือนกัน (Vote identique) ทั้งต้องเป็นการลงมติโดยเปิดเผย (scrutin public) โดยมีคะแนนเห็นด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของแต่ละสภา โดยพิจารณาจากจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา (majorité absolue et qualifiée)¹⁷

(3) ผู้พิจารณาข้อกล่าวหา

การกล่าวหาประธานาธิบดีโดยสมาชิกทั้งสองสภาดังกล่าว เป็นอำนาจของรัฐสภาโดยเฉพาะ พนักงานอัยการซึ่งมีอำนาจในการพิจารณาข้อกล่าวหาในคดีอาญาทั่วไป จะไม่มีอำนาจพิจารณาข้อกล่าวหาประธานาธิบดี

ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้ประธานสภาที่พิจารณาลงมติเป็นลำดับหลังต้องส่งมติดังกล่าวไปยังอัยการประจำศาลฎีกา¹⁸ (Procureur général près la Cour de Cassation) ซึ่งจะต้องส่งเรื่องข้อกล่าวหาดังกล่าวไปยังประธานศาลยุติธรรมชั้นสูง (Président de la Haute Cour de Justice) และประธานคณะกรรมการไต่สวน (Président de la commission d'instruction)¹⁹

อัยการประจำศาลฎีกา จึงทำหน้าที่แต่เพียงส่งมติของสมาชิกทั้งสองไปยังศาลยุติธรรมชั้นสูง และคณะกรรมการไต่สวนเท่านั้น

ซึ่ง Georges Vedel เคยกล่าวไว้ว่า ความผิดฐานดังกล่าวนี้มีความหมายในทางการเมือง ไม่ใช่ในทางอาญา (une notion politique, non pénale) โปรดดู Vedel Georges, "La Compétence de la Haute Cour de Justice" Mélanges Magnol, 1948 cit. in. Bigaut Christian, op.cit., p.53 , โปรดดู สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, เพิ่งอ้าง , น.162.

¹⁷ ซึ่งจะต้องมีการพิจารณาโดยคณะกรรมการร่วมสองสภาก่อนว่าข้อกล่าวหาจะมีมูลเพียงพอหรือไม่ โปรดดู Bigaut Christian, op.cit., p.53-55 , โปรดดู สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 6 , น.162.

¹⁸ นอกจากนั้นจะต้องแจ้งมติดังกล่าวไปยังประธานสภาที่ได้พิจารณาลงมติก่อนในลำดับที่ 1 ด้วย

¹⁹ Bigaut Christian, op.cit., p.55 , โปรดดู สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 6 , น.163.

3.1.2.1.2. ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง

อัยการประจำศาลฎีกา ต้องส่งข้อมติของสภาทั้งสองไปยังคณะกรรมการไต่สวน และศาลยุติธรรมชั้นสูงโดยเร็วภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่ได้รับข้อมติดังกล่าว เพื่อจะได้มีการดำเนินคดีในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป

(1) องค์ประกอบของคณะกรรมการไต่สวน (Commission d'Instruction)

คณะกรรมการไต่สวนจะประกอบด้วย ผู้พิพากษาประจำศาลฎีกาที่จะทำหน้าที่กรรมการไต่สวน จำนวน 5 คน และผู้พิพากษาศาลฎีกาที่จะทำหน้าที่เป็นกรรมการไต่สวนสำรอง (suppléant) อีก 2 คน

กรรมการไต่สวนนี้จะมีการคัดเลือกทุกปีจากผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา

(2) อำนาจของคณะกรรมการไต่สวน

เมื่อได้รับข้อกล่าวหาจากอัยการประจำศาลฎีกาแล้ว ประธานคณะกรรมการไต่สวนต้องเรียกประชุมทันที

คณะกรรมการไต่สวนมีอำนาจกระทำการทุกอย่าง เพื่อค้นหาความจริงตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นหน้าที่ในการหาข้อเท็จจริงเท่านั้น ทั้งนี้

ก. หากเห็นว่าข้อเท็จจริงสมบูรณ์เพียงพอ คณะกรรมการไต่สวนก็จะมีคำสั่งมีมูลเพื่อฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมชั้นสูงต่อไป

ข. หากเห็นว่าข้อเท็จจริงยังไม่สมบูรณ์ หรือพยานหลักฐานไม่เพียงพอก็จะมีคำสั่งว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลเพียงพอที่จะฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมชั้นสูง ซึ่งคำสั่งเช่นนี้จะอุทธรณ์ต่อไปไม่ได้

นอกจากนั้นหากมีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากการทำหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวนฯ ก็จะสามารถส่งเรื่องผ่านอัยการประจำศาลฎีกา เพื่อให้สอบถามสภาทั้งสองว่าจะขยายข้อกล่าวหาตามข้อเท็จจริงที่พบเพิ่มเติมหรือไม่

3.1.2.1.3. ขั้นตอนการพิจารณาพิพากษา

ในกรณีอัยการประจำศาลฎีกามีคำสั่งว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล จะดำเนินการฟ้องร้องประธานาธิบดีต่อศาลยุติธรรมชั้นสูงเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป

(1) องค์คณะของศาลยุติธรรมชั้นสูงมิใช่เป็นผู้พิพากษาอาชีพดังคณะกรรมการไต่สวน แต่จะเป็นสมาชิกของรัฐสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ที่ได้รับเลือกจากสภาของตนให้ทำหน้าที่องค์คณะของศาลยุติธรรมชั้นสูง ดังนี้

ก. ผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะ (juges titulaires) 24 คน จาก

- สภาผู้แทนราษฎร 12 คน

- วุฒิสภา 12 คน

ข. ผู้พิพากษาสำรอง (juges suppléants) 12 คน จาก

- สภาผู้แทนราษฎร 6 คน

- วุฒิสภา 6 คน

การจัดตั้งองค์คณะผู้พิพากษาประจำศาลยุติธรรมชั้นสูงนี้ จะเลือกตั้งเป็นการล่วงหน้า (ไม่ใช่เมื่อมีการกล่าวหาเกิดขึ้น) โดยจะมีการเลือกตั้งกันทุกครั้งเมื่อมีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา²⁰

องค์คณะผู้พิพากษาจะต้องสาบานตน และอาจถูกคัดค้านได้ (récusation)²¹

(2) การดำเนินคดีในศาลยุติธรรมชั้นสูง

เมื่อได้รับคำฟ้องจากอัยการประจำศาลฎีกาแล้ว ประธานศาลยุติธรรมชั้นสูงจะต้องกำหนดวันเริ่มพิจารณาคดี โดยผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะต้องเข้าร่วมในการพิจารณาพิพากษา มิฉะนั้นอาจถูกถอดถอนจากองค์คณะได้²²

ในการดำเนินคดีในศาลยุติธรรมชั้นสูง ให้เป็นไปตามหลักทั่วไปที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สำหรับการพิจารณาคดีมีรัยโทษ²³ (procédure suivie en matière correctionnelle) ยกเว้นในบางเรื่อง เช่น ผู้เสียหายจะร้องขอค่าเสียหายในคดีนี้ไม่ได้

การพิจารณาพิพากษาให้เป็นโดยเปิดเผย เว้นแต่บางกรณีให้ทำโดยลับ นอกจากนั้น การพิจารณาเพื่อหาผิดว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ และโทษที่จะกำหนด²⁴ นั้น จะต้องเป็นการลงคะแนนลับ (bulletin secret) และให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก

²⁰ Bigaut Christian, op.cit., p.50 , โปรดดู สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, เพ็ญอ้าง , น.164.

²¹ ซึ่งเหตุแห่งการคัดค้าน ได้แก่ 1. มีความสัมพันธ์ฉันท์เครือญาติ 2.เคยเป็นพยานในคดีมาก่อน และ 3 มีเหตุผลพิเศษเกี่ยวพันกันระหว่างผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะและผู้ถูกกล่าวหา

²² Bigaut Christian, op.cit., p.57 , โปรดดู สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6 , น.165.

²³ Ordonnance n 59-1 jan. 1959 Portant loi organique sur la Haute Cour de Justice, art.24 ,32. , โปรดดู สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, เพ็ญอ้าง , น.165.

²⁴ โดยที่ไม่มีกฎหมายกำหนดองค์ประกอบของความผิดและระวางโทษไว้ การตัดสินคดีจึงเป็นอำนาจของศาลยุติธรรมชั้นสูงที่จะใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัย ซึ่งความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง (haute trahison) นี้ มักถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีลักษณะผสมระหว่างความรับผิดทางอาญา และความรับผิดทางการเมือง โปรดดู Rougeaus J.P., "La Haute Cour

(3) คำพิพากษาของศาลยุติธรรมชั้นสูงเป็นที่สุด จะอุทธรณ์ฎีกาไม่ได้โดยถือเป็นอำนาจของสภาทั้งสอง ทั้งในเรื่องการกล่าวหาและการพิจารณาพิพากษา เพียงแต่จัดให้มีการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการไต่สวน (Commission d'instruction) ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาประจำศาลฎีกาเท่านั้น

3.1.2.2. การดำเนินคดีรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 ของฝรั่งเศสที่แก้ไขเพิ่มเติม เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 1993²⁵ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องความรับผิดชอบทางอาญาของรัฐมนตรีโดยมีการจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นใหม่ที่เรียกว่า "ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ" (La Cour de Justice de la République) นอกจากนั้นยังมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ในรายละเอียดด้วย²⁶

หลักประกันที่สำคัญในการดำเนินคดีรัฐธรรมนูญทั้งหลายที่รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 ของฝรั่งเศสได้กำหนดไว้คือ

(1) ในคณะกรรมการไต่สวน (Commission d'instruction) จะประกอบด้วยกรรมการจากผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา โดยไม่มีสมาชิกรัฐสภาเข้ามาเกี่ยวข้อง

(2) คณะกรรมการไต่สวนมีความเป็นอิสระในการวินิจฉัย

(3) ความผิดและบทระวางโทษเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาและหลักประกันสิทธิและเสรีภาพที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

การดำเนินคดีรัฐธรรมนูญ (รวมนายกรัฐมนตรี) โดยศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République) แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน

- 1.) ขั้นตอนการกล่าวหา
- 2.) ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง
- 3.) ขั้นตอนการพิจารณาและตัดสินคดี

de Justice sous la V^e République, R.D.P. 1978 cit. in . Bigaut Christian, op.cit., p.53 ,
โปรดดู สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 6 , น.165.

²⁵ La loi constitutionnelle n 93-952 du 27 juil. 1993 มาตรา 68-1 และมาตรา 68-2 ,
โปรดดู สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 6 , น.165.

²⁶ Loi organique n° 93-1252 du 22 nov. 1993 sur la Cour de Justice de la République , โปรดดู สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, อ่าวแล้วเชิงอรรถที่ 6 , น.166.

3.1.2.2.1. ขั้นตอนการกล่าวหา

ในการดำเนินคดีรัฐธรรมนูญในชั้นกล่าวหา มีรายละเอียดที่สำคัญดังนี้

(1) ผู้ถูกกล่าวหาและฐานความผิด

ก. บุคคลผู้ที่จะถูกกล่าวหาเพื่อดำเนินคดีในศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ ได้แก่ รัฐมนตรี ซึ่งรวมถึง นายกรัฐมนตรีด้วย²⁷

ข. ฐานความผิดที่จะกล่าวหา รัฐมนตรี เพื่อดำเนินคดีในศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ ได้แก่ บรรดาความผิดอาญาชั้นอุกฤษโทษ และมัธยโทษที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่²⁸

ดังนั้นความผิดที่จะดำเนินคดีต่อรัฐมนตรี จึงเป็นความผิดอาญาที่กำหนดในประมวลกฎหมายที่เจ้าพนักงานทั่วไปอาจต้องรับผิดชอบเช่นเดียวกัน และแตกต่างจากความรับผิดชอบของประธานาธิบดี เพราะความผิดที่ประธานาธิบดีต้องรับผิดชอบได้แก่ ความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง (haute trahison) ไม่มีกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาแต่อย่างใด

(2) ผู้กล่าวหา

ผู้ที่จะกล่าวหา รัฐมนตรี เพื่อดำเนินคดีในศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ ได้แก่

ก. ผู้เสียหาย

โดยผู้ที่อ้างว่าตนได้รับความเสียหาย สามารถร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหา (Commission des requêtes)

ข. อัยการประจำศาลฎีกา

แม้จะไม่มีคำร้องทุกข์ของผู้เสียหายก็ตาม อัยการประจำศาลฎีกาอาจขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาที่จะนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐได้ โดยไม่ต้องมีผู้ร้องทุกข์แต่อย่างใด²⁹

(3) คณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหา

การดำเนินคดีอาญา รัฐมนตรีต่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐนั้น เพื่อป้องกันมิให้มีการกลั่นแกล้งคณะรัฐบาลเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเสียงข้างมากในสภา ซึ่งเป็นปัญหาที่เคยเกิดขึ้นมาแต่เดิม รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 ของฝรั่งเศสฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อ ค.ศ. 1993

²⁷ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 มาตรา 68-1

²⁸ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 มาตรา 68-1 ที่บัญญัติว่า "des actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et qualifiés crimes et délits au moment ou ils ont été commis"

²⁹ รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 มาตรา 68-2 วรรค 3

จึงจัดให้มีคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหา เพื่อกลั่นกรองว่าข้อกล่าวหา (plainte) ต่างๆ ว่ามีมูลหรือไม่

ก. องค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหา

คณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาจะประกอบด้วยกรรมการจาก 3 องค์การที่สำคัญคือ

- ผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา Cour de Cassation จำนวน 3 คน
- ผู้พิพากษาจากสภาแห่งรัฐ (ศาลปกครองสูงสุด หรือ Conseil d'Etat) จำนวน 2 คน
- ผู้พิพากษาศาลบัญชี หรือ Cour des comptes จำนวน 2 คน

ทั้งนี้ ในแต่ละองค์การดังกล่าวจะต้องเลือกกรรมการสำรอง (member suppléant) ไว้คอยทำหน้าที่แทนด้วย

ส่วนประธานคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหา ให้เลือกจากกรรมการที่มาจากศาลฎีกา 1 คน เพื่อเป็นประธาน

ข. อำนาจของคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหา

คณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหามีความเป็นอิสระจากอำนาจทางการเมือง และมีอำนาจที่สำคัญๆ เพื่อตรวจสอบในเบื้องต้นว่าข้อกล่าวหาว่ารัฐมนตรีมีมูลเพียงพอหรือไม่ ดังนั้น คณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหา จึงมีอำนาจที่สำคัญ เช่น

- การพิจารณาว่าข้อกล่าวหาทำถูกต้องตามแบบที่กฎหมายกำหนดหรือไม่
- การพิจารณาว่าสมควรที่จะมีการดำเนินคดีหรือไม่³⁰ (opportunité des poursuites)
- การหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม เช่น การสอบสวน การยึดอายัด หรือการค้นเคหะสถาน

ฯลฯ แต่ไม่มีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับ เช่น จะควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้ ฯลฯ

ค. มติของคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหา

คณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาอาจมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล หรือเห็นว่าข้อกล่าวหา มีมูล เพื่อดำเนินการส่งต่อไปยังคณะกรรมการไต่สวนต่อไป และมติไม่สามารถอุทธรณ์ฎีกาต่อไปได้

มตินี้ไม่ว่าจะเห็นว่ามีมูลหรือไม่ก็ตามเป็นอันยุติ จะไม่สามารถอุทธรณ์ฎีกาต่อไปได้³¹

3.1.2.2.2. ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง

ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาเห็นว่า คำร้องทุกข์มีมูลก็จะส่งเรื่องให้แก่ คณะกรรมการไต่สวน (Commission d'Instruction) เพื่อทำการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป

³⁰ Bigaut Christian, op.cit., p.65 ซึ่งถ้าเป็นคดีอาญาทั่วไปผู้ที่มีอำนาจพิจารณาเช่นนี้ คือ พนักงานอัยการ , โปรตดู สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 6 , น.168.

³¹ Bigaut Christian, op.cit., p.67 , โปรตดู สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, เพ็ญอ้าว , น.168.

(1) องค์ประกอบของคณะกรรมการไต่สวน

คณะกรรมการไต่สวนจะประกอบด้วย ผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา จำนวน 3 คน และผู้พิพากษาสำรอง (suppléant) อีก 3 คน ซึ่งได้รับเลือกเพื่อทำหน้าที่คณะกรรมการไต่สวน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และให้เลือกผู้พิพากษาคนหนึ่งเป็นประธานคณะกรรมการไต่สวน

(2) อำนาจของคณะกรรมการไต่สวน

คณะกรรมการไต่สวน มีอำนาจไต่สวนหาความจริงในข้อกล่าวหาที่รัฐมนตรีถูกกล่าวหาว่ามีมูลตามนั้นหรือไม่ โดยมีอำนาจใช้มาตรการบังคับต่าง ๆ³² เช่น การควบคุมผู้ถูกกล่าวหา ฯลฯ

ในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวนนี้ จะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ยกเว้นในบางเรื่อง เช่น

ก. การไต่สวนต้องทำเป็นองค์คณะ (principe de collégialité)

ข. การสอบปากคำรัฐมนตรีผู้ถูกกล่าวหาต้องทำโดยคณะกรรมการไต่สวน ไม่ใช่พนักงานสอบสวนที่เป็นตำรวจ

ค. คำสั่งของคณะกรรมการไต่สวนอาจถูกอุทธรณ์ไปยังศาลฎีกาได้ นอกจากนั้น คณะกรรมการไต่สวนต้องคำนึงถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหา ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดไว้ด้วย

3.1.2.2.3. ขั้นตอนการพิจารณาพิพากษา

ในกรณีที่คณะกรรมการไต่สวน มีคำสั่งให้ฟ้องคดีรัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหาัยการประจำศาลฎีกาก็จะทำการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐต่อไป

(1) องค์ประกอบของศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ

ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐจะประกอบด้วย

ก. ผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะ 15 คน จาก

- ผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา 3 คน ซึ่งจะเลือกตั้งให้เป็นประธานศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ 1 คน

- สภาผู้แทนราษฎร 6 คน

- วุฒิสภา 6 คน

ข. ผู้พิพากษาสำรอง 15 คน จาก

- ผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา 3 คน

- สภาผู้แทนราษฎร 6 คน

³² ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาไม่มีอำนาจเช่นนั้น

- วุฒิสภา 6 คน

การจัดตั้งองค์คณะผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐนี้ จะเลือกตั้งเป็นการล่วงหน้า โดยไม่ได้รอให้มีคดีก่อนจึงมีการเลือกองค์คณะแต่อย่างใด³³

(2) การดำเนินคดีในศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ

เมื่ออัยการประจำศาลฎีกาได้ฟ้องคดีมายังศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐแล้ว การดำเนินคดีให้ดำเนินคดีเช่นเดียวกับการดำเนินคดีในศาลที่พิจารณาคดีมัธยมโทษ³⁴ ทั้งนี้ประธานศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐจะทำการนัดพิจารณาคดีครั้งแรก เพื่อดำเนินการพิจารณาและพิพากษาคดีต่อไป โดยจะมีการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งตกเป็นจำเลยมายังศาลเพื่อพิจารณาคดี (citation a comparaitre) ซึ่งหากไม่มาอาจมีการพิจารณาคดีลับหลังจำเลยได้ (par contumace) และเมื่อศาลเสร็จการพิจารณาคดีแล้ว ก็จะมีคำพิพากษาในส่วนคำวินิจฉัยว่ามีความผิดหรือไม่ และหากผิดก็จะมีคำพิพากษากำหนดโทษอาญาด้วย โดยวิธีการลงมติลับโดยใช้เสียงข้างมาก (par bulletin secret à la majorité absolue)

(3) การอุทธรณ์คำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ

เมื่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐมีคำพิพากษาแล้ว อาจมีการอุทธรณ์ข้อกฎหมายไปยังศาลฎีกา ซึ่งศาลฎีกาจะต้องพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ (Assemblée plénière de la Cour de Cassation) ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ทั้งนี้จะต้องตัดสินชี้ขาดภายใน 3 เดือน³⁵ ซึ่งเมื่อมีคำชี้ขาดเช่นใดก็นำไปสู่การบังคับคดีต่อไป

³³ ซึ่งต่างจากศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งจะเลือกตั้งองค์คณะเมื่อมีการฟ้องคดีโดยอัยการสูงสุดแล้ว

³⁴ แม้เป็นคดีอุกฤษโทษ (crime) ซึ่งได้แก่ คดีที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไปก็ตาม ซึ่งโดยปกติจะต้องพิจารณาคดีโดยศาลลูกขุน (Cour d'assises) แต่คดีที่รัฐมนตรีถูกดำเนินคดีในศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐคงให้ดำเนินคดีเป็นคดีมัธยมโทษ

³⁵ Bigaut Christian, op.cit., p.77 , โปรดดู สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, อ่าวแล้ว เท็จบรรทัดที่ 6 , น.171.

3.2. การจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

เนื่องจากประเทศไทย ประสบปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของนักการเมือง และข้าราชการระดับสูงเพิ่มมากขึ้น แต่กระบวนการยุติธรรมในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทุจริตและประพฤติมิชอบยังล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง และได้เสนอข้อเท็จจริง ในกรณีที่มีผู้กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เพื่อดำเนินการถอดถอนจากตำแหน่ง ให้อัยการสูงสุดดำเนินคดีอาญาหรือร้องขอให้ทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินแล้ว แต่กรณี และเพื่อให้การดำเนินคดีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งถูกกล่าวหาดังกล่าว เป็นไปด้วยความรวดเร็วและเที่ยงธรรม จึงกำหนดให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ขึ้นในศาลฎีกา เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น รวมทั้งบุคคลอื่นที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำผิดดังกล่าวด้วย โดยผู้พิพากษาศาลฎีกาที่เป็นองค์คณะผู้พิพากษาในคดีดังกล่าว จะต้องขึ้นบัลลังก์เพื่อพิจารณาคดีเช่นเดียวกับผู้พิพากษาในศาลชั้นต้น การพิจารณาคดีดังกล่าวจะเป็นระบบไต่สวนโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต้องยึดสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณา แต่อาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ (Judicial Investigation) ตามที่เห็นสมควร ส่วนอำนาจหน้าที่และวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 15 กันยายน 2542 จึงได้บัญญัติให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงเกิดขึ้นตั้งแต่วันใช้บังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นต้นมา

3.2.1. สาเหตุที่สำคัญที่ต้องจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

สาเหตุที่สำคัญที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ต้องจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีด้วยกันหลายประการดังนี้

- 1.) สภาพปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- 2.) การไร้ประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมในการดำเนินคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- 3.) การบังคับใช้กฎหมายในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3.2.1.1. สภาพปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สังคมเรียกร้องให้มีการปฏิรูประบบการเมืองการปกครองของประเทศ เพื่อสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองรูปแบบใหม่ ซึ่งจะทำให้คนที่เข้ามาอยู่ในระบบการเมืองมีพฤติกรรมที่ดีขึ้นกว่าในอดีตอันจะนำพาให้สังคมไทยพัฒนาไปในทางที่ดีขึ้น

การทุจริตและประพฤติมิชอบในแวดวงของนักการเมือง นับเป็นสภาพการณ์ที่เลวร้ายของสังคมประการหนึ่ง ซึ่งประชาชนประสงค์จะให้มีการป้องกันและแก้ไข เพราะการทุจริตและประพฤติมิชอบของนักการเมืองเกี่ยวข้องกันกับทรัพย์สินจำนวนมากของแผ่นดิน จึงสร้างความเสียหายอย่างมากต่อส่วนรวม เป็นอุปสรรคโดยตรงต่อการพัฒนาประเทศทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคม การทุจริตในวงการเมืองกระทำกันในหลายรูปแบบ มีความซับซ้อนแยบยล ไม่จำกัดเฉพาะการแสวงหาผลประโยชน์ที่เป็นเม็ดเงิน แต่รวมถึงการแสวงหาผลประโยชน์รูปแบบอื่นๆ ด้วย เช่น กรณีของนักการเมืองใช้อำนาจในการกำหนดนโยบายทางด้านเศรษฐกิจไปในทิศทางที่เอื้อผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มบุคคลบางกลุ่มที่เป็นพรรคพวกตนเอง เป็นต้น หรือเรียกว่า “เป็นการคอร์รัปชันเชิงนโยบาย”

สาเหตุที่การทุจริตในทรัพย์สินจำนวนมากมักเกิดขึ้นในแวดวงนักการเมืองนั้น เพราะเป็นกิเลสของนักการเมืองดังที่มีการตั้งข้อสังเกตว่า ยอดปรารถนาของนักการเมืองส่วนมากในประเทศด้อยพัฒนา มี 3 ประการ คือ อำนาจ (Power) ความมั่งคั่ง (Wealth) และยศศักดิ์ (Status) นักการเมืองในประเทศด้อยพัฒนาจำนวนไม่น้อย เล่นการเมืองโดยหวังกอบโกยเงินทอง หวังครองอำนาจ มักใหญ่ใฝ่สูง และหวังที่จะให้ผู้คนยกย่องนับถือ ทั้งสามประการและกิเลสเป็นป่อเกิดอันสำคัญของการฉ้อราษฎร์บังหลวง

จากกิเลสของนักการเมืองดังกล่าว ก่อให้เกิดพฤติกรรมของนักการเมืองที่ชักนำให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นเชื้อโรคที่ลุกลามอยู่ในสังคมอย่างยากต่อการแก้ไขดังนี้³⁶

(1) การใช้ระบบอุปถัมภ์

นักการเมือง มักใช้วิธีการจูงใจให้พ่อค้า และนักธุรกิจสนับสนุนด้านการเงินในการแข่งขันเพื่อให้ได้รับการเลือกตั้งและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ทางการเมือง เมื่อได้รับตำแหน่งแล้วในภายหลังนักการเมืองก็ต้องตอบแทนบุคคลเหล่านั้น ด้วยการส่งมอบผลประโยชน์ที่รัฐควรจะได้รับหรือที่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายควรจะได้รับไปให้ เพื่อเป็นการตอบแทนเป็นการส่วนตัวโดยไม่คำนึงถึงความรู้ ความสามารถ โดยเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์

(2) การซื้อเสียง

การซื้อเสียงเป็นตัวการสำคัญ นำไปสู่การทุจริตและประพฤติมิชอบของนักการเมือง เพราะเมื่อต้องลงทุนซื้อเสียงเพื่อจะได้เข้าสู่การดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ทางการเมือง เวทีแห่งการเสนอตัวให้ประชาชนได้รับเลือกตั้ง จึงย่อมกลายเป็นเวทีแห่งการเสนอเงินและผลประโยชน์ว่าจ้างให้ประชาชนเลือกตั้ง อันทำให้การเลือกตั้งถูกเบี่ยงเบนจากการคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้ มีคุณธรรม เพื่อเป็นผู้แทนของประชาชน อันเป็นเรื่องที่สำคัญสูงสุดในระบอบประชาธิปไตยประการหนึ่ง การว่าจ้างประชาชนลงคะแนน การซื้อเสียงจึงเป็นการลงทุนในลักษณะเดียวกันกับการค้าขายที่ผู้ลงทุนย่อมต้องหวังกำไร เมื่อซื้อเสียงได้สำเร็จจนได้เข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ย่อมจะแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ทางการเมือง เพื่อให้ได้เงินลงทุนที่ซื้อเสียงคืน รวมตลอดถึงเพื่อให้ได้เงินลงทุนสะสมเตรียมการซื้อเสียงสำหรับการเลือกตั้งครั้งต่อไปด้วย

(3) การทำธุรกิจการเมือง

ในสังคมไทย นักธุรกิจมักเข้ามามีส่วนร่วมเล่นการเมืองทั้งในประเทศ และระดับท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะมีความเชื่อที่ว่าหากไม่เข้าไปเล่นการเมือง ธุรกิจของตนอาจถูกกลั่นแกล้งจากผู้มีอำนาจทางการเมืองได้ ฉะนั้นเพื่อปกป้องธุรกิจของตนเองแล้ว บางครั้งการเป็นผู้อุปถัมภ์ทางการเมืองอยู่เบื้องหลังเพียงประการเดียวอาจไม่เพียงพอ ต้องเพิ่มความมั่นใจด้วยการเข้าไปเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยตนเอง เพราะสามารถใช้อำนาจอิทธิพลทั้งเพื่อปกป้องและแสวงหาผลประโยชน์ให้กับธุรกิจของตนไปในคราวเดียวกันได้ พฤติกรรมนี้ เรียกว่า "ธุรกิจการเมือง"

³⁶ มงคล ทับเตี๋ยม , "กระบวนการพิจารณาระบบใต้สวน กรณีศึกษาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลฎีกา" ภาควิชาพนธ์ หลักสูตรศิลปศาสตรมหาบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2546 , น.10-12.

(4) การรับสินบน

การรับสินบนอาจพัฒนามาจากการรับสินน้ำใจ ซึ่งเป็นพฤติกรรมพื้นฐานง่ายๆ และนำมาใช้จนไม่อาจแยกออกจากกันได้ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแสวงหาผลประโยชน์ได้ด้วยวิธีการนี้จนเกือบเป็นเรื่องปกติ จากทรัพย์สินที่มีมูลค่าในระดับต่างๆ แตกต่างกันไป บุคคลที่เข้าไปอาศัยอำนาจอิทธิพลของนักการเมือง เพื่อให้ได้มาในสิ่งที่ตนต้องการจึงมักถูกเรียกสินบน หากไม่จ่ายก็จะไม่ได้รับสิ่งที่ต้องการ การเรียกสินบนนอกจากกระทำโดยนักการเมืองแล้ว ยังแพร่หลายในแวดวงข้าราชการอีกด้วย

(5) การสร้างอิทธิพลในท้องถิ่น

หวัคะแนนถือเป็นบุคคลสำคัญสำหรับนักการเมืองไทย หวัคะแนนที่เป็นที่นิยมมักเป็นผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น เพราะสามารถระดมคะแนนเสียงจากประชาชนให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถ้าได้หวัคะแนนดีฐานเสียงในการเลือกตั้งก็จะมั่นคง นักการเมืองจึงมักต้องคบหาผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น ซึ่งโดยข้อเท็จจริงที่เป็นอยู่ในสังคมไทยผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นมักเป็นบุคคลจำพวกที่เติบโตมาจากการทำธุรกิจผิดกฎหมายต่างๆ เช่น การค้าของเถื่อน ยาเสพติด บ่อนการพนัน สถานเริงรมย์ หรือผู้ผูกขาดธุรกิจที่ถูกกฎหมาย มีรายได้สูง เมื่อนักการเมืองพยายามสร้างอิทธิพลร่วมกับกลุ่มคนเหล่านี้ หรือดึงกลุ่มคนเหล่านี้มาเป็นพวกพ้อง โอกาสที่จะนำไปสู่การทุจริตและประพฤติมิชอบโดยอาศัยตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพวกพ้องก็มีอยู่สูง

การทุจริตและประพฤติมิชอบของนักการเมือง เป็นวัฒนธรรมทางการเมืองที่สังคมไทยต้องการขจัดให้หมดสิ้นไปหรือลดน้อยลงไปจากสังคมไทย

3.2.1.2. การไร้ประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม ในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การดำเนินคดีเพื่อเอาผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบให้เป็นผลสำเร็จได้นั้นเปรียบเสมือนการงมเข็มในมหาสมุทร เพราะสภาพสังคมการเมืองไม่เอื้ออำนวย กล่าวคือ รัฐบาลหรือผู้นำระดับสูงไม่สนใจอย่างจริงจังที่จะปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ อีกทั้งกระบวนการยุติธรรมในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไร้ประสิทธิภาพ จึงทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่เกรงกลัวที่จะกระทำความผิด ตามแนวความคิดทางอาชญาวิทยา 3 ทฤษฎี ดังนี้

(1) แนวความคิดของสำนักอาชญาวิทยาดั้งเดิม (The Classical School of Criminology)³⁷

แนวความคิดของสำนักอาชญาวิทยาดั้งเดิมมีนักปราชญ์ที่สำคัญ คือ Cesare Beccaria แนวความคิดที่สำคัญของ Beccaria ก็คือ เจตจำนงเสรี (Free Will) เชื่อว่า “มนุษย์เป็นผู้มีเหตุผล ในการมุ่งแสวงหาเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์สูงสุดทางด้านวัตถุ และในการตัดสินใจเลือกกระทำการ หรืองดเว้นการกระทำใดๆ มนุษย์จะพิจารณาทางเลือกต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างมีเหตุมีผล เพื่อพิจารณาและคำนวณถึงผลประโยชน์หรือผลเสียที่จะได้รับการกระทำนั้น ๆ หลังจากนั้นจึงเลือกหรืองดเว้นพฤติกรรมนั้น” Beccaria ยังเชื่ออีกว่าหากจะป้องกันไม่ให้มนุษย์กระทำความผิดกฎหมาย บทลงโทษของกฎหมายต้องมีลักษณะที่รุนแรง แน่นหนา และรวดเร็ว เพื่อทำให้มนุษย์เชื่อ หรือมองเห็นว่าผลเสียที่จะได้รับการกระทำความผิดมีมากกว่าผลประโยชน์ที่จะได้รับ ในที่สุดจะส่งผลให้มนุษย์งดเว้นไม่กระทำความผิด

(2) ทฤษฎีป้องกัน (Deterrence Theory)

ทฤษฎีป้องกันนี้ มีรากฐานมาจากแนวความคิดของสำนักอาชญาวิทยาดั้งเดิม มีความเชื่อมั่นว่า มนุษย์เป็นสัตว์ประเสริฐและจะมีการคำนึงถึงผลลัพธ์ของการกระทำก่อนที่จะมีพฤติกรรมใดๆ เสมอ ดังนั้น เราสามารถป้องกันไม่ให้บุคคลกระทำความผิดได้ หากมีกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสม ซึ่งหมายความว่าต้องมีอัตราโทษที่รุนแรง มีการลงโทษที่รวดเร็ว และมีการจับกุมผู้กระทำความผิดกฎหมายได้มาก

(3) ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ (Economics Theories)

ทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ เป็นแนวความคิดในมุมมองทางเศรษฐกิจ มีหลักการว่าเป็นธรรมชาติของมนุษย์ที่ต้องการมีกำไรให้มากที่สุด และขาดทุนน้อยที่สุด ดังนั้น หากบุคคลคิดว่าจะไม่มีการกำไรจากการกระทำความผิดกฎหมายก็จะไม่ประกอบอาชญากรรม ทั้งนี้ ก่อนที่จะกระทำความผิดอาชญากรรมต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทั่วไป อันได้แก่ โอกาสในการกระทำความผิด ผลเสีย ผลประโยชน์ ตลอดจนความเสี่ยง ก่อนการตัดสินใจว่าจะประกอบอาชญากรรมหรือไม่

จากแนวความคิดทางอาชญาวิทยาดังกล่าว นำไปสู่ข้อสรุปในเรื่องของปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของสังคมไทย หากไม่พยายามทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ ถูกจับกุมและลงโทษด้วยความรวดเร็วแล้ว นักการเมืองจะไม่สนใจและไม่เห็นความสำคัญของการดำเนินคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากการไร้ประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมในการดำเนินคดีของผู้ดำรง

³⁷ ประธาน วัฒนาวาณิชย์. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับอาชญาวิทยา, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ประกายพรึก, 2546.น.155-163.

ตำแหน่งทางการเมืองที่ไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ สังคมไทยจะเต็มไปด้วยนักการเมืองที่เป็นอาชญากร และกระทำความผิดจนกลายเป็นพฤติกรรมหรือความเคยชินหรือเป็นปกตินิสัยในการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบ จนกระทั่งประเทศชาติต้องล่มสลายไปในที่สุด

3.2.1.3. การบังคับใช้กฎหมายในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในอดีต รัฐธรรมนูญไม่ได้ให้หลักประกันเรื่องการปราบปรามปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของนักการเมืองเท่าใดนัก กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เป็นหลักในการเอาตัวผู้กระทำความผิด รวมถึงนักการเมืองด้วยก็คือ ประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สำหรับการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยก็ยึดหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ เหมือนประเทศที่ใช้ระบบซีวิลลอว์ แต่ก็เปิดโอกาสให้เอกชนมีอำนาจฟ้องคดีในฐานะผู้เสียหายได้ด้วย

การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่มีการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา มีการตัดสินลงโทษเพียงหนึ่งคดี แต่มีข่าวคราวเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนับครั้งไม่ถ้วน จนแทบจะเรียกได้ว่าสมองคนเราไม่มีที่จะบรรจุไว้พอ แต่ที่ได้เอาตัวผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นสู่กระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมนั้นแทบจะไม่มีให้นับ

ทั้งนี้เพราะนักการเมืองและวิถีการเมืองเป็นต้นตอของการทุจริต ผลพวงแห่งการเมืองทำให้นักการเมืองมีพร้อมด้วยอำนาจบารมีและความร่ำรวย ซึ่งสองปัจจัยนี้คือเกราะป้องกันตัวนักการเมืองจากอาญาแผ่นดิน จึงพอกกล่าวได้ว่าสำหรับนักการเมืองไทยนั้น คนที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม คือ นักการเมืองที่โชคร้ายที่สุด

ตัวอย่างต่อไปนี้ ศาลฎีกาวินิจฉัยพยานหลักฐานโจทก์จำเลยอย่างละเอียดถี่ถ้วนที่สุด จนเชื่อโดยปราศจากข้อสงสัยว่าจำเลยที่ถูกฟ้องกระทำความผิดจริง แต่เป็นการวินิจฉัยคดีตามระบบกล่าวหา ซึ่งนักการเมืองที่โชคร้ายเท่านั้นไม่มีโอกาสหลุด

ในปี 2510 มีคดีที่คนไทยส่วนใหญ่ให้ความสนใจกันมาก คือคดี “กินป่า” ซึ่งพลเอกคนหนึ่งในขณะนั้นเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ถูกอัยการฟ้องว่ารับสินบนจากพ่อค้าเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 โดยภรรยาและเพื่อนของภรรยาถูกฟ้องเป็นจำเลยที่ 2 และที่ 3 ด้วย คดีนี้ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ในช่วงนั้นคนไทยส่วนใหญ่ก็ใจจดจ่อว่าศาลอุทธรณ์จะพิพากษาอย่างไร ในที่สุดศาลอุทธรณ์ก็ได้ตัดสิน “แก้” คำพิพากษาศาลชั้นต้น ให้ลง

โทษจำคุกผู้กระทำผิด 15 ปี และจำคุกภรรยาและเพื่อนภรรยาคนละ 10 ปี ผลการตัดสินคดีเรื่องนี้เป็นที่สนใจของประชาชน และสื่อมวลชนโดยทั่วไปอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม จำเลยได้ฎีกาในระหว่างที่รอฟังผลการตัดสินของศาลฎีกาอยู่นั้น ในที่สุดคดีประวัติศาสตร์ก็ได้มีการตัดสินและอ่านคำพิพากษา ซึ่งผลก็คือศาลฎีกาพิพากษา “ยืน” ตามคำพิพากษาศาลอุทธรณ์³⁸ (ในทำคำพิพากษาปรากฏชื่อ ท่านผู้ตัดสินคือ “สัญญา ธรรมศักดิ์” องค์คณะอีกสองท่านคือ “จิตติ ดิงศภัทย์, โปยม เลหยานนท์”)

แม้จะมีกฎหมายดังกล่าวให้บังคับ แต่มีข้อขัดข้อง มีปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่ไม่อาจเอาผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหล่านั้นได้ และรัฐบาลก็ไม่มีความจริงจังที่จะแก้ไขปัญหในเรื่องนี้

สมัยรัฐบาลของ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ มีความพยายามและให้ความสำคัญที่จะปราบปรามการทุจริต จึงริเริ่มแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ขึ้น โดยมีความมุ่งมั่นที่จะให้มีการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างจริงจัง แต่การทำงานของคณะกรรมการยังมีปัญหาและอุปสรรคอยู่ จึงมีการถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็น “เสือกระดาษ” แม้ในปี พ.ศ. 2518 จะมีการตราพระราชบัญญัติกำหนดบทบาทของคณะกรรมการชุดนี้ให้เด่นชัดขึ้น แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เพราะอำนาจในการสืบสวนสอบสวนยังไม่เพียงพอ และไม่ได้สัดส่วนกับภาระงาน มีจุดอ่อนในอำนาจหน้าที่บางประการ เช่น การไม่มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ใดๆ เพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัดบัญชี หรือ เอกสารอื่นใดเมื่อมีคำวินิจฉัยอย่างใดจากคณะกรรมการแล้ว คำวินิจฉัยนั้นถือเป็นข้อเสนอนะเบื้องต้น³⁹ การจะสั่งการอย่างใดขึ้นอยู่กับการพิจารณาของฝ่ายบริหารต้นสังกัด

ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กระบวนการตรวจสอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามักใช้ไม่ได้ผล เนื่องจากมีปัญหาและอุปสรรค ดังนี้⁴⁰

1.) ความร่วมมือจากผู้รู้เห็นการกระทำความผิด

การที่พนักงานสอบสวนจะทราบถึงข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อที่จะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดนั้น พนักงานสอบสวนต้องได้รับข้อมูลพยานหลักฐานต่างๆ จากบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือรู้เห็นการกระทำความผิด แต่สำหรับกรณีคดีทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ยากที่จะมีบุคคลให้ความร่วมมือ เพราะ

³⁸ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 948/2510

³⁹ แสง นุญเฉลิมวิภาส. “การบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทย” รัฐสาร 13 (2544) น.19

⁴⁰ มงคล ทับเตีย , อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 36 , น.13-14.

เกรงกลัวอิทธิพลและภยันตราย ยิ่งเป็นคดีเกี่ยวกับการรับสินบนด้วยแล้ว ยิ่งไม่มีผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามาช่วยพนักงานสอบสวนเพราะทั้งผู้ให้และผู้รับต่างก็เป็นผู้กระทำความผิดด้วยกัน ทั้งสองฝ่ายจึงต้องร่วมกันปิดบังพยานหลักฐานที่อาจแสดงข้อเท็จจริงในการกระทำความผิด จึงทำให้การทำงานของพนักงานสอบสวนไม่ประสบความสำเร็จ

2.) การรวบรวมพยานหลักฐาน

ปัญหาและอุปสรรคนี้อาจสืบเนื่องมาจากอุปสรรคประการแรก เพราะเมื่อไม่มีผู้ใดอยากเกี่ยวข้องกับ การรวบรวมพยานหลักฐานก็ทำได้ยาก ในระบบวิธีพิจารณาความอาญาของไทยยึดหลักว่าในการพิสูจน์ความผิดนั้นเป็นหน้าที่ของโจทก์ ซึ่งได้แก่ พนักงานอัยการหรือผู้เสียหาย จะต้องพิสูจน์ว่าจำเลยกระทำความผิดจริง มีประจักษ์พยานทั้งพยานบุคคลและพยานวัตถุซึ่งต้องนำพยานหลักฐานมาแสดง เพื่อเป็นการนำสืบให้ศาลเห็นจนปราศจากข้อสงสัย ศาลจึงสามารถพิจารณา วินิจฉัยชี้ขาดคดีได้ โจทก์ในคดีอาญาจึงต้องรับภาระหนักในการนำพยานหลักฐานเพื่อเสนอต่อศาล ผู้พิพากษามีได้มีส่วนร่วมในการค้นหาความจริง ซึ่งวิธีพิจารณาคดีในลักษณะดังกล่าว เรียกว่า “ระบบกล่าวหา” เป็นระบบที่ผลภาระการพิสูจน์ให้ตกอยู่กับคู่ความที่กล่าวอ้าง ฉะนั้น หากในชั้นสอบสวนไม่อาจรวบรวมพยานหลักฐานได้อย่างสมบูรณ์ครบถ้วนเพียงพอที่จะเอาผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำการทุจริตได้ การนำสืบก็ไม่สามารถแสดงให้ศาลเชื่อว่ามี การกระทำความผิดเกิดขึ้นและไม่สามารถลงโทษได้

3.) อิทธิพลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่กระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบ ตามกระบวนการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นไปด้วยความยากลำบาก เพราะบุคคลเหล่านี้มีอิทธิพลสูง ที่เห็นได้ชัดเจนก็คือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถให้คุณให้โทษกับข้าราชการได้โดยเฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ดังนั้น หากพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการถูกกดดันให้ทำงานไปตามคำสั่งได้ กระบวนการยุติธรรมย่อมไม่อาจนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ โดยคดีไม่อาจไปถึงชั้นศาล หรือหากถึงขั้นการพิจารณาของศาล แต่เมื่อพยานหลักฐานถูกทำให้ไม่น่าหนัก ศาลก็ไม่สามารถลงโทษจำเลยได้

4.) กระบวนการของศาลยุติธรรม

กระบวนการของศาลยุติธรรมในการดำเนินคดี ใช้ระยะเวลาอันนานและระเบียบวิธีการในการพิจารณาคดีของศาล ทำให้ไม่สามารถพิจารณาคดีได้อย่างรวดเร็ว และการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมมี 3 ชั้นศาล คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา โดยเฉพาะในศาลชั้นต้น การนัดพิจารณาแต่ละครั้งใช้เวลานานไม่ต่อเนื่อง ดังนั้นสังคมจึงไม่ได้เห็นการตัดสินลงโทษผู้กระทำ

ความผิดได้ด้วยความเร็ว แม็คดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะขึ้นสู่ศาลจำนวนไม่มากนัก แต่ศาลยุติธรรมก็ใช้เวลาในการพิจารณาคดีเป็นระยะเวลานานจนทำให้คดีที่เกิดขึ้นเลื่อนหายไปจากความทรงจำของประชาชนและสังคมไทย จึงก่อให้เกิดความคิดที่ว่าควรมีการตัดสินพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็วกว่าเดิม

3.2.2. แนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เมื่อทราบถึงสาเหตุที่สำคัญหลายประการที่กล่าวข้างต้นแล้ว จึงต้องกลับมาพิจารณาดูรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับในขณะก่อนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน⁴¹ ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วถึงห้าครั้ง⁴² เป็นรัฐธรรมนูญที่เริ่มเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของระบบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ กล่าวคือให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้นแต่ก็มีได้ดำเนินการให้เป็นรูปธรรมแต่อย่างใด ส่วนในอีกด้านหนึ่งปัญหาของการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการ โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงมิได้ลดน้อยลงกลับเพิ่มจำนวนมากขึ้นอีก เพราะการขาดประสิทธิภาพในการตรวจสอบการทุจริตและการนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ รวมทั้งทั้งรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็เป็นผลพวงมาจากการยึดอำนาจการปกครองซึ่งเห็นกันว่าร่างมาเพื่อค้ำจุนอำนาจของผู้ปกครองในระบอบนั้น ประกอบกับบ้านเมืองบอบช้ำจากการหมกหมมปัญหาต่างๆ เอาไว้จนมีความจำเป็นต้องรื้อโครงสร้างของกติกาของบ้านเมืองกันเสียใหม่ทั้งหมด⁴³ จึงมีกระแสความต้องการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และมีแนวความคิดในการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ทั้งฉบับ เพราะการแก้ไขรัฐธรรมนูญกันทีละมาตราสองมาตราตามที่รัฐธรรมนูญเปิดช่องไว้นั้นไม่อาจแก้ไขปัญหาทางการเมืองให้หมดลงไปได้ โดยมีเป้าหมายเพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยการกำหนดโครงสร้างระบบการใช้อำนาจรัฐเสียใหม่เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิควบคุมและตรวจสอบได้อย่างแท้จริง อันเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจการปกครองบ้านเมืองแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องในทางมิชอบหรือทุจริตด้วยประการใดๆ การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญใหม่ทั้งฉบับจึงเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง⁴⁴

⁴¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538

⁴³ คณะสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ. รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ 1.

กรุงเทพ : สำนักพิมพ์มติชน, 2541, น.77-88

⁴⁴ มนตรี รูปสุวรรณและคณะ. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2540, น.24.

จุดเริ่มต้นของการปฏิรูปการเมืองเริ่มขึ้นหลังจากเหตุการณ์ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 โดยประธานรัฐสภามัยนั้น⁴⁵ แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.)⁴⁶ โดยมีหน้าที่ศึกษา ค้นคว้า และเสนอแนะในการพัฒนาหรือปฏิรูปการเมืองการปกครองของประเทศใน ระยะเฉพาะหน้าและระยะยาว ซึ่งรายงานการวิจัยระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่ง ระดับสูง (Impeachment) ตามที่ได้ศึกษามาแล้วเป็นหนึ่งในผลงานการศึกษาของคณะกรรมการ คพป. เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้ทำการศึกษาแล้วเสร็จ ได้เสนอข้อสรุปสำคัญ คือ ควรมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติมเป็นฉบับที่ 6 เพื่อจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษ เพื่อยกย่องรัฐธรรมนูญแห่งชาติขึ้นใหม่ทั้งฉบับ โดยเสนอเป็นรายงานต่อรัฐสภารัฐบาลภายหลังการ เลือกตั้ง พ.ศ. 2538⁴⁷ ก็ได้นำข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยแถลงเป็นนโยบาย ของรัฐบาลต่อรัฐสภาก่อนเข้าบริหารบ้านเมือง ต่อมารัฐบาลจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการ เมืองขึ้นมาเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นครั้งที่ 6 โดยมีสาระสำคัญในเนื้อหาของร่าง คือ ให้ มีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่ม เต็มครั้งที่ 6 แล้วเสร็จรัฐบาลจึงได้นำเสนอต่อรัฐสภา แต่ในชั้นการพิจารณาของรัฐสภาได้มีการตั้ง คณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยรัฐบาล เมื่อคณะกรรมาธิการ ได้ประชุมพิจารณากันแล้วก็มีมติให้เปลี่ยนแปลงสาระจากร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอโดยรัฐบาลมา เป็นร่างของคณะกรรมาธิการ โดยมีสาระสำคัญในเนื้อหาของร่าง คือ ให้มีองค์กรจัดทำรัฐธรรมนูญ ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนมาทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ⁴⁸ ในที่ สดรัฐสภามีมติให้ความเห็นชอบในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2539 โดยกำหนดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ ในการยกย่องรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นมา เพื่อปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองขึ้นใหม่ให้มีเสถียรภาพ และประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นญัตติสำคัญอันนำไปสู่การปฏิรูปทางการเมือง⁴⁹ ต่อมาเมื่อ จัดให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้ว สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญตามอำนาจ หน้าที่และเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยมุ่งหมายให้ร่างรัฐธรรมนูญเป็นพื้นฐานสำคัญในการ ปฏิรูปการเมืองให้ระบบการเมืองมีความชอบธรรม ทั้งยังปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองขึ้นใหม่ให้มี

⁴⁵ นายมารุต บุญนาค.

⁴⁶ มีนายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธานกรรมการ

⁴⁷ นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี

⁴⁸ คณะสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 43, น.90.

⁴⁹ มন্ত্রী รูปสุวรรณและคณะ, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 44, น.25.

เสถียรภาพ และสามารถตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาคำคัญของประเทศชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเพื่อให้การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว สภาร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้น 6 คณะ ประกอบด้วย คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน คณะกรรมการประชาสัมพันธ์ คณะกรรมการวิชาการ ข้อมูลและศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการจดหมายเหตุ ตรวจรายงานการประชุมและกิจการสภา และคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย⁵⁰

ในส่วนของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญทำหน้าที่ยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้กำหนดกรอบความคิดพื้นฐาน หลักการและสาระสำคัญที่ควรจะนำไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยกำหนดกรอบขึ้น 3 กรอบ ในแต่ละกรอบประกอบด้วย สภาพปัญหาหลัก หลักการสำคัญ และแนวทางในการแก้ไขปัญหา กล่าวคือ กรอบที่หนึ่ง สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง กรอบที่สอง การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ และกรอบที่สาม สถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง ส่วนหลักการที่ไม่ได้กำหนดกรอบไว้ในกรอบทั้งสาม คณะกรรมการได้ใช้วิธีนำมาจากหลักการที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ที่ผ่านมาและข้อเสนอที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน

3.2.2.1. การตั้งศาลพิเศษขึ้นพิจารณาเป็นการเฉพาะ

ในกรอบของการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญวางหลักไว้ ประกอบด้วย

- 1.) ศาลรัฐธรรมนูญ
- 2.) ศาลยุติธรรม
- 3.) ระบบการควบคุมการทุจริต
 - 3.1.) การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน
 - 3.2.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เป็นอิสระ
 - 3.3.) ตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (ตุลาการอาญาธร)
- 4.) การตรวจเงินแผ่นดิน⁵¹

⁵⁰ รายงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. น.2-16

⁵¹ รายงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. น.6.

จะเห็นได้ในสิ่งที่กล่าวมาข้างต้นนี้ คือ กระบวนการเริ่มต้นของการเลือกแนวทางการแก้ปัญหาการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีมาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่ก่อนการปฏิรูปการเมือง แนวความคิดที่ให้มีผู้พิจารณาพิพากษาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยจัดตั้งเป็นองค์กรพิเศษ เริ่มปรากฏขึ้นตั้งแต่ในการวางกรอบของการร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญได้จัดตั้งอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมา เพื่อช่วยดำเนินงานขึ้นอีกระดับหนึ่ง ด้วยการยกร่างรัฐธรรมนูญนำเสนอคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการได้จัดให้มีการประชุมโดยมีเจ้าหน้าที่จากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งถูกขอยืมตัวมาช่วยราชการที่สภาร่างรัฐธรรมนูญเข้าร่วมประชุม เพื่อทำการยกร่างรัฐธรรมนูญเรียงมาตราขึ้นเป็นต้นร่าง เมื่อดำเนินการเสร็จ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจึงจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาและมีมติรับต้นร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว ก่อนที่จะนำเสนอให้สภาร่างรัฐธรรมนูญประชุมพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญต่อไป

สาระสำคัญของต้นร่างรัฐธรรมนูญ ที่คณะอนุกรรมการได้ประชุมร่วมกับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ปรากฏว่าได้นำแนวความคิดของการจัดตั้งศาลพิเศษหรือคณะตุลาการอาญาธร เพื่อพิจารณาคดีอาญาที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิด โดยนำข้อเสนอจากรายงานการวิจัย⁵² ที่เสนอคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยมาบัญญัติไว้ในต้นร่างรัฐธรรมนูญแต่เปลี่ยนชื่อจาก "คณะตุลาการอาญาธร" เป็น "คณะตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" ส่วนการคัดเลือก การเข้าสู่ตำแหน่ง การดำรงตำแหน่ง การแต่งตั้งประธานคณะตุลาการ จำนวนตุลาการทั้งในสัดส่วนที่มาจากศาลฎีกาและที่มาจากรัฐสภา องค์คณะในการพิจารณา การวินิจฉัยคดี และวิธีพิจารณาคดี ยังคงเป็นไปตามหลักการเดิมทั้งหมด โดยเฉพาะผลของคำวินิจฉัยที่ให้เป็นที่สุดไม่อาจตรวจสอบทบทวนได้⁵³

ต้นร่างรัฐธรรมนูญที่ยกร่างโดยคณะอนุกรรมการดังกล่าว ได้นำเสนอให้ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ลงมติในวาระที่หนึ่งรับร่างรัฐธรรมนูญไว้พิจารณาในคราวประชุม ครั้งที่ 12 (เป็นพิเศษ) เมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2540⁵⁴ จากนั้นเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่จะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้ผ่านการลงมติในวาระที่หนึ่ง ซึ่งจะเห็นได้ว่าสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ยอมรับหลักการของการจัดตั้งศาลพิเศษ เพื่อพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามกฎหมาย

⁵² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 1, น.69-78

⁵³ ฝ่ายเลขานุการ สำนักงานเลขาธิการสภาร่างรัฐธรรมนูญ, ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย... พ.ศ.. เล่ม 1, น.111-114.

⁵⁴ แสง บุญเฉลิมวิภาส, อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 39, น.1.

อาญาหรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นและผลของคำวินิจฉัยของศาลเป็นที่สุด อันเป็นการเลือกแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในชั้นร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แนวทางแรก อย่างไรก็ตามแม้สภาร่างรัฐธรรมนูญจะมีมติรับร่างไว้พิจารณาแต่ก็มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญบางคนได้ขอแปรญัตติในส่วนของการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งหมด

3.2.2.2. การปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทั้งระบบ

ในระหว่างการศึกษาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ในชั้นคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นการพิจารณาในวาระที่สองของการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการพิจารณาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ได้ขอแปรญัตติไว้ เข้าร่วมประชุมชี้แจง แสดงความเห็นและรับฟังเหตุผลในการบัญญัติมาตราต่างๆ ไปพร้อมกับการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ และยังรับฟังความคิดเห็นของฝ่ายนิติบัญญัติทั้งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ความคิดเห็นของฝ่ายตุลาการโดยคณะกรรมการศึกษาวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับศาลเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนในศาลฎีกา ความคิดเห็นของฝ่ายบริหารโดยคณะที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีด้านกิจการพิเศษ คณะกรรมการรณรงค์เพื่อปฏิรูปการเมือง รวมทั้งหน่วยงานหรือองค์กรในฝ่ายบริหารที่ได้เสนอความเห็นเฉพาะบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานนั้นๆ และความเห็นของภาคเอกชน⁵⁵ โดยใช้วิธีการยัดเอาตัวร่างรัฐธรรมนูญเป็นหลัก แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับเป็นรายมาตรา เมื่อถึงมาตราใดที่สมาชิกได้ยื่นคำขอแปรญัตติไว้ ก็เปิดโอกาสให้สมาชิกที่ยื่นคำขอแปรญัตติไว้ในมาตรานั้นอภิปรายตามที่ยื่นคำขอแปรญัตติ⁵⁶

3.2.2.2.1. ข้อเสนอของกรรมการพิจารณาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในส่วนของการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้มีคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญท่านหนึ่งที่ได้ขอแปรญัตติ⁵⁷ เสนอให้มีการตัดสินของการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่

⁵⁵ รายงานของสภาร่างรัฐธรรมนูญ โดยสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. น.16

⁵⁶ มนตรี รูปสุวรรณและคณะ, อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 44, น.41.

⁵⁷ ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร

ตามกรอบการร่างรัฐธรรมนูญ ก็คือส่วนของตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งเมืองออกทั้งหมด โดยมีเหตุผลดังนี้⁵⁸

(1) หลักของมาตรา 234 วรรคสอง ในร่างรัฐธรรมนูญ บัญญัติว่าการตั้งศาลขึ้นใหม่ เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่ง หรือคดีที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลที่อยู่ตามกฎหมายสำหรับพิจารณาพิพากษาคดีนั้นจะกระทำมิได้ การที่มีคณะตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเนื้อหาไม่สอดคล้องกับหลักการของมาตราดังกล่าวแต่โดยเนื้อหาในทางกลับกันทำให้เกิดความแตกต่างขึ้นในคดีที่บุคคลฐานะต่างๆ กัน ได้รับการพิจารณาพิพากษาที่ไม่เหมือนกัน ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้รับการพิจารณาเพียงชั้นเดียวส่วนบุคคลทั่วไปได้รับการพิจารณาในศาลถึงสามชั้นศาล การที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำผิดแล้ว คดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลที่จำนวนน้อย จุดบกพร่องอยู่ที่ผู้ที่เริ่มคดีซึ่งก็คือ พนักงานสอบสวนไม่มีความเป็นอิสระในการเริ่มคดี การแบ่งแยกการพิจารณาพิพากษาคดี ระหว่างผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับบุคคลทั่วไปจึงไม่เป็นเอกภาพในกระบวนการยุติธรรม

(2) ระบบการพิจารณาคดีอาญาของไทยเป็นระบบการพิจารณาคดีอาญาโดยรัฐ องค์การในกระบวนการยุติธรรมทุกองค์กรมีหน้าที่ในการร่วมมือกันค้นหาความจริง เพื่อพิสูจน์ว่าจำเลยมีผิดหรือบริสุทธิ์เช่นเดียวกับประเทศในทางภาคพื้นยุโรป แต่ในทางปฏิบัติแล้วศาลกลับวางตัวเป็นกลาง (passive) ไม่มีบทบาท (active) ในการค้นหาความจริง ปล่อยให้หน้าที่ของคู่ความในการค้นหาความจริง และได้ปฏิบัติอย่างนี้มานาน ทำให้ระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยเป็นการต่อสู้ในศาลไปซึ่งไม่ถูกต้องกับระบบ เมื่อมีการต่อสู้ในศาลก็จะมีเทคนิคต่างๆ มากมายทำให้ไม่อาจพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของจำเลยได้ นี่คือปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะศาล เป็นผลให้ต้องบัญญัติกระบวนการพิจารณาคดีของคณะตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เป็นไปในลักษณะของการไต่สวน ทุกฝ่ายจะต้องเข้ามาตรวจสอบร่วมกันในการค้นหาความจริง ซึ่งเป็นการสร้างกลไกของวิธีพิจารณาความอาญาในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแตกต่างจากหลักการในคดีอาญาทั่วไป ปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการยุติธรรมมิได้หมายความว่าต้องหาทางแก้ไขโดยวิธีการสร้างกลไกทั้งระบบขึ้นมาใหม่

(3) ในประเทศภาคพื้นยุโรปซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย นักกฎหมายถูกสร้างและหล่อหลอมมาจากที่เดียวกันและทำงานฝึกอบรมด้วยกัน ก่อนที่จะมาเป็นนักกฎหมายที่จะไปสู่สาขาใดสาขาหนึ่ง เช่น ทนายความ อัยการ ผู้พิพากษา จึงมีความร่วมมือกัน มีความรับ

⁵⁸ รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาการร่างรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่วันที่ 3 พฤษภาคม - 24 กรกฎาคม 2540 (ครั้งที่ 25 - 27) ในวันที่ 25 มิถุนายน 2540.

ผิดชอบร่วมกันในกระบวนการยุติธรรม แต่การสร้างนักกฎหมายไทยเริ่มต้นมาจากมหาวิทยาลัยต่างๆ จะมีเฉพาะอัยการกับผู้พิพากษาเท่านั้นที่ต้องผ่านที่เดียวกัน แต่ที่นั่นไม่ได้ทำให้ความคิดของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมหล่อหลอมเข้าด้วยกันที่จะมองปัญหาของส่วนรวมไปในทิศทางเดียวกันพอออกมาประกอบอาชีพต่างกันจะเห็นได้ว่าการแบ่งแยกเกิดขึ้น ทำให้ระบบการตรวจสอบในกระบวนการยุติธรรมไม่สมบูรณ์ขาดความร่วมมือและขาดการตรวจสอบซึ่งกันและกัน

ดังนั้น จึงสมควรที่จะทำการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบมากกว่าที่จะตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการเฉพาะ ด้วยการให้ศาลเข้าไปตรวจสอบถ่วงดุลกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ (Accountability) ซึ่งในขณะร่างรัฐธรรมนูญก็ได้ดำเนินการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบอยู่แล้ว เช่น การออกหมายค้นและหมายจับต้องขออนุมัติจากศาล ให้สิทธิผู้เสียหายและจำเลยเข้าไปตรวจสอบการสั่งคดีของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ เร่งรัดให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างต่อเนื่อง รวดเร็ว และเป็นธรรม ให้ผู้พิพากษาทำการพิจารณาคดีโดยครบองค์คณะ และหากเห็นว่าองค์คณะของศาลยุติธรรมสำหรับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อาจฟังข้อเท็จจริงไม่ถูกต้องก็อาจเพิ่มจำนวนผู้พิพากษาที่จะพิจารณาให้ใหญ่ขึ้น เช่น องค์คณะของการพิจารณาอาจเป็น 5 คนก็ได้

3.2.2.2.2. ข้อเสนอของฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม

ความคิดเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในข้อ 3.2.2.2.1. สอดคล้องกับความคิดเห็นของฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ซึ่งได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญแล้วมีความเห็นว่า ยังไม่มีเหตุจำเป็นและสมควรที่จะจัดตั้งองค์กรคณะตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้⁵⁹

(1) คณะตุลาการในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กำหนดให้มีขึ้น ยังไม่เป็นที่แน่ชัดว่าเป็นองค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายตุลาการ แต่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีอาญาความผิดร้ายแรงซึ่งเป็นการใช้อำนาจตุลาการ หรือเป็นองค์กรตุลาการ แต่ร่างได้นำไปบัญญัติไว้ในหมวดอื่นมิใช่หมวดศาล เมื่อคณะตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการจึงน่าจะขัดกับบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 3 ซึ่งกำหนดให้มีการใช้อำนาจตุลาการทางศาล

(2) คณะตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประกอบด้วยตุลาการประจำและตุลาการเฉพาะคดีซึ่งได้รับเลือกจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ดังนั้นผู้ที่ทำหน้าที่พิจารณา

⁵⁹ รายงานการศึกษาและวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับศาล. คณะกรรมการการศึกษาและวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับศาลเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน. น.42-45.

และวินิจฉัยคดีอาญาสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่วนหนึ่งจึงเป็นนักการเมือง มิใช่องค์คณะผู้พิพากษาที่เป็นกลางและเป็นอิสระอย่างแท้จริง

(3) การจัดตั้งคณะตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อพิจารณาคดีอาญาสำหรับนักการเมืองซึ่งมีวิธีการสอบสวน วิธีพิจารณา และองค์คณะพิจารณาวินิจฉัยคดีแตกต่างไปจากการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาในศาลยุติธรรม จะทำให้เกิดการแบ่งแยกและความไม่เสมอภาคในสิทธิที่จะได้รับความยุติธรรม ซึ่งจะเห็นได้ชัดยิ่งขึ้นในกรณีที่หากรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงของกระทรวงหนึ่งร่วมกันกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ การพิจารณาความผิดของรัฐมนตรีจะกระทำในคณะตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่วนการพิจารณาความผิดของปลัดกระทรวงต้องกระทำในศาลยุติธรรม สิทธิ หน้าที่ และประโยชน์ของคู่ความทั้งสองคดีย่อมแตกต่างกันได้ด้วย⁶⁰

(4) การแก้ปัญหาการทุจริตข้อโกงของนักการเมือง โดยการตั้งคณะตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้น เป็นการแก้ปัญหาที่ไม่ถูกจุดเพราะจากประสบการณ์ที่ผ่านมา การที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตข้อโกงไม่ถูกลงโทษนั้น มิใช่เป็นเพราะความบกพร่อง ความอ่อนแอของระบบงานพิจารณาพิพากษาคดีของศาลหรือความรู้ทันหรือไม่เข้าใจสภาพการเมืองของผู้พิพากษา แต่เป็นเพราะความอ่อนแอของระบบสอบสวนมากกว่า การแก้ไขจึงต้องมุ่งไปที่การปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบการสอบสวน มิใช่ตั้งองค์กรตุลาการขึ้นมาใหม่ตามร่างรัฐธรรมนูญ

(5) การที่ร่างรัฐธรรมนูญ กำหนดให้คณะตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจวินิจฉัยคดีอาญาได้นั้น ขัดและค้านกับบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 232 และมาตรา 249 ซึ่งกำหนดให้การพิจารณาพิพากษารรคดีเป็นอำนาจของศาล ซึ่งต้องกระทำ

⁶⁰ กรณีที่ว่าหากรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงของกระทรวงหนึ่งร่วมกันกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ การพิจารณาความผิดของรัฐมนตรีจะกระทำในคณะตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่วนการพิจารณาความผิดของปลัดกระทรวงต้องกระทำในศาลยุติธรรม สิทธิ หน้าที่ และประโยชน์ของคู่ความทั้งสองคดีย่อมแตกต่างกันได้ด้วย ซึ่งในกรณีดังกล่าวหากมีการกระทำผิดเกิดขึ้นจริง เมื่อบัญญัติในรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องแล้ว รัฐมนตรีและปลัดกระทรวงที่กระทำความผิดต้องขึ้นศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากปลัดกระทรวงเป็นตัวการหรือผู้สนับสนุน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (2)

ในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ และผู้พิพากษาและตุลาการจะเป็นข้าราชการการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ได้

(6) การจัดตั้งคณะตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นใหม่ ย่อมจะต้องมีบุคลากรที่จะปฏิบัติหน้าที่ทางธุรการ สถานที่ วัสดุและอุปกรณ์ซึ่งต้องสิ้นเปลืองงบประมาณเพิ่มขึ้นอีกมาก

ฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมจึงได้เสนอว่า เพื่อให้มีการพัฒนาระบบ Impeachment และเพื่อให้มีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างจริงจัง และมีประสิทธิภาพควรต้องพัฒนาจิตสำนึกของประชาชน และเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมทุกฝ่ายให้ยึดมั่นในหลักการที่ว่าบุคคลทุกคนย่อมเท่าเทียมกันในสิทธิ หน้าที่ และการปฏิบัติตามกฎหมาย ผู้กระทำความผิดย่อมต้องถูกลงโทษ และเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมจักต้องไม่ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนั้น ต้องพัฒนาระบบการสอบสวนและการหาพยานหลักฐานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นสำหรับคดีประเภทนี้ด้วย⁶¹

3.2.2.3. การตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในชั้นคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ นอกจากจะมีกรรมการบางคนเสนอให้ตัดส่วนของการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกทั้งหมดแล้วยังมีกรรมการบางคน⁶² ได้เสนอให้มีการปรับปรุงในส่วนของการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอันเป็นแนวทางเลือกอีกแนวทางหนึ่ง ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้⁶³

1.) เหตุที่ไม่สามารถนำตัวผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำความผิดมาลงโทษนั้น มิใช่ว่าการฟ้องคดีนี้การเมืองกระทำการอันมิชอบต่อหน้าที่แล้วศาลยกฟ้อง แต่ความจริงก็คือว่าแทบ

⁶¹ คณะกรรมการการศึกษาและวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับศาลเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนยังมีความเห็นอีกว่า แต่หากสภาร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าเป็นการสมควรที่จักต้องให้มีการพิจารณาคดีอาญาสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างรวดเร็ว และเป็นการเฉพาะก็อาจออกกฎหมายกำหนดกระบวนการพิจารณาคดีขึ้นใหม่ในระบบศาลยุติธรรม เช่น กำหนดให้ศาลชั้นต้นรับฟ้อง ไต่สวนและส่งสำนวนไปศาลฎีกา ให้พิพากษาโดยที่ประชุมใหญ่ของผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาผู้มีอาวุโสสูงสุด 9 คน เป็นต้น

⁶² นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา

⁶³ รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่วันที่ 3 พฤษภาคม - 24 กรกฎาคม 2540 (ครั้งที่ 25 - 27) ในวันที่ 25 มิถุนายน 2540

จะไม่มีภารกิจคดีดังกล่าวต่อศาลยุติธรรม ดังนั้นกลไกที่เกิดปัญหาจึงไม่ใช่อยู่ที่ศาลยุติธรรม แต่อยู่ที่กระบวนการสอบสวนที่จะมีการดำเนินคดีกับผู้กระทำผิดมากกว่า เพราะฉะนั้นการที่จะมาตั้งศาลพิเศษก็คงไม่แก้ปัญหที่เกิดขึ้น

2.) สถานะของตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจมีข้อโต้แย้งได้ว่าเป็นอำนาจอะไรเพราะไม่อยู่ในหมวดศาล ไม่อยู่ในหมวดนิติบัญญัติ ทำให้เกิดข้อโต้แย้งขึ้นได้

3.) อย่างไรก็ตาม ข้อดีของตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็คือการพิจารณาคดีที่รวดเร็ว มีการชี้ขาดที่รวดเร็วเพื่อให้บุคคลที่อยู่ในตำแหน่งสำคัญๆ ไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิด หากกระทำผิดจริงก็ต้องได้รับโทษโดยเร็วที่สุดในการทำงานของกลไกกัน หากบุคคลเหล่านี้เป็นผู้บริสุทธิ์ก็ต้องได้รับการประกันว่าเป็นผู้บริสุทธิ์โดยเร็วเช่นกัน เพื่อที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อย่างเต็มภาคภูมิ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว สมควรที่จะให้ตุลาการส่วนใหญ่มาจากผู้พิพากษาศาลฎีกาเพราะคนเหล่านี้มีประสบการณ์ และกำหนดให้ศาลฎีกาเป็นศาลพิเศษ คือ ให้มีศาลฎีกาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่ในศาลฎีกานั้นเอง ส่วนเหตุที่ไม่ให้เริ่มต้นคดีที่ศาลชั้นต้นและส่งคดีไปยังศาลฎีกาเพื่อตัดสิน ตามข้อเสนอของศาลยุติธรรมนั้นจะทำให้ผู้พิพากษาในศาลฎีกาไม่ได้พบเห็นพยานแล้วมาวินิจฉัยข้อเท็จจริงอาจเกิดปัญหาว่าจะวินิจฉัยข้อเท็จจริงได้อย่างไร จึงสมควรให้ผู้พิพากษาในศาลฎีกาเป็นผู้รับฟังข้อเท็จจริงโดยตนเอง

จากการอภิปรายของกรรมาธิการชุดดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงจุดดี จุดเด่น จุดอ่อน และจุดบกพร่องของศาลพิเศษตามร่างรัฐธรรมนูญ ข้อสรุปในทางเลือกของการให้มีคณะตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีเป็น 2 แนวทาง คือ ตัดออกทั้งหมด หรือแก้ไขปรับปรุงร่างซึ่งที่ประชุมได้มีการออกเสียงให้ตัดออกทั้งหมด 11 คน ให้แก้ไขปรับปรุงร่างเดิม 11 คน กรรมาธิการงดออกเสียง 2 คน ปรากฏว่ามีคะแนนเสียงเท่ากันประธานในที่ประชุมจึงลงคะแนนเสียงให้ฝ่ายที่ต้องการแก้ไขปรับปรุง⁶⁴

ในที่สุดคณะกรรมาธิการจึงได้แก้ไขร่างรัฐธรรมนูญ ในส่วนของการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยจัดตั้งขึ้นเป็นแผนกหนึ่งในศาลฎีกา มีลักษณะเป็นศาลชำนาญพิเศษในระบบศาลยุติธรรมเรียกว่า ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และได้กำหนดรูปแบบรายละเอียดของศาลชำนาญพิเศษดังกล่าวไว้ให้มีองค์คณะจำนวน 9 คน โดยยังคงให้คำพิพากษาเป็นที่สุดไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปได้อีกตามร่างเดิม ต่อมาคณะกรรมาธิการพิจารณา

⁶⁴ รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ตั้งแต่วันที่ 3 พฤษภาคม - 24 กรกฎาคม 2540 (ครั้งที่ 25 - 27) ในวันที่ 25 มิถุนายน 2540.

ร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอให้สภาร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาลงมติ เมื่อร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวผ่านการพิจารณาจากสภาร่างรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐสภาจึงมีมติรับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าว จากนั้นจึงนำทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และได้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในราชกิจจานุเบกษา มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540

ในส่วนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. นั้น รัฐธรรมนูญได้ยกฐานะให้เป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจสืบสวนสอบสวนโดยตรงในความผิดเกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ราชการของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประการสำคัญยังมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงว่าคดีมีมูลหรือไม่อันเป็นอำนาจตุลาการ โดยมีฐานะเป็นองค์กรอิสระมีหน่วยงานธุรการขึ้นต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช.

3.2.3. การจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมในการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะจัดการกับบุคคลดังกล่าวได้ เพราะใช้วิธีพิจารณาคดีเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปที่เน้นไปในระบบกล่าวหา โดยผู้กล่าวหาหรือโจทก์ต้องมีหน้าที่นำสืบให้เห็นว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นเป็นผู้กระทำ แต่การสืบพยานของศาลยุติธรรมประสบปัญหาล่าช้า และมีอุปสรรคขัดข้องอันเนื่องมาจากพยานบุคคลไม่เข้าสู่กระบวนการพิจารณา เพราะมีความสัมพันธ์กับจำเลย หรือเกรงกลัวอิทธิพลของจำเลย ทำให้เกิดความกดดัน พยานไม่กล้ามาเบิกความต่อศาล หรือถ้ามาก็ไม่กล้าเบิกความตามความเป็นจริง ทั้งพนักงานสอบสวนและโจทก์เองก็อยู่ในความกำกับของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย จึงทำให้พยานหลักฐานที่โจทก์หรือผู้กล่าวหานำสืบไม่เพียงพอที่จะฟังลงโทษหรือมีเหตุสงสัยตามควรว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ก็ต้องยกประโยชน์ให้แก่จำเลย ศาลต้องพิพากษายกฟ้องปล่อยจำเลยพ้นข้อหาไป นอกจากนี้หลักการที่ศาลยึดถือพยานหลักฐานที่คู่ความนำสืบในชั้นศาลเท่านั้น ไม่ฟังข้อเท็จจริงนอกสำนวน และศาลจะไม่มีบทบาทในการแสวงหาความจริงมากนัก เมื่อศาลชั้นต้นพิพากษาแล้วคู่ความยังมีสิทธิอุทธรณ์และอาจฎีกาได้ตามกฎหมาย ทำให้การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่อาจนำมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะเรื่องเกี่ยวกับการทุจริต เพราะมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองน้อยมากที่ถูกลงโทษทางอาญา ขณะเดียวกันก็อาจเปิดโอกาสให้มีการแก่งแย่งฟ้องคดีโดยอาศัยเหตุส่วนตัว ซึ่งอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สุจริตได้

สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) จึงจัดให้มืองค์กรอิสระขึ้นมาพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแยกต่างหากจากกระบวนการพิจารณาคดีอาญาทั่วไป เพื่อให้เป็นวิธีการพิเศษที่รัดกุม รวดเร็ว เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพด้วย การยอมรับระบบวิธีพิจารณาพิพากษาโดยศาลชั้นเดียวสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นหลักสากลมาใช้ ให้ศาลเป็นคนกลางทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาโดยใช้วิธีการไต่สวนหาพยานหลักฐานตามระบบไต่สวน เพื่อประสิทธิภาพในการจัดการกับผู้กระทำผิดดังกล่าว อันเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติแทนระบบเดิมซึ่งขาดประสิทธิภาพดังกล่าวแล้ว แต่ขณะเดียวกันก็ยังคงไว้ซึ่งหลักการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาด้วย อนึ่ง มีนักกฎหมายหลายท่านให้ความเห็นว่า กระบวนการพิจารณาคดีอาญาที่ใช้กันนั้นมีจุดอ่อนไม่สามารถบังคับได้ผลจริงจัง จึงเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีศาลสูงเพื่อดำเนินคดีกับนักการเมืองที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นพิเศษ ดังเช่นรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐฝรั่งเศส 1958 นอกจากนี้สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ยังนำแนวคิดของศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ซึ่งนำเสนอรายงานวิจัยต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (ค.พ.ป.) มากำหนดให้ศาลพิเศษขึ้นพิจารณาพิพากษาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีไม่ควรได้รับการแต่งตั้งจากรัฐสภา เนื่องจากรัฐสภาเป็นองค์กรทางนิติบัญญัติไม่ควรจะไปใช้อำนาจตุลาการ และอาจมีการช่วยเหลือพวกพ้อง ควรให้ศาลยุติธรรมซึ่งมีอำนาจพิจารณาคดีอาญาอยู่แล้วเป็นผู้พิจารณา โดยให้ตั้งเป็นแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นในศาลฎีกา และมีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญบางท่านมีความเห็นว่าหลักการในศาลชั้นเดียวพิจารณาพิพากษาคดีจะขัดกับหลักการดำเนินคดีอาญาทั่วไป แต่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญส่วนใหญ่เห็นว่าไม่น่าจะขัดต่อกฎหมาย เพราะกระบวนการทั้งสองต่างเป็นอิสระต่อกัน ไม่ต้องรอผลซึ่งกันและกัน กระบวนการดังกล่าวกำหนดไว้ล่วงหน้าสำหรับผู้รู้ติกล่วงหน้า และยังอาสาเข้าใช้อำนาจรัฐระดับสูง จึงไม่เป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค หากให้พิจารณาเหมือนคดีอาญาทั่วไป จะใช้ระยะเวลานาน โดยเริ่มตั้งแต่ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา อาจทำให้ประเทศชาติบ้านเมืองได้รับความเสียหาย อีกทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นบุคคลที่มีฐานะพิเศษจะนำมาตรการการพิจารณาคดีอาญาทั่วไปมาใช้ไม่ได้ ต้องมีวิธีการพิเศษที่ให้ความคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาและเพื่อประโยชน์ของประเทศ โดยเฉพาะจะต้องมีความรวดเร็วและเป็นธรรมทำให้ผู้บริสุทธิ์ไม่มีมลทินติดตัวไปนาน ทำให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษโดยเร็วและพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากวงการทางการเมืองโดยเร็ว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติให้จัดตั้งศาลชั้นพิเศษต่างหากจากศาลฎีกาที่เปิดทำการอยู่แล้ว โดยกำหนดให้ศาลฎีกามีแผนก

คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการเฉพาะ เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่และวิธีพิจารณาที่แตกต่างจากศาลธรรมดา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา จึงมีขึ้นตั้งแต่วันที่ใช้บังคับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 โดยประธานศาลฎีกาไม่จำเป็นต้องออกประกาศจัดตั้งเป็นแผนกขึ้นอีก โดยอาศัยอำนาจตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรม มาตรา 10

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงเป็นส่วนหนึ่งของศาลฎีกา ซึ่งมีอยู่ศาลเดียว และเป็นศาลยุติธรรม หากมีข้อโต้แย้งเรื่องอำนาจหน้าที่กับศาลอื่นที่เป็นศาลคู่ เช่น ศาลปกครองหรือศาลทหาร ก็จะต้องนำพระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล พ.ศ. 2542 มาใช้บังคับ นอกจากนี้ ในส่วนที่เป็นสาระสำคัญอันเกี่ยวข้องกับฐานะความเป็นศาลของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ก็ต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติของพระธรรมนูญศาลยุติธรรมด้วย

ก่อนที่จะกล่าวถึงการพิจารณาคดีในระบบไต่สวน ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีวิธีพิจารณาความที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะโดยมีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้ใช้อำนาจในการพิจารณาคดีนั้น ผู้เขียนขอกล่าวถึงองค์กรที่ทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงในชั้นก่อนฟ้องคดีก่อน เพื่อจะได้มีความเข้าใจถึงแนวทางในการพิจารณาคดีอาญาและคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินทั้งในกรณีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง บุคคลที่กฎหมายกำหนด และกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย

3.3. องค์กรที่ทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงในชั้นก่อนฟ้องคดี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้สร้างองค์กรและกลไกใหม่เพื่อไต่สวนข้อเท็จจริง หรือแสวงหาความจริง ในชั้นก่อนฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้การดำเนินคดีมีประสิทธิภาพดียิ่งขึ้น นั่นก็คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และคณะกรรมการไต่สวน ซึ่งผู้เขียนจะกล่าวถึงลักษณะสำคัญ อำนาจหน้าที่ และที่มา เพื่อให้เห็นขั้นตอนในชั้นก่อนฟ้องคดี และก่อให้เกิดความเข้าใจมากยิ่งขึ้น

3.3.1. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

เป็นองค์กรใหม่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดขึ้น คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งองค์กรดังกล่าวจะมีบทบาทหน้าที่หลายประการ รวมทั้งการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย

3.3.1.1. ลักษณะสำคัญ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่สำคัญ คือ การตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในเรื่องการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน⁶⁵ การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง⁶⁶ โดยเฉพาะที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นองค์กรที่มีบทบาทที่สำคัญและเป็นองค์กรอิสระ ซึ่งไม่ขึ้นกับหน่วยงานใด โดยมีหน่วยธุรการของคณะกรรมการที่เป็นอิสระ⁶⁷ ทั้งในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ⁶⁸

ความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเห็นได้จากวิธีการสรรหาและการเลือกกรรมการ ตลอดจนการที่พระมหากษัตริย์จะเป็นผู้ทรงแต่งตั้ง⁶⁹ เป็นต้น

3.3.1.2. อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงในชั้นก่อนฟ้องคดีแทนพนักงานสอบสวน ซึ่งดำเนินการสอบสวนในคดีอาญาทั่วไป การตรวจสอบข้อเท็จจริงในชั้นก่อนฟ้องโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เรียกว่าการสอบสวน แต่เรียกว่า “การไต่สวนข้อเท็จจริง”

⁶⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 291-296

⁶⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 308-311

⁶⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 302 วรรคแรก

⁶⁸ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 302 วรรคสาม

⁶⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริง หรือตรวจสอบข้อเท็จจริงในชั้นก่อนฟ้องคดีต่อศาลหลายกรณี แต่ผู้เขียนขอกล่าวในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ เฉพาะ 2 กรณี คือ

- 1.) กรณีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 43 (2)
- 2.) กรณีการดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตามมาตรา 43 (3)

3.3.1.3. คณะอนุกรรมการไต่สวน

กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะแต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการไต่สวน” เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนได้ เนื่องจากในการปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในส่วนที่เกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้นมีเป็นจำนวนมาก หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเองทุกคดีจะทำให้เกิดความล่าช้า และอาจเกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาในระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

1.) ที่มาของคณะอนุกรรมการไต่สวน

ในการตรวจสอบโดยการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนทำหน้าที่แทนคณะกรรมการได้ ดังนั้น คณะอนุกรรมการไต่สวนจึงมีที่มาจากการแต่งตั้งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั่นเอง

2.) องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะอนุกรรมการไต่สวน

คณะอนุกรรมการไต่สวนที่จะตั้งขึ้นนั้นอย่างน้อยต้องประกอบด้วยบุคคลต่าง ๆ ดังนี้

- 2.1.) กรรมการ ป.ป.ช. หนึ่งคน
- 2.2.) พนักงานเจ้าหน้าที่ และหรือ
- 2.3.) ผู้ทรงคุณวุฒิตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

โดยบุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งจะต้องคำนึงถึง ความเหมาะสมกับฐานะและระดับของตำแหน่งและการคุ้มครองผู้ถูกล่าไต่สวน⁷⁰

นอกจากที่มา องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะอนุกรรมการไต่สวน ยังมีลักษณะต้องห้ามและการคัดค้านอนุกรรมการไต่สวนที่ผู้เขียนไม่ขอกล่าวถึงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แต่สามารถศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับคณะอนุกรรมการไต่สวน ได้จากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547

⁷⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 45 วรรคสอง

3.3.2. คณะกรรมการไต่สวน

หากมีการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการไต่สวนทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีตามคำร้องขอให้ดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. แทน⁷¹ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพราะหากให้มีการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีต่อตนเองคงไม่ก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ

3.3.2.1. ที่มาของคณะกรรมการไต่สวน

เมื่อประธานวุฒิสภาส่งคำร้องขอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา กล่าวหากรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง⁷²แล้ว ประธานศาลฎีกาต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อเลือกองค์คณะผู้พิพากษา⁷³

องค์คณะผู้พิพากษาที่ได้มานั้น ยังไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแต่อย่างใด กฎหมายกำหนดให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อน ว่าคดีมีมูลหรือไม่ โดยกฎหมายกำหนดให้องค์คณะผู้พิพากษาแต่งตั้ง "คณะกรรมการไต่สวน" เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวมีจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน⁷⁴

3.3.2.2. องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการไต่สวน

ให้องค์คณะผู้พิพากษาแต่งตั้งบุคคลจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคน ซึ่งคณะกรรมการไต่สวนทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงที่องค์คณะผู้พิพากษาจะทำการแต่งตั้งอย่างน้อยต้องประกอบด้วยบุคคลต่าง ๆ ดังนี้

1.) ข้าราชการตุลาการระดับไม่ต่ำกว่าชั้น 6 อย่างน้อยหนึ่งคน ซึ่งข้าราชการตุลาการนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกา

⁷¹ พระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 36-37

⁷² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 300

⁷³ พระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 36

⁷⁴ พระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 37 วรรคแรก

- 2.) ข้าราชการหรือการระดับไม่ต่ำกว่าชั้น 6 อย่างน้อยหนึ่งคน
- 3.) บุคคลอื่นให้พิจารณาแต่งตั้งตามความเหมาะสมแก่คดี ซึ่งต้องมีคุณสมบัติดังนี้
 - 3.1.) เป็นผู้มิใช่สัญชาติไทย
 - 3.2.) มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี ในวันแต่งตั้ง
 - 3.3.) ต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้
 - รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า
 - เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยไม่น้อยกว่า 10 ปี
 - เป็นผู้มีความรู้เชี่ยวชาญทางด้านการเงิน การบัญชี หรือวิชาชีพอื่นที่เกี่ยวข้อง

ข้องกับเรื่องในคดี โดยเคยปฏิบัติงานด้านดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี

นอกจากที่มา องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการไต่สวน ยังมีลักษณะต้องห้ามและการคัดค้านกรรมการไต่สวนที่ผู้เขียนไม่กล่าวถึงในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ แต่สามารถศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับคณะกรรมการไต่สวน ได้จากพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 และข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543

สำหรับอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งผู้เขียนขอไม่กล่าวซ้ำอีกและสามารถดูได้จากหัวข้อก่อนที่ได้กล่าวมาแล้ว เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการไต่สวนมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยอนุโลม⁷⁵

3.3.3. เปรียบเทียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับคณะกรรมการไต่สวน

หากนำองค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.กับคณะกรรมการไต่สวนมาเปรียบเทียบกันแล้ว ผู้เขียนพบว่า สำหรับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา เพื่อทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงในชั้นก่อนฟ้องคดีอาญาและคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น มีปริมาณงานที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องรับผิดชอบในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นจำนวนมาก กล่าวคือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนข้อ

⁷⁵ พระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.

เท็จจริงกรณีอื่นด้วย กฎหมายจึงให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน ดำเนินการแทนได้ตามรายละเอียดที่ปรากฏในหัวข้อ 3.3.1.3.

สำหรับคณะกรรมการไต่สวนแต่งตั้งโดยองค์คณะผู้พิพากษา เพื่อทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงกับกรรมการ ป.ป.ช. ในชั้นก่อนฟ้องคดี ทั้งคดีอาญาและคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน โดยมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยอนุโลม แต่เมื่อศึกษาจากพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 มาตรา 43 และ มาตรา 44 ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. จะเห็นหลักการในทางกฎหมาย อีกประการหนึ่งก็คือ คดีที่กรรมการ ป.ป.ช. ถูกกล่าวหาเป็นเรื่องของความรับผิดชอบของศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยแท้ ทั้งในชั้นก่อนฟ้องและในชั้นเมื่อได้มีการยื่นฟ้องแล้ว⁷⁶

จากการศึกษาเปรียบเทียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับคณะกรรมการไต่สวน มีจุดเริ่มต้นที่แตกต่างกัน กล่าวคือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และมีวาระในการทำงานเมื่อครบวาระก็จะมีการแต่งตั้งชุดใหม่ขึ้นมาดำเนินการแทน แต่สำหรับคณะกรรมการไต่สวน มีการแต่งตั้งโดยองค์คณะผู้พิพากษา และมีการแต่งตั้งเป็นรายคดีกล่าวคือ ในกรณีที่ประธานวุฒิสภา ส่งคำร้องขอให้ดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 300 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงจะมีการแต่งตั้งบุคคลที่มีคุณสมบัติดังที่ได้กล่าวมาแล้วเป็นคณะกรรมการไต่สวน

หากนำองค์ประกอบ และคุณสมบัติของคณะกรรมการไต่สวน ในการดำเนินคดีกับ กรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทยเปรียบเทียบกับคณะกรรมการไต่สวนในการดำเนินคดีต่อรัฐมนตรีของประเทศฝรั่งเศส พบว่า องค์ประกอบของคณะกรรมการไต่สวน มีจำนวน 3 คน ประกอบด้วยผู้พิพากษาประจำศาลฎีกาทั้งหมด และมีผู้พิพากษาสำรองอีก 3 คน และมีวาระในการดำรงตำแหน่ง 3 ปี ต่างจากคณะกรรมการไต่สวนที่มีการเลือกเป็นรายคดี

เมื่อเปรียบเทียบกัน ระหว่าง คณะกรรมการไต่สวนที่ทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อดำเนินคดีกับกรรมการ ป.ป.ช. มีลักษณะแตกต่างกับคณะกรรมการไต่สวนที่ทำหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีต่อรัฐมนตรีในประเทศฝรั่งเศส ในแง่ของคุณสมบัติของบุคคลที่จะมาเป็น คณะกรรมการไต่สวน เนื่องจากคุณสมบัติของบุคคลที่กฎหมายกำหนดให้สามารถแต่งตั้งเป็น คณะกรรมการไต่สวนของประเทศไทยได้มีบุคคลอื่นนอกจากนักกฎหมายด้วย ซึ่งเป็นข้อดีที่จะทำ

⁷⁶ คณิต ณ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 7 แก้ไขเพิ่มเติม-ปรับปรุงใหม่. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549, น.695.

ให้การตรวจสอบและแสวงหาข้อเท็จจริงอาจทำได้ในกรอบที่กว้างขึ้น และส่งผลดีต่อศาลในการที่จะนำสำนวนมาเพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาคดีต่อไป

อีกประการหนึ่งซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นข้อดี ก็คือ การคัดเลือกคณะกรรมการไต่สวน เพื่อดำเนินคดีกับกรรมการ ป.ป.ช. เป็นรายคดี มิได้มีกำหนดเป็นวาระ กล่าวคือ องค์คณะผู้พิพากษาที่มีอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน ดังนั้น ในการแต่งตั้งบุคคลที่จะมาทำหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงองค์คณะจะต้องพิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความเหมาะสมกับประเภทคดีนั้น ซึ่งจะส่งผลดีกับการนำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีด้วย

3.3.4. ความหมายของคำว่า “การไต่สวนข้อเท็จจริง”

การแสวงหาข้อเท็จจริง และการรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อที่จะดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้กระทำโดยใช้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 5 มาตรา 45 วรรคสาม และมาตรา 46 วรรคสี่ ได้ให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547 โดยระเบียบดังกล่าวได้กำหนดคานียาม “การไต่สวนข้อเท็จจริง” ไว้ในข้อ 4 ดังนี้

“การไต่สวนข้อเท็จจริง” หมายความว่า การแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิดหรือเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความร้ายวญผิดปกติ

เมื่อพิจารณาคานียามการไต่สวนข้อเท็จจริงและคานียามคำว่า “การสืบสวน” และ “การสอบสวน” ซึ่งได้ให้คานียามไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาดังนี้

“การสืบสวน” หมายความว่า ถึง การแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด⁷⁷

“การสอบสวน” หมายความว่า ถึง การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ⁷⁸

⁷⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 1 (10)

⁷⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 1 (11)

จากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าคำว่า "การสืบสวน" และคำว่า "การสอบสวน" มีความหมายใกล้เคียงกันมาก แต่มีข้อแตกต่างกันคือ การสืบสวนเป็นการกระทำเบื้องต้นเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานแห่งความผิดที่จะเกิดขึ้นหรือได้เกิดขึ้นแล้วแต่การสอบสวนเป็นการกระทำในภายหลังที่เป็นขั้นตอนต่อมาจากการสืบสวนและเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิจารณาว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริงหรือไม่ นอกจากนี้การสืบสวนอาจจะดำเนินการโดยวิธีการอย่างไรก็ได้ขึ้นอยู่กับสภาพของเรื่องที่จะทำการสืบสวน เนื่องจากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำไปฝ่ายเดียว และอาจกระทำได้ทั้งทางลับและโดยเปิดเผย

การไต่สวนข้อเท็จจริงคดีอาญาโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริง และมูลความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเป็นกระบวนการที่รวมทั้งการสืบสวนและสอบสวนเข้าด้วยกันซึ่งเป็นการดำเนินการในรูปแบบการประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือ คณะอนุกรรมการไต่สวน เพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

3.3.5. อำนาจหน้าที่และขั้นตอนในการไต่สวนข้อเท็จจริง

การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความสำคัญเป็นอย่างมาก กล่าวคือ หากมีผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าคำร้องนั้นถูกต้องและครบถ้วนแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจที่จะทำการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป⁷⁹ เพื่อสรุปสำนวนพร้อมทำความเข้าใจเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และในการพิจารณาคดีของศาลต้องยึดสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร โดยศาลจะไต่สวนพยานหลักฐานกรณีที่โจทก์จำเลยโต้แย้งพยานหลักฐานนั้น รายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีความสำคัญต่อการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มาจากการไต่สวนข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในการพิจารณาคดีในระบบไต่สวนตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

⁷⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 43 (2) (3)

อำนาจหน้าที่และขั้นตอนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงในคดีโดยคณะกรรมการไต่สวน กำหนดไว้ใน 4 มาตรา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังนี้

1.) มาตรา 47 วรรคแรก บัญญัติว่า ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงให้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงข้อกล่าวหาแสดงพยานหลักฐาน หรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจง

2.) มาตรา 49 บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน ให้คณะกรรมการมีอำนาจดำเนินการตามมาตรา 25 (1) (2) หรือ (3) มาตรา 26 ได้ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย

3.) มาตรา 50 บัญญัติว่า เมื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้วให้จัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการ...

4.) มาตรา 53 บัญญัติว่า ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาข้อกล่าวหาจากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง และมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาเป็นมูลหรือไม่...

นอกจากนั้น ยังมีระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน พ.ศ.2543 ได้กำหนดรายละเอียดในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวนไว้อีกด้วย ดังนั้น คณะกรรมการไต่สวน จึงมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

3.3.5.1. หน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐาน⁸⁰

ในการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีมีผู้กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดอาญา คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการไต่สวนมีหน้าที่ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อ

(1) ทราบข้อเท็จจริง หรือพิสูจน์ความผิด และ

(2) เอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

ในการนี้กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการไต่สวนข้อเท็จจริง นอกเหนือจากหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ดังนี้

⁸⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 26(1) และมาตรา 49 และระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน พ.ศ.2543 ข้อ 13 วรรคแรก

3.3.5.1.1. พยานเอกสาร หรือพยานวัตถุ

ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ.2543 ข้อ 16 ยังกำหนดหลักเกณฑ์ด้วยว่า

ก. อนุกรรมการไต่สวน ต้องบันทึกด้วยว่า พยานเอกสารหรือพยานวัตถุที่ใช้เป็นพยานหลักฐานในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้น ได้มาอย่างไร จากผู้ใด และเมื่อใด

ข. พยานเอกสาร โดยหลักให้ใช้ต้นฉบับเท่านั้น แต่ถ้าไม่อาจนำต้นฉบับมาได้ ก็อนุญาตให้ใช้สำเนาเอกสารที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบรับรองว่าเป็นสำเนาที่ถูกต้องได้

ค. ในกรณีไม่มีต้นฉบับเอกสาร ไม่ว่าเพราะสูญหาย หรือนำเชื่อถือว่าถูกทำลาย หรือโดยเหตุประการอื่น ก็สามารถนำสำเนา หรือแม้กระทั่งพยานบุคคลมาสืบแทนก็ได้

จะเห็นได้ว่าการรับฟังพยานเอกสารนี้มีข้อแตกต่างจากการรับฟังพยานหลักฐานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอย่างมาก โดยอนุญาตให้รับฟังพยานเอกสารได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้ โดยวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการดำเนินคดีกรณีทุจริต หรือกระทำผิดต่อหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

นอกจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 25(1) ยังให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดได้อีกด้วย ผู้ที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามถือเป็นความผิดตามที่กำหนดในมาตรา 118

3.3.5.1.2. พยานบุคคล

ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ.2543 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังนี้

ก. การเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำ

คณะอนุกรรมการไต่สวนมีอำนาจเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือให้ให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง (ข้อ 14 วรรคแรก ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 25 (1))

ในการเรียกบุคคลดังกล่าวหากจำเป็นต้องทำเป็นหนังสือหรือคำสั่ง ให้ประธานอนุกรรมการเป็นผู้ลงนามในหนังสือ หรือคำสั่งดังกล่าว หรือประธานกรรมการ หรือเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งประธานกรรมการมอบหมาย จะเป็นผู้ลงนามก็ได้

การเรียกบุคคลใดมาเป็นพยานบุคคล คณะอนุกรรมการไต่สวนก็ต้องระบุ หรือกำหนด วัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด เพื่อมาให้ถ้อยคำด้วย

ข. ผู้ถูกเรียกมาเป็นพยานบุคคล ต้องมาตามวัน เวลา และสถานที่ ที่คณะอนุกรรมการไต่สวนกำหนดด้วย ซึ่งการไม่มาตามกำหนดก็จะมีผลความผิดและโทษตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 118 (ข้อ 17 วรรคแรก)

ค. ก่อนเริ่มสอบปากคำพยานให้แจ้งให้พยานทราบว่า อนุกรรมการ มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และการให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จต่ออนุกรรมการอาจเป็นความผิดตามกฎหมาย (ข้อ 19 และโปรดดูพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 31)

ง. การสอบปากคำพยาน ให้เรียกผู้ที่จะสอบปากคำเข้ามาในที่ทำการสอบปากคำคราวละ 1 คน และห้ามมิให้บุคคลอื่นอยู่ในที่นั้นด้วย เว้นแต่ บุคคลซึ่งอนุกรรมการอนุญาตเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง (ข้อ 18)

จ. ในกรณีมีการตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน นั้น มีข้อกำหนดเกี่ยวกับบุคคลที่จะดำเนินการรับฟังคำชี้แจงดังนี้⁸¹

- การรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา หรือการถามปากคำผู้ถูกกล่าวหา หรือพยาน จะต้องมิใช่อนุกรรมการไต่สวนอย่างน้อยสองคนร่วมในการดำเนินการ ในจำนวนนั้นจะต้องเป็นอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคน

- การรับฟังคำชี้แจง หรือการถามบุคคล ตาม มาตรา 58 ซึ่งได้แก่ บุคคลที่อาจถูกถอนออกจากตำแหน่งได้ตาม มาตรา 58 เช่น นายกรัฐมนตรี ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด จะต้องมิใช่อนุกรรมการไต่สวนที่เป็นกรรมการ ป.ป.ช. เข้าร่วมดำเนินการด้วย

ฉ. เมื่อมีการสอบปากคำพยาน ต้องจัดทำบันทึกถ้อยคำโดยสาระสำคัญ ตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

เมื่อได้บันทึกถ้อยคำเสร็จแล้ว ให้อ่านให้ผู้ให้ถ้อยคำหรือจะให้ผู้ให้ถ้อยคำอ่านเองก็ได้ แล้วให้ผู้ให้ถ้อยคำและผู้บันทึกถ้อยคำ ลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน และให้อนุกรรมการซึ่งร่วมในการสอบปากคำลงลายมือชื่อรับรองไว้ในบันทึกถ้อยคำนั้นด้วย ถ้าบันทึกถ้อยคำมีหลายหน้า ให้อนุกรรมการอย่างน้อยหนึ่งคนกับผู้ให้ถ้อยคำลงลายมือชื่อกำกับไว้ทุกหน้า

ในบันทึกถ้อยคำ จะทำการขูดลบ หรือบันทึกข้อความทับไม่ได้ ถ้าจะแก้ไขข้อความที่ได้บันทึกไว้แล้ว ให้ใช้วิธีขีดฆ่า หรือตอเติม และให้อนุกรรมการอย่างน้อยหนึ่งคนกับผู้ให้ถ้อยคำลงลายมือชื่อกำกับไว้ทุกแห่งที่ขีดฆ่า หรือตอเติม

⁸¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 48 วรรคแรก

- ในกรณีที่ผู้ให้ถ้อยคำไม่ยอมลงลายมือชื่อ ให้บันทึกเหตุนั้นไว้ในบันทึกถ้อยคำนั้น
- ในกรณีที่ผู้ให้ถ้อยคำไม่สามารถลงลายมือชื่อได้ ให้นำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งได้แก่ การพิมพ์ลายพิมพ์นิ้วมือ เป็นต้น (ข้อ 20)

3.3.5.1.3. การตัดพยาน

ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน พ.ศ.2543 ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตัดพยานไว้ดังนี้

ก. การตัดพยานบุคคล

ในกรณีที่พยานมาแต่ไม่ให้ถ้อยคำ หรือไม่มาให้ถ้อยคำ หรือคณะกรรมการไต่สวนเรียกพยานไม่ได้ภายในเวลาอันสมควร คณะกรรมการไต่สวนจะไม่สอบปากคำพยานนั้นก็ได้ แต่ต้องบันทึกเหตุนั้นไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงด้วย (ข้อ 17 วรรค 2)

ข. การตัดพยานทั่วไป

ในกรณีที่คณะกรรมการไต่สวนเห็นว่า การแสวงหาข้อเท็จจริง หรือรวบรวมพยานหลักฐานใด จะทำให้การไต่สวนข้อเท็จจริงล่าช้าโดยไม่จำเป็น หรือมิใช่พยานหลักฐานในประเด็นสำคัญ คณะกรรมการไต่สวนจะงดเสียก็ได้ แต่ต้องบันทึกเหตุนั้นไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงด้วย (ข้อ 21)

การตัดพยานกรณีดังกล่าวข้างต้น ก็เพื่อให้การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงไม่ชักช้า

3.3.5.1.4. ข้อห้ามในการไต่สวนข้อเท็จจริง

กฎหมายห้ามมิให้คณะกรรมการไต่สวนทำหรือจัดให้ทำการใด ซึ่งเป็นการล่อลวงหรือขู่เข็ญ หรือให้สัญญากับผู้ถูกกล่าวหา หรือพยาน เพื่อจูงใจให้เขาให้ถ้อยคำอย่างใดๆในเรื่องที่กล่าวหา⁸²

บทบัญญัติที่เป็นข้อห้ามนี้ มีลักษณะเช่นเดียวกับที่บัญญัติห้ามในการสอบสวนคดีอาญา ทั่วไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 135

ดังนั้น การไต่สวนข้อเท็จจริงในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากมีการฝ่าฝืนหลักดังกล่าว พยานหลักฐานหรือถ้อยคำที่ได้มาก็ไม่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ตามหลัก “ผลไม้มันของต้นไม้มันพิษ” (Fruit of the poisonous tree) ที่บัญญัติไว้ในมาตรา 226 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย

⁸² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต

3.3.5.1.5. การขยายผลการไต่สวนหากมีเจ้าหน้าที่ของรัฐทำผิด

ในกรณีที่คณะกรรมการไต่สวน ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงในคดีใดแล้วพบว่า มีเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดที่กำลังไต่สวนอยู่ หรือมีพฤติการณ์ร้ายแรงผิดปกติ ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน พ.ศ.2543 ข้อ 22 กำหนดให้ดำเนินการดังนี้

ก. ให้ประธานอนุกรรมการไต่สวนรายงานต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณา ดำเนินการตามสมควรแต่กรณีโดยเร็ว (ข้อ 22 วรรคแรก)

ข. ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ามีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นเช่นนั้นจริง ก็ให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน โดยจะแต่งตั้งชุดเก่าหรือชุดใหม่ก็ได้

ซึ่งคณะกรรมการไต่สวนที่ได้รับแต่งตั้ง (ไม่ว่าจะเป็นชุดเก่าหรือชุดใหม่) ก็ต้อง ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป (ข้อ 22 วรรคสอง)

ค. พยานหลักฐานที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ดำเนินการมาแล้ว ให้ใช้ในการไต่สวน ข้อเท็จจริงในเรื่องใหม่นี้ได้ (ข้อ 22 วรรคแรก)

แม้แต่กรณีที่คณะกรรมการไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยแยกเป็นสำนวน การไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่ ให้นำพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องในสำนวนเดิม รวมในสำนวนการไต่สวน ข้อเท็จจริงใหม่ หรือบันทึกให้ปรากฏว่านำพยานหลักฐานใดจากสำนวนเดิมมาประกอบการพิจารณา ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่ด้วย (ข้อ 22 วรรคสาม)

ง. การดำเนินการตามข้อ 22 วรรคสอง และวรรคสาม นี้ หากเป็นกรณีที่ เป็นเจ้าหน้าที่ ของรัฐตาม มาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เช่น นายกรัฐมนตรี ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ฯลฯ เป็นต้น คณะกรรมการไต่สวนจะดำเนินการได้ก็ ต่อเมื่อผู้เสียหาย หรือผู้ยื่นคำร้องแทน แล้วแต่กรณีได้มายื่นคำร้องแล้ว เมื่อเห็นว่าถูกต้องจึงให้ ดำเนินการตามที่กำหนดไว้ได้ (ข้อ 22 วรรคสี่)

3.3.5.2. มาตรการบังคับ

เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายจึงให้อำนาจแก่คณะกรรมการไต่สวนในการใช้มาตรการบังคับ บางอย่าง ในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

3.3.5.2.1. การจับ

กฎหมายมิได้กำหนดให้คณะกรรมการไต่สวนร้องขอต่อศาลด้วยตนเอง ให้ออกหมายจับผู้ถูกกล่าวหา แต่ถ้ากรณีผู้เสียหายหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้เป็นผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อดำเนินคดีอาญาแล้วก็ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่ได้รับคำร้องทุกข์มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ⁸³ เพื่อออกหมายจับบุคคลดังกล่าวได้ หรือมีอำนาจจับโดยไม่ต้องมีหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา⁸⁴ และเมื่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจับบุคคลดังกล่าวได้ ให้ส่งตัวผู้ถูกจับพร้อมทั้งบันทึกการจับมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 48 ชั่วโมง⁸⁵ ซึ่งแม้กฎหมายไม่ได้บัญญัติว่า นับแต่เมื่อใด ก็คงต้องเข้าใจว่านับแต่เวลาจับตัวได้

3.3.5.2.2. การควบคุม – การปล่อยชั่วคราว

ในกรณีที่ได้อำนาจบุคคลที่ถูกกล่าวหาแล้ว หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่าไม่จำเป็นต้องมีการควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้ ก็อาจให้มีการปล่อยตัวผู้ถูกจับไป โดยมีประกันหรือไม่มีประกันก็ได้⁸⁶

3.3.5.2.3. การคุมขัง

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าจำเป็นต้องมีการควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องต่อศาลอาญา เพื่อขอให้ศาลออกหมายขังผู้ถูกจับไว้ตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สำหรับความผิดที่มีการร้องทุกข์กล่าวโทษขึ้น⁸⁷

⁸³ ซึ่งได้แก่ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2542 โปรดดู พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 6 ซึ่งกำหนดให้ศาลมีอำนาจออกหมายอาญาหรือหมายใด ๆ ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง บัญญัติได้

⁸⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคแรก

⁸⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 72 วรรคสอง

⁸⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 73 วรรคแรก

⁸⁷ โปรดดู ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 73 วรรคสอง

3.3.5.2.4. การค้น – การยึด – การอายัด

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆได้ด้วย

ทั้งนี้ ให้ทำระหว่างพระอาทิตย์ขึ้น และพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใด ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่เสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปจนกว่าจะแล้วเสร็จ⁸⁸

3.3.5.2.5. การสั่งให้ให้ความร่วมมือ

นอกเหนือจากอำนาจที่เป็นมาตรการบังคับแล้ว กฎหมายยังให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการดังต่อไปนี้ด้วย

ก. มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.⁸⁹ ซึ่งการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายกำหนดเป็นความผิดด้วย⁹⁰

ข. มีหนังสือขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่การไต่สวนข้อเท็จจริงหรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.⁹¹

การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวน ต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และกำหนดระยะเวลาตามสมควร เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา แสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาโดยผู้ถูกกล่าวหามีสิทธินำทนายความ หรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา หรือให้ปากคำ

⁸⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 25 (2), มาตรา 49 และระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2543 ข้อ 14

⁸⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 25 (1)

⁹⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 118

⁹¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 25 (3)

ของผู้ถูกกล่าวหาได้⁹² และการรับฟังคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหา หรือการถามปากคำ ผู้ถูกกล่าวหา หรือพยานต้องมีอนุกรรมการไต่สวนอย่างน้อยสองคนร่วมในการดำเนินการ และการรับฟังคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือการถามปากคำผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่นจะต้องมีอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นกรรมการ ป.ป.ช. เข้าร่วมดำเนินการด้วย และจะต้องเป็นอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคน ในการไต่สวนข้อเท็จจริงห้ามมิให้อนุกรรมการไต่สวนทำหรือจัดให้ทำการใดๆ ซึ่งเป็นการล่อลวงหรือขู่เข็ญหรือให้สัญญากับผู้ถูกกล่าวหา หรือพยานเพื่อจูงใจให้เขาให้ถ้อยคำใดๆ ในเรื่องที่กล่าวหานั้น⁹³ เมื่ออนุกรรมการไต่สวนดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้ว จัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้⁹⁴

- ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาและผู้กล่าวหา
- เรื่องที่ถูกกล่าวหา
- ข้อกล่าวหา และสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง
- เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง
- สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา

3.3.5.3. การพิจารณาข้อกล่าวหาเพื่อลงมติ

เมื่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงจากอนุกรรมการไต่สวนแล้วจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง และในการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติให้คณะอนุกรรมการไต่สวนชุดเดิมไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนชุดใหม่ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแทนได้ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าข้อเท็จจริงยังไม่

⁹² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 47

⁹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 48

⁹⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 50

เพียงพอในการพิจารณาวินิจฉัยข้อกล่าวหา และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประชุมเพื่อพิจารณาข้อกล่าวหาจากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องมีมติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวว่ามีมูลหรือไม่ โดยองค์ประชุมและมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการวินิจฉัย ต้องไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งหมด⁹⁵ มติเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหามีดังนี้

1.) คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ข้อกล่าวหานั้นเป็นอันตกไป โดยประธานกรรมการ ป.ป.ช. ต้องแจ้งไปยังผู้เสียหายโดยเร็ว⁹⁶ และอัยการสูงสุดไม่มีอำนาจในการทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ซึ่งอำนาจในการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล

2.) คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติดังกล่าวผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำพิพากษา⁹⁷

3.3.5.4. ข้อห้ามมิให้ไต่สวนข้อเท็จจริง

นอกจากกรณี มีเหตุที่ทำให้คดีอาญาระงับ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 แล้ว กฎหมายกำหนดห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีดังต่อไปนี้⁹⁸

1.) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว และไม่มีพยานหลักฐานใหม่อันเป็นสาระสำคัญแก่การไต่สวน⁹⁹

หลักดังกล่าวนี้ตรงกับหลักที่ว่า บุคคลไม่ควรได้รับความเดือดร้อนจากการกระทำความผิดถึง 2 ครั้ง หรือ Ne bis in idem¹⁰⁰

⁹⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 20 และมาตรา 23

⁹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 54

⁹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 55

⁹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 44

⁹⁹ โปรดเปรียบเทียบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147

2.) ผู้ถูกกล่าวหา เป็นบุคคลคนเดียวกับผู้ถูกกล่าวหา ในเรื่องที่อยู่ระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง และมูลกรณีแห่งการกล่าวหาเป็นเรื่องเดียวกัน

ทั้งนี้เพราะถือว่าเป็นเรื่องที่อยู่ระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อยู่แล้ว¹⁰¹

จากการศึกษาเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้ว หากมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป แต่หากมีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลก็จะรวบรวมสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงส่งอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป ซึ่งจะกล่าวถึงในหัวข้อต่อไป สำหรับคณะกรรมการไต่สวนหากมีมติว่าข้อกล่าวหาอันเป็นคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. นั้นมีมูล หรือมีมติว่ากรณีมีมูลน่าเชื่อว่ากรรมการ ป.ป.ช. ร่ำรวยผิดปกติ ให้ส่งรายงานพร้อมทั้งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล หากคณะกรรมการไต่สวน เห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้คณะกรรมการไต่สวนส่งรายงานพร้อมทั้งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่ไปยังองค์คณะผู้พิพากษาเพื่อดำเนินการต่อไป

3.4. การตรวจสำนวนของอัยการสูงสุด

การดำเนินคดีอาญาทั่วไป เมื่อพนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนเสร็จสิ้นและสรุปสำนวนการสอบสวนแล้ว พนักงานสอบสวนจะต้องทำ “ความเห็น” เสนอต่อพนักงานอัยการว่าเห็นควรฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ส่วนอำนาจในการฟ้องคดีผู้ต้องหานั้น เป็นอำนาจของพนักงานอัยการในการ “สั่งคดี”

3.4.1. บทบาทของอัยการในคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะมีลักษณะแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาทั่วไป ที่อนุญาตให้พนักงานอัยการและผู้เสียหายฟ้องคดีเองได้¹⁰² แต่กฎหมาย

¹⁰⁰ คณิต ณ นคร, อ้าวแล้วเชิงอรรถที่ 76, น.52

¹⁰¹ หากระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง พบว่ามีเจ้าหน้าที่ของผู้อื่นกระทำความผิด ก็สามารถตั้งคณะกรรมการไต่สวนได้เพิ่มเติม

โปรดดูระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ไต่สวน พ.ศ. 2543 ข้อ 22

เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้กำหนดบุคคลที่มีอำนาจฟ้องคดีไว้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2542 มาตรา 23 ซึ่งได้แก่

1.) อัยการสูงสุด

กฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดี ซึ่งต่างจากการดำเนินคดีอาญาทั่วไปที่ให้พนักงานอัยการฟ้องคดีอาญาได้

2.) คณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจฟ้องคดีต่อศาลเอง หรือแต่งตั้งทนายให้ฟ้องคดีแทนตนได้ กรณีที่คณะทำงานร่วมระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงานอัยการสูงสุดไม่อาจหาข้อยุติให้เรื่องข้อไม่สมบูรณ์ของพยานหลักฐานได้ เป็นข้อยกเว้นในกรณีที่อัยการสูงสุดไม่ฟ้องคดีให้เท่านั้น

3.4.2. การสั่งคดีของพนักงานอัยการ

การทำหน้าที่ของพนักงานอัยการในหน่วยงาน เป็นการกระทำหน้าที่โดยมีระบบบังคับบัญชา (Hierarchy) โดยมีอัยการสูงสุดทำหน้าที่ชั้นไต่สวนสูงสุด¹⁰³ แต่อัยการในฐานะองค์กรถือความเป็นองค์กรที่อิสระโดยไม่ผูกมัดกับหน่วยงานอื่นและนักการเมือง¹⁰⁴

¹⁰² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28

¹⁰³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคสอง (ก) ที่ว่า “ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อสั่งต่อไป”

¹⁰⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคแรก ที่ว่า

“มาตรา 143 เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตรา ก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง”

ทางทฤษฎี การสังคดีของพนักงานอัยการเป็นไปตามหลักการดำเนินคดี 2 ประการ คือ

- 1.) หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle)
- 2.) หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle)

3.4.2.1 หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle)

หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย หมายความว่า เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว และจากการสอบสวนเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริง พนักงานอัยการต้องฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลเพื่อพิจารณาลงโทษ

หลักการนี้ มีประโยชน์ในแง่การเป็นหลักประกันเรื่องความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย และเป็นการคุ้มครองเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยว่าจะไม่ถูกอิทธิพลอื่นเข้าครอบงำ¹⁰⁵

3.4.2.2. หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle)

หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ หมายความว่า เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว แม้จากการสอบสวนจะเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริง พนักงานอัยการก็อาจใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีก็ได้ ทั้งนี้โดยเหตุผลของแต่ละคดีไป

หลักการนี้มีประโยชน์ในแง่ที่ว่าสามารถสนองตอบต่อวัตถุประสงค์ในการลงโทษ ซึ่งแต่เดิมเน้นเรื่องการแก้แค้น เป็นการป้องกันทั้งทั่วไปและเฉพาะ¹⁰⁶ เพื่อมิให้การกระทำความผิดเกิดขึ้นในสังคม แต่อาจมีข้อเสียในเรื่องความไม่เสมอหน้า และโดยหลักทั่วไปแล้วต้องมีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจกรณีสั่งไม่ฟ้องคดีก่อน

3.4.3. อำนาจอัยการสูงสุด

การทำหน้าที่ของอัยการ เป็นการทำหน้าที่โดยมีระบบการบังคับบัญชา ซึ่งต่างจากศาล ผู้พิพากษาแต่ละคนมีความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจต่างๆ ดังนั้น พนักงานอัยการต้องฟังคำบังคับบัญชาของหัวหน้าพนักงานอัยการ

¹⁰⁵ คณิต ณ นคร, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 76, น.402.

¹⁰⁶ คณิต ณ นคร, เพ่งอ้าง, น.402.

โดยหลักทั่วไป พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินคดีได้เฉพาะในศาลแห่งท้องที่ที่พนักงานอัยการผู้นั้นรับราชการประจำ¹⁰⁷ แต่อัยการสูงสุด และรองอัยการสูงสุด มีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกศาล จะเห็นได้ว่า นอกจากอัยการประจำศาลต่างๆแล้ว ในองค์กรอัยการจะมี “อัยการสูงสุด” ทำหน้าที่ผู้บังคับบัญชาสูงสุด และในทางคดีอัยการสูงสุดจึงทำหน้าที่ไต่สวนคดีชั้นที่สุด¹⁰⁸ รวมทั้งเป็นพนักงานสอบสวนคดีความผิดนอกราชอาณาจักร¹⁰⁹ และเป็นผู้สั่งคดีวิสามัญฆาตกรรมด้วย¹¹⁰

3.4.4. บทบาทอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (หรือกรรมการ ป.ป.ช.) กฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุด เป็นผู้ที่มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่เพียงผู้เดียว¹¹¹ ซึ่งแตกต่างจากการฟ้องคดีอาญาทั่วไปที่พนักงานอัยการ และผู้เสียหายต่างก็มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลได้¹¹²

จะเห็นได้ว่า กฎหมายให้ความสำคัญแก่การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยผู้ที่จะมีฟ้องคดีเหล่านี้ ไม่ว่าจะเป็นคดีอาญา คดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน หรือการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ผู้มีอำนาจฟ้องคือ อัยการสูงสุด ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการสูงสุด ของสำนักงานอัยการสูงสุด ไม่ใช่พนักงานอัยการทั่วไป

¹⁰⁷ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 12 วรรคแรก

¹⁰⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145

¹⁰⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20

¹¹⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคท้าย

¹¹¹ เว้นแต่กรณีที่ยอัยการสูงสุดมีความเห็นแตกต่างจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ ป.ป.ช.

สามารถฟ้องคดีได้เอง โปรดดู พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 70 และมาตรา 80 วรรคสอง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 10 และมาตรา 11

¹¹² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28