



ปัญหาการฟ้องคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบโดยผู้เสียหาย

โดย

นางสาวพรพิมล วิชัยพันธ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายอาญา

คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2562

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปัญหาการฟ้องคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบโดยผู้เสียหาย

โดย

นางสาวพรพิมล วิชัยพันธ์



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายอาญา

คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2562

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

PROBLEM OF CRIMINAL PROSECUTION, CORRUPTION, AND MISCONDUCT
BY THE INJURED PERSON

BY

MISS PORNPIMON WICHAIPAN



A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS
CRIMINAL LAW
FACULTY OF LAW
THAMMASAT UNIVERSITY
ACADEMIC YEAR 2019
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นางสาวพรพิมล วิชัยพันธ์

เรื่อง

ปัญหาการฟ้องคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบโดยผู้เสียหาย

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

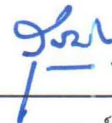
เมื่อ วันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2563

ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์



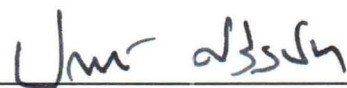
(ศาสตราจารย์พิเศษ ดร. คณิต ณ นคร)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์



(ศาสตราจารย์ ดร. สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์



(รองศาสตราจารย์ ดร. ปกป้อง ศรีสนิท)

คณบดี



(รองศาสตราจารย์ ดร. มุนินทร์ พงศาปาน)

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาการฟ้องคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบ
ชื่อผู้เขียน	โดยผู้เสียหาย
ชื่อปริญญา	นางสาวพรกมล วิชัยพันธ์
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	นิติศาสตรมหาบัณฑิต
	กฎหมายอาญา
	คณะนิติศาสตร์
	มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	ศาสตราจารย์ ดร. สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล
ปีการศึกษา	2562

บทคัดย่อ

ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นและอยู่คู่กับสังคมไทยมาช้านาน แม้หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐบาล และภาคเอกชนจะได้พยายามหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่การแก้ไขปัญหากลับไม่เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งยังทวีความรุนแรงและมีความสลับซับซ้อน ยากต่อการตรวจสอบมากขึ้นเรื่อยๆ โดยรัฐบาลไทยให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการทุจริต และประพฤติมิชอบ เนื่องจากเห็นว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบในระบบราชการมีผลกระทบต่อ เสถียรภาพ ความมั่นคงทางสังคมและเป็นอันตรายต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน หากไม่ได้รับการแก้ไข โดยเร่งด่วนจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐและประโยชน์ของประชาชน ดังนั้น เพื่อให้การ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคืบความ ที่เกี่ยวข้องได้รับการพิจารณาพิพากษาอย่างเสมอภาค รวดเร็ว และเป็นธรรม จึงได้มีการจัดตั้ง ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้น เพื่อให้สามารถเร่งรัดการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยไม่เสียความเป็นธรรม

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ได้กำหนดให้ ผู้เสียหายสามารถเป็นโจทก์ฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบต่อศาลได้โดยตรง โดยไม่ต้องผ่านการ ตรวจสอบจากหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ จึงศึกษาแนวคิดในการดำเนินคดีอาญา แนวคิดในการกำหนดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความเป็นผู้เสียหาย คุณธรรมทางกฎหมาย และการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทย จากการศึกษาพบว่าคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นคดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิด

ต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดเนื่องจากการประพฤติมิชอบ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ราชการ และบุคคลที่ร่วมกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่กระทำความผิดเกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนคดีเกี่ยวกับการร่ำรวยผิดปกติ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะเหตุร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ซึ่งมีคุณธรรมทางกฎหมายมุ่งคุ้มครองความบริสุทธิ์แห่งอำนาจรัฐหรือตำแหน่งหน้าที่ราชการ อันเป็นคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนรวม บุคคลไม่อาจอ้างความเป็นเจ้าของคุณธรรมทางกฎหมายดังกล่าวได้ การกำหนดให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบต่อศาลได้โดยตรง จึงขัดต่อคุณธรรมทางกฎหมาย เป็นการสร้างองค์กรคู่ขนานกับองค์กรของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่มีการตรวจสอบกลั่นกรองการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาล นำไปสู่ความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดี ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายในการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยจากสถิติการฟ้องคดีต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง และศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 1 – 9 พบว่าระหว่าง พ.ศ. 2559 - พ.ศ. 2562 ผู้เสียหายฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมากที่สุด โดยฟ้องคดีรวม 2,166 คดี คิดเป็นร้อยละ 47.17 ของปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาล ก่อให้เกิดปัญหาจากการฟ้องคดีอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบโดยผู้เสียหาย ทั้งปัญหาในการพิจารณาความเป็นผู้เสียหาย ปัญหาการฟ้องคดีโดยไม่มีความรู้ความเข้าใจในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ปัญหาการฟ้องคดีโดยไม่สุจริต ปัญหาการฟ้องคดีที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย และปัญหาการฟ้องคดีโดยไม่มีการไต่สวนข้อเท็จจริง ส่งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐและระบบบริหารราชการแผ่นดิน

ดังนั้น รัฐจึงควรเป็นผู้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเอง หากจะให้สิทธิในการฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบแก่ผู้เสียหาย ก็ควรให้สิทธิในการฟ้องคดีดังกล่าวอย่างจำกัด โดยควรจำกัด หรือตัดสิทธิการฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้เสียหาย โดยการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559

คำสำคัญ : คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ, คุณธรรมทางกฎหมาย, การฟ้องคดีโดยผู้เสียหาย

Thesis Title	PROBLEM OF CRIMINAL PROSECUTION, CORRUPTION, AND MISCONDUCT BY THE INJURED PERSON
Author	Miss Pornpimon Wichaipan
Degree	Master of Laws
Major Field/Faculty/University	Criminal Law Faculty of Law Thammasat University
Thesis Advisor	Professor Surasak Likasitwatanakul, Ph.D.
Academic Years	2019

ABSTRACT

Problems of corruption and misconduct are the current problem and they have been in the Thai society for a long time. Although various agencies, both the government and private sectors, have tried to obtain solutions to solve the said problems, however the solution to the problem did not have a concrete result. Thus, the problems tend to have intensified and become complicated, which is increasingly difficult to control. The Thai government emphasizes to find the solution for the corruptions and misconducts as the government deems that corruptions and misconducts in the bureaucratic system influence the stability, social security and they are harmful to sustainable development. If not resolved immediately, they will affect the state security and the benefit of the population. Therefore, in order to effectively prevent and suppress corruptions and misconducts and the related cases to be considered fairly, quickly and reasonably, a Central Criminal Court for Corruption and Misconduct Cases has been established to expedite the prosecution of corruption and misconduct with justice.

The Procedures for Corruption and Misconduct Act B.E.2559 (2016) stipulates the right for the injured person to become the plaintiff to sue the fraud and misconduct directly to the court, without the necessity to pass any examination

from any government agency responsible for preventing and opposing the corruption. This thesis therefore is a study of the concept of criminal proceedings, concept of determining the offenses against government officials, victimization, legal morality and prosecution for corruption and misconduct in Thailand. The study shows that corruptions and misconducts are criminal cases filed to punish the government officials who commit malpractice toward their government duties, committing an offense to the position as government officials, committing offenses in the justice position or committing an offense due to misconduct, which are criminal offenses relating to the exercise of official duties and those who are associated in committing the violations with the government officials or those offenders in connection with the offense of a government official, including cases relating to unusual wealth, intentionally avoidance of submitting the report of assets and liabilities and the case of requesting the assets to be returned in the possession of the government, due to the unusual wealth or unusual gain of assets with legal morality meant to protect the purity of state's power or government's positions, which is a common moral law, of which the ownership of the said moral virtue cannot be claimed by an individual. Determination the right of the injured person to be able to file a lawsuit for corruption and misconduct directly to the court is therefore contrary to legal morality, which is a creation of a parallel organization with a government organization with the power and duty to investigate and prosecute government officials. No investigation and screening of allegations of government officials were conducted prior to filing the case to court, which leads to delays in sentencing, not in accordance with the objectives and purposes of the establishment of a criminal court for corruption and misconduct. According to the statistics of lawsuits filed to the Central Criminal Court for Corruption and Misconduct Cases and the Criminal Court for Corruption and Misconduct, Region 1 - 9, victims have mostly sued in cases of fraud and misconduct between 2016 – 2019, with the total prosecution of 2,166 cases, accounting for 47.17 percent of the volume of cases entered into the court's consideration, which causes problems due to criminal prosecution, corruption, and misconduct by the victim, also the problem of determining the victim's damage,

problems in prosecution without knowledge of fraud and misconduct behavior, problems of disloyal prosecution, problems in filing lawsuits against the spirit of the law and the problem of prosecution without an investigation of facts, affecting the government officials and the national administration.

Therefore, the government should prosecute government officials in cases of corruption and misconduct by itself. In case of granting the right to prosecute in fraud and misconduct cases, the rights should be limited to the prosecution. Whereby the rights to prosecute in fraud and misconduct cases of the injured person should be limited or excluded by the amendment to the Corruption and Misconduct Act B.E. 2559 (2016).

Keywords: Cases of fraud and misconduct, legal morality, litigation by the injured person

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยความรู้และความอนุเคราะห์จากศาสตราจารย์ ดร. สรุศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล ที่กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ โดยท่านได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ายิ่งในการช่วยชี้แนะ ให้ความรู้ คำแนะนำ ข้อสังเกต รวมทั้งตรวจสอบและแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้อย่างสมบูรณ์ จึงขอขอบพระคุณท่านอาจารย์เป็นอย่างสูงที่ให้ความกรุณาแก่ผู้เขียน และขอขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร. คณิต ฌ นคร รองศาสตราจารย์ ดร. ปกป้อง ศรีสนิท ที่ให้เกียรติรับเป็นประธานกรรมการวิทยานิพนธ์ และกรรมการวิทยานิพนธ์ โดยท่านได้สละเวลาอันมีค่ายิ่งในการถ่ายทอดองค์ความรู้ คำแนะนำ พร้อมทั้งเอื้อเฟื้อข้อมูล และเอกสารต่างๆ ทางวิชาการ อันเป็นแนวทางให้ผู้เขียนใช้ประกอบการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ในระหว่างการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณบิดา มารดา ครอบครัว และเพื่อนๆ ที่คอยเป็นกำลังใจ ส่งเสริม และสนับสนุนมาโดยตลอด ขอขอบคุณผู้บังคับบัญชา เพื่อนๆ และพี่น้อง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และน้องๆ ระดับปริญญาโท สาขากฎหมายอาญา สำหรับกำลังใจ ความห่วงใย ความช่วยเหลือ และมิตรภาพที่ดีเสมอมา

ในท้ายที่สุด หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมีคุณประโยชน์ต่อบุคคลผู้ศึกษาค้นคว้าหรือผู้ที่มีความสนใจแล้ว ผู้เขียนขออุทิศคุณความดีให้แก่บิดามารดา ครูบาอาจารย์ และบุคคลที่ได้ให้ความช่วยเหลือให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จสมบูรณ์ทุกท่าน ส่วนความบกพร่องของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

นางสาวพรพิมล วิชัยพันธ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(6)
สารบัญตาราง	(11)
สารบัญภาพ	(12)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	9
1.3 สมมติฐานการศึกษา	9
1.4 วิธีการศึกษา	10
1.5 ขอบเขตการศึกษา	10
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	11
บทที่ 2 แนวคิดและทฤษฎีการดำเนินคดีอาญา ผู้เสียหายในคดีอาญา และคดีทุจริต และประพจน์มิชอบ	12
2.1 ระบบการดำเนินคดีอาญา	13
2.1.1 ระบบไต่สวน (Inquisitorial System)	13
2.1.2 ระบบกล่าวหา (Accusatorial System)	16
2.2 ระบบการค้นหาความจริงในคดีอาญา	19
2.2.1 ระบบการต่อสู้ระหว่างคู่ความ (Adversarial System)	20

2.2.2 ระบบตรวจสอบข้อเท็จจริง (Examination System)	20
2.3 หลักการดำเนินคดีอาญา	21
2.3.1 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย	22
2.3.2 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน	22
2.3.3 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ	24
2.4 ความเป็นผู้เสียหายและคุณธรรมทางกฎหมาย	26
2.4.1 ความหมายของผู้เสียหายและคุณธรรมทางกฎหมาย	26
2.4.1.1 ความหมายของผู้เสียหายในทางอาญาวิทยา	26
2.4.1.2 ความหมายของผู้เสียหายในทางกฎหมาย	27
2.4.1.3 คุณธรรมทางกฎหมาย	32
2.4.2 การดำเนินคดีอาญาของผู้เสียหาย	34
2.4.2.1 การร้องทุกข์	34
2.4.2.2 การฟ้องคดีอาญา	39
2.4.2.3 การระงับคดีอาญา	47
2.5 คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ	49
2.5.1 ความหมายของการทุจริต	50
2.5.2 แนวคิดในการกำหนดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ	53
2.5.3 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption : UNCAC)	55
บทที่ 3 การดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทย	68
3.1 คดีทุจริตและประพฤติมิชอบตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริต และประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559	68
3.2 การไต่สวนคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ	73
3.2.1 การไต่สวนคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.	74
3.2.1.1 การตรวจสอบ	75
3.2.1.2 การไต่สวน	81
3.2.2 การไต่สวนคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และพนักงานสอบสวน	91

3.2.2.1 การไต่สวนคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ท.	92
3.2.2.2 การสอบสวนคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของพนักงานสอบสวน	101
3.3 การฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ	105
3.3.1 บุคคลผู้มีอำนาจฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ	105
3.3.2 คำฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ	107
3.4 บทบาทของศาลและการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ	108
3.4.1 กระบวนการดำเนินคดีในชั้นตรวจฟ้อง และการสั่งไต่สวนมูลฟ้อง	112
3.4.2 กระบวนการดำเนินคดีในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง	115
3.4.3 การยื่นบัญชีระบุนยานและการตรวจพยานหลักฐาน	117
3.4.4 การพิจารณาพิพากษาคดี	118
3.4.4.1 การกำหนดประเด็น พยานบุคคล และการสืบพยาน	118
3.4.4.2 อำนาจศาลในการค้นหาพยานหลักฐาน	121
บทที่ 4 วิเคราะห์การฟ้องคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบโดยผู้เสียหาย	122
4.1 ปัญหาการฟ้องคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบโดยผู้เสียหาย	122
4.1.1 ปัญหาในการพิจารณาความเป็นผู้เสียหาย	124
4.1.2 ปัญหาการฟ้องคดีโดยไม่มีความรู้ความเข้าใจในคดีทุจริตและ ประพฤติมิชอบ	134
4.1.3 ปัญหาการฟ้องคดีโดยไม่สุจริต	137
4.1.4 ปัญหาการฟ้องคดีที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย	143
4.1.5 ปัญหาการฟ้องคดีโดยไม่มี การไต่สวนข้อเท็จจริง	151
4.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการฟ้องคดีทุจริตและ ประพฤติมิชอบต่อศาลโดยตรง	152
4.2.1 การไต่สวน	153
4.2.2 การฟ้องคดี	155
4.3 วิเคราะห์ผลกระทบจากการฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบโดยผู้เสียหาย	156

บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	159
5.1 บทสรุป	159
5.2 ข้อเสนอแนะ	165
บรรณานุกรม	167
ประวัติผู้เขียน	173



สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
4.1 ตารางเปรียบเทียบปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง และภาค 1 – 9 ย้อนหลัง 3 ปี (พ.ศ. 2559 - พ.ศ. 2562)	123



สารบัญภาพ

ภาพที่

หน้า

4.1 แผนภูมิจำแนกผู้ฟ้องคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบ

124



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบหรือการคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่ด้อยพัฒนา ทำให้การทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นปัญหาที่หลายประเทศให้ความสำคัญและหาทางแก้ไข แต่ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่จะลดหรือหมดสิ้นไป แต่กลับทวีความรุนแรงและสลับซับซ้อนมากขึ้นเรื่อยๆ แม้ว่าหลายประเทศได้ก้าวเข้าสู่ความทันสมัย มีระบบการบริหารราชการที่ดี มีการรณรงค์จากองค์กรของรัฐหรือองค์กรอิสระต่างๆ เช่น องค์กรสหประชาชาติ ธนาкарโลกและภาคประชาชน ที่ต่างเห็นพ้องต้องกันว่าปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นปัญหาที่นำไปสู่ความยากจน และเป็นอุปสรรคที่ขัดขวางการพัฒนาประเทศ

สำหรับประเทศไทยปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นปัญหาที่เกิดขึ้น และอยู่คู่กับสังคมไทยมาช้านาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก แม้หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐบาล และภาคเอกชนได้พยายามหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยกำหนดปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบไว้ในแนวนโยบายแห่งรัฐ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมีการกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับต่างๆ แต่การแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบก็ยังไม่เกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง อีกทั้งยังได้ทวีความรุนแรงและมีความสลับซับซ้อน ยากต่อการตรวจสอบมากขึ้นเรื่อยๆ¹ ดังจะเห็นได้จากการประกาศค่าคะแนนดัชนีการรับรู้การทุจริตในประเทศไทยขององค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International) ที่ประเทศไทยได้คะแนนลดลงเรื่อยๆ โดยเมื่อปี 2015 ได้คะแนน 38 คะแนน ปี 2016 ได้คะแนน 35 คะแนน ปี 2017 ได้คะแนน 37 คะแนน ปี 2018 และ 2019 ได้คะแนน 36 คะแนน²

¹ จารุวรรณ สุขุมลพพงษ์, “แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย (The Trend of Corruption in Thailand)” น. 1., สืบค้นเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2563, จาก https://www.parliament.go.th/ewtdadmin/ewtd/elaw_parcy/ewtd_dl_link.php?nid=1484

² “Corruption Perceptions Index 2019”, สืบค้นเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2563, จาก <https://www.transparency.org/cpi2019>

รัฐบาลไทยได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบหรือการคอร์รัปชัน โดยเห็นว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบในระบบราชการมีผลกระทบต่อเสถียรภาพความมั่นคงทางสังคมและเป็นอันตรายต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ การทุจริตและประพฤติมิชอบมีความร้ายแรงมากขึ้นและเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือผลประโยชน์จำนวนมาก หากไม่ได้รับการแก้ไขโดยเร่งด่วนจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐและประโยชน์ของประชาชน เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและคตติความที่เกี่ยวข้องได้รับการพิจารณาพิพากษาอย่างเสมอภาค รวดเร็ว และเป็นธรรม³ จึงให้มีการจัดตั้งศาลอาญาคติทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้น⁴ เพื่อให้สามารถเร่งรัดการดำเนินคดีโดยไม่เสียความเป็นธรรม และมีกระบวนการพิจารณาเป็นพิเศษ โดยคัดเลือกผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญจากผู้พิพากษาที่เคยเป็นผู้พิพากษาหัวหน้าศาล หรือผู้พิพากษาในศาลอาญาไม่น้อยกว่า 10 ปี มาพิจารณาคดี เพื่อเป็นหลักประกันว่าเป็นผู้พิพากษาที่มีความชำนาญโดยเฉพาะ และจะทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างรวดเร็ว⁵ โดยศาลอาญาคติทุจริตและประพฤติมิชอบ ประกอบด้วยศาลอาญาคติทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง มีพระราชกฤษฎีกาให้เปิดทำการเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2559 ศาลอาญาคติทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 1, 3, 4, 5, 6, 8 และภาค 9 เปิดทำการเมื่อวันที่ 1 เมษายน 2560 และศาลอาญาคติทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 2 และภาค 7 เปิดทำการเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2560 นอกจากนี้จะมีการจัดตั้งศาลอาญาคติทุจริตและประพฤติมิชอบแล้ว ยังได้กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ⁶ เพื่อใช้ในการดำเนินคดีของศาลในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบด้วย

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ได้วางหลักการเกี่ยวกับระบบการพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบไว้ในมาตรา 6 โดยกำหนดวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบให้ใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปอย่างรวดเร็ว⁷ ซึ่งมีรายละเอียดในกฎหมาย

³ ร่างที่ สคก. ตรวจพิจารณาแล้ว เรื่องเสร็จที่ 359/2559 เรื่องบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ...

⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคติทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559, ราชกิจจานุเบกษา 16 สิงหาคม 2559 เล่ม 133 ตอนที่ 71 ก

⁵ โชคสุข กรกิตติชัย, “การจัดตั้งศาลอาญาคติทุจริตและประพฤติมิชอบ”, สืบค้นเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2563, จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parcy_train/ewt_dl_link.php?nid=32609

⁶ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559, ราชกิจจานุเบกษา 30 กันยายน 2559 เล่ม 133 ตอนที่ 86 ก

⁷ พระราชบัญญัติ วิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559

ที่แสดงลักษณะของวิธีพิจารณาในระบบไต่สวน กล่าวคือพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 กำหนดให้ศาลมีบทบาทในการค้นหาความจริงมากกว่าให้คู่ความต่อสู้คดีกัน โดยให้ศาลมีอำนาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานคดีทำหน้าที่ช่วยเหลือศาลในการดำเนินคดีทั้งในชั้นไต่สวนมูลฟ้องหรือระหว่างพิจารณา ศาลอาจเรียกบุคคล เอกสาร หรือวัตถุที่จะสนับสนุนข้อเท็จจริงตามคำแถลงของจำเลยที่อ้างว่าศาลควรสั่งว่าคดีไม่มีมูลมาเป็นพยานศาลเพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งคดีได้ตามที่เห็นสมควรตามมาตรา 17 วรรคสาม อำนาจศาลในการพิจารณาสั่งกระบวนพิจารณาในวันตรวจพยานหลักฐาน อำนาจศาลในการนำรายงานและสำนวนการสอบสวนหรือสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของโจทก์มาเป็นหลักในการแสวงหาข้อเท็จจริง และอาจสืบพยานเพิ่มเติมเพื่อหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้ตามที่เห็นสมควร อำนาจศาลในการเรียกพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานหรือบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณา รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. หน่วยงานหรือบุคคลใด ตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมและมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ศาลมอบหมาย อำนาจศาลในการขอให้ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาคดี อำนาจศาลในการซักถามพยานก่อนแล้วจึงอนุญาตให้คู่ความถามพยานเพิ่มเติม⁸

ในส่วนการฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มีหลักเกณฑ์การฟ้องคดีเหมือนการฟ้องคดีอาญาทั่วไปที่ต้องพิจารณาถึงแบบของคำฟ้อง ศาลที่มีเขตอำนาจ และตัวบุคคลผู้มีอำนาจฟ้อง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา

มาตรา 6 วิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบให้ใช้ระบบไต่สวนและเป็นไป โดยรวดเร็วตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้และข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติ และข้อบังคับดังกล่าว ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวงมาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้

คดีทุจริตและประพฤติมิชอบใดมีข้อหาความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณา คดียาเสพติดหรือข้อหาความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์รวมอยู่ด้วย ให้นำบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีดังกล่าวมาใช้บังคับแก่ข้อหาความผิดนั้นเท่าที่ไม่ขัด หรือแย้งกับบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้

⁸ ธาณิศ เกศพิทักษ์, คำอธิบายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบและวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2561), น. 117 – 118.

ความอาญา มาตรา 28⁹ ซึ่งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 16¹⁰ ที่วางหลักเกณฑ์การส่งไต่สวนมูลฟ้องของศาลในคดีที่บุคคลหรือองค์กรต่างๆ เป็นโจทก์แล้ว บุคคลที่จะมีอำนาจเป็นโจทก์ฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ได้แก่

- (1) อัยการสูงสุด
- (2) คณะกรรมการ ป.ป.ช.
- (3) ประธานกรรมการ ป.ป.ช.
- (4) พนักงานอัยการ
- (5) ผู้เสียหาย

กรณีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ นั้น พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มิได้บัญญัตินิยามศัพท์คำว่า “ผู้เสียหาย” ไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องเป็นไปตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานิยามศัพท์ไว้ใน มาตรา 2 (4) และตามแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่วางบรรทัดฐานเรื่อง “ผู้เสียหาย” ว่าผู้เสียหายต้องเป็น “ผู้เสียหายโดยนิตินัย” กล่าวคือจะต้องไม่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดกับจำเลย หรือรู้เห็นยินยอมด้วยกับการกระทำความผิดของจำเลย หรือกระทำการอันเป็นการขัดต่อกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หากผู้เสียหายคนใดไม่มีข้อบกพร่องเรื่องการเป็นผู้เสียหายแล้ว

⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 28 บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล

- (1) พนักงานอัยการ
- (2) ผู้เสียหาย

¹⁰ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559

มาตรา 16 ถ้าฟ้องถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ให้ศาลสั่งดังต่อไปนี้

(1) ในคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ให้ไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าคดีนั้นพนักงานอัยการหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ หรือคดีนั้นอัยการสูงสุดหรือประธานกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ได้ฟ้องจำเลยโดยข้อหาอย่างเดียวกันด้วยแล้ว ให้จัดการตาม (2) หรือ (3) แล้วแต่กรณี

(2) ในคดีที่พนักงานอัยการ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าเห็นสมควรจะสั่งให้ไต่สวนมูลฟ้องก่อนก็ได้

(3) ในคดีที่อัยการสูงสุด หรือประธานกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณา โดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง

ในกรณีที่มีการไต่สวนมูลฟ้องตาม (1) หรือ (2) แล้ว ถ้าจำเลยให้การรับสารภาพให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณา

ผู้เสียหายย่อมมีอำนาจฟ้องคดีที่ตนเองได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทุกฐานความผิด¹¹

ทั้งนี้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 3 ได้ให้นิยาม “คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ” ไว้ดังนี้

“คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ” หมายความว่า คดีดังต่อไปนี้ ไม่ว่าจะมีข้อหาหรือความผิดอื่น ที่เกี่ยวข้องกันรวมอยู่ด้วยหรือไม่ก็ตาม

(1) คดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น หรือความผิดอื่นอันเนื่องมาจากการประพฤติมิชอบ

(2) คดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่กระทำความผิดฐานพอกเงินที่เกี่ยวข้องกับความผิดตาม (1) หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ กฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ หรือกฎหมายอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

(3) คดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษบุคคลในความผิดเกี่ยวกับการเรียก รับ ยอมจะรับ หรือให้ ขอให้ รับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด หรือการใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชี่ยวว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือใช้อิทธิพลเพื่อบังคับหรือข่มขืนใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำใด ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น

(4) คดีอาญาที่ฟ้องขอให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

(5) คดีอาญาที่ฟ้องขอให้ลงโทษบุคคลที่ร่วมกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคล ตาม (1) ถึง (4) ไม่ว่าในฐานะตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน หรือผู้สมคบ

(6) คดีเกี่ยวกับการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีและเอกสารดังกล่าวด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

(7) คดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะเหตุร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น ผิดปกติ

(8) กรณีที่มีการขอให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างหนึ่งอย่างใดก่อนยื่นฟ้องหรือยื่นคำร้องขอ ตาม (1) ถึง (7)

ความในวรรคหนึ่งมิให้รวมถึง

¹¹ ธานีศ เกศวพิทักษ์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น. 161 – 162.

(1) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(2) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัวตามกฎหมายว่าด้วยศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 16 ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 3 จะเห็นได้ว่าผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้โดยตรง ไม่ต้องผ่านกระบวนการไต่สวนและรวบรวมพยานหลักฐานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ไม่ว่าจะเป็นสำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. หรือพนักงานอัยการ นอกจากนี้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 3 ยังได้ขยายขอบเขตอำนาจการฟ้องคดีให้รวมไปถึงการฟ้องคดีเจ้าหน้าที่ของรัฐในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น หรือความผิดอื่นอันเนื่องมาจากการประพฤติมิชอบ ความผิดฐานฟอกเงิน ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ กฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ หรือกฎหมายอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ทั้งยังสามารถฟ้องบุคคลที่ไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐในความผิดเกี่ยวกับการเรียกรับ ยอมจะรับ หรือให้ ขอให้ รับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด หรือการใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชี่ยวว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือใช้อิทธิพลเพื่อบังคับหรือข่มขู่ใจ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำใด ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกฎหมายอื่น หรือบุคคลที่ร่วมกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลในฐานะตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน หรือผู้สมคบด้วย ทำให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้อย่างกว้างขวาง ทั้งที่ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการมีแนวคิดพื้นฐานมาจากหลักในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐ ซึ่งรัฐไม่สามารถดำเนินการเองได้ ต้องมอบอำนาจและดำเนินการผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจและดำเนินการกิจการของรัฐจึงต้องมีการคุ้มครองและควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าว เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจในทางมิชอบอันอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อประโยชน์ของรัฐหรือประชาชน รัฐจึงต้องหามาตรการต่างๆ มาควบคุมการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยบัญญัติเป็นกฎหมายอาญากำหนดเป็นความผิดเพื่อลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นพิเศษจากกฎหมายที่ใช้กับประชาชนทั่วไป

เมื่อพิจารณาการกำหนดให้ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบต่อศาลดังกล่าว ประกอบกับความไม่ชัดเจนของการกระทำความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ¹²

¹² ประมวลกฎหมายอาญา

และการพิจารณาความเป็นผู้เสียหาย การกำหนดให้ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาจก่อให้เกิดปัญหาในการพิจารณาคดี ทั้งในส่วนที่ผู้เสียหายไม่มีความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฟ้องร้องดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ การกลั่นแกล้งฟ้องร้อง การฟ้องคดีเพื่อตัดอำนาจการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และการไต่สวนข้อเท็จจริงของหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐและระบบราชการ

ดังเช่นที่ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 4 ในคำพิพากษาคดีหมายเลขดำที่ อท. 57/2560 คดีหมายเลขแดงที่ อท. 31/2560¹³ มีคำพิพากษายกฟ้องโจทก์ในชั้นตรวจฟ้อง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 161 วรรคหนึ่ง ประกอบพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 5 วรรคหนึ่ง เนื่องจากโจทก์บรรยายฟ้องว่าจำเลยทั้งสี่ใช้อำนาจสั่งการให้นำอากาศยานขึ้นบินโดยไม่มีกฎหมายหรือระเบียบใดให้อำนาจไว้ เป็นเหตุให้นักบินที่ 2 บุตรชายของโจทก์เสียชีวิตจากเหตุอากาศยานตก การกระทำของจำเลยทั้งสี่มีความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด แต่การกระทำมีความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ จะต้องได้ความว่าจำเลยเป็นเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่กระทำการในเรื่องนั้นๆ การที่โจทก์บรรยายฟ้องว่าจำเลยทั้งสี่ไม่มีอำนาจหน้าที่สั่งการ หรืออนุมัติให้นักบินนำอากาศยานขึ้นบินได้ เท่ากับเป็นการกล่าวอ้างว่าจำเลยทั้งสี่กระทำการนอกอำนาจหน้าที่ จึงเป็นการบรรยายฟ้องที่ขัดแย้งกับหลักกฎหมายอันเป็นองค์ประกอบของความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ศาลจึงสั่งให้โจทก์แก้ไขฟ้อง นำส่งเอกสาร และชี้ข้อพยานหลักฐาน โดยแสดงให้เห็นว่าจำเลยทั้งสี่ได้ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย โดยมีเจตนาให้โจทก์หรือบุคคลใดได้รับความเสียหายอันเป็นองค์ประกอบของความผิด ระบุถึงตัวบุคคล เอกสารหรือวัตถุพยานให้ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปได้ โจทก์ทราบคำสั่งดังกล่าวแล้ว และได้ยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ยืนยันว่าข้อกล่าวหาที่โจทก์บรรยายมาในฟ้องชัดเจนแล้ว ฟ้องโจทก์ไม่มีส่วนใดที่ขัดแย้งกัน

มาตรา 157 ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

¹³ คำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 4 คดีหมายเลขดำที่ อท. 57/2560 คดีหมายเลขแดงที่ อท. 31/2560

ศาลเห็นว่าการที่โจทก์บรรยายฟ้องถึงการกระทำของจำเลยทั้งสี่ว่าเป็นการกระทำนอกอำนาจหน้าที่ จำเลยไม่มีอำนาจหน้าที่สั่งการหรืออนุมัติให้นักบินนำอากาศยานขึ้นบิน ร่วมกันลักลอบนำอากาศยานของมหาวิทยาลัยขึ้นบินเพื่อไปส่งบุคคลภายนอก เท่ากับเป็นการยืนยันว่าจำเลยทั้งสี่ไม่ได้กระทำการในฐานะเจ้าพนักงานในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ อันเป็นองค์ประกอบความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ฟ้องของโจทก์เป็นคำฟ้องที่ขาดองค์ประกอบความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ประกอบกับกับโจทก์ไม่ได้แก้ไขคำฟ้อง ซึ่งข้อพยานหลักฐานให้ได้รับความโดยชัดแจ้งเพียงพอที่จะทำให้จำเลยทั้งสี่เข้าใจข้อหาและต่อสู้คดีได้ถูกต้อง จึงเป็นฟ้องที่เคลือบคลุมไม่ครบองค์ประกอบความผิดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 158 (5) ประกอบพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาและประพจน์มิชอบ มาตรา 15 วรรคหนึ่ง ศาลจึงมีคำพิพากษายกฟ้องโจทก์ในชั้นตรวจฟ้องโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง

ต่อมาโจทก์อุทธรณ์คำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพจน์มิชอบภาค 4 ซึ่งศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพจน์มิชอบ พิจารณาแล้วเห็นฟ้องด้วยกับคำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพจน์มิชอบภาค 4 คดีไม่จำต้องรับคำฟ้องของโจทก์ไว้ไต่สวนมูลฟ้อง อุทธรณ์ของโจทก์ฟังไม่ขึ้น และพิพากษายืน

การที่ศาลมีคำพิพากษาดังกล่าว เป็นการวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี ถือว่าศาลได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง ทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4) ต้องห้ามไม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกเรื่องกล่าวหาดังกล่าวขึ้นพิจารณา โจทก์จึงไม่อาจกล่าวหาร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวได้อีก

นอกจากนี้การให้อำนาจผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพจน์มิชอบ ศาลมีภาระที่จะต้องตรวจสอบความถูกต้องตั้งแต่ขั้นตอนการเริ่มฟ้องคดี โดยพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2559 มาตรา 15 กำหนดให้คำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือ มีข้อความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 158 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีข้อความที่เป็นการกล่าวหาเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นความผิดคดีทุจริตและประพจน์มิชอบ และต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่ากระทำความผิดพร้อมทั้งชี้ข้อพยานหลักฐานให้ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปได้ กรณีที่ศาลเห็นว่าฟ้องไม่ถูกต้อง ให้ศาลมีคำสั่งให้โจทก์แก้ฟ้องให้ถูกต้อง การไต่สวนมูลฟ้อง การพิจารณาว่าผู้เสียหายเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงในคดีหรือไม่ ทั้งยังต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในคดี ซึ่งการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องคดี เป็นการกำหนดให้องค์กรเดียวกันทำหน้าที่ทั้งการแสวงหาข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน และการพิจารณาพิพากษา จึงขาดการถ่วงดุลอำนาจ

ระหว่างองค์กร อันจะนำไปสู่การขาดความน่าเชื่อถือในการพิจารณาพิพากษาคดี รวมถึงความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดี ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายในการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินคดีอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นไปตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 จึงควรจำกัดหรือตัดอำนาจการฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้เสียหาย โดยให้ผู้เสียหายดำเนินการกล่าวหาร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานก่อนการดำเนินการในชั้นศาล

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบหรือการคอร์รัปชันในประเทศไทย
- 2) เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีการดำเนินคดีอาญา บทบาทของศาลในการค้นหาความจริงในคดีอาญา และการกระทำความผิดฐานทุจริตและประพฤติมิชอบ
- 3) เพื่อศึกษาสภาพปัญหากรณีผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ
- 4) เพื่อศึกษาบทบาทของศาลในการพิจารณาคดีอาญาและบทบาทของศาลในคดีอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ
- 5) เพื่อเสนอแนะและหาแนวทางที่เหมาะสมในการกำหนดอำนาจการฟ้องคดีของผู้เสียหายในคดีอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

1.3 สมมติฐานการศึกษา

การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) แต่ก็ให้สิทธิผู้เสียหายในการดำเนินคดีอาญาด้วยตนเองด้วย โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 ได้กำหนดให้ พนักงานอัยการ และผู้เสียหาย มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล แต่การกำหนดให้ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งมีคุณธรรมทางกฎหมายมุ่งคุ้มครองความบริสุทธิ์แห่งอำนาจรัฐหรือตำแหน่งหน้าที่ราชการต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ อาจก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินคดี ทั้งในส่วนที่ผู้เสียหายไม่มีความรู้ความเข้าใจในการ

ปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องร้องดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ การกลั่นแกล้งฟ้องร้อง การฟ้องคดีเพื่อตัดอำนาจการแสวงหาข้อเท็จจริง และไต่สวนข้อเท็จจริงของหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจ นอกจากนี้ศาลยังมีภาระที่จะต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ โดยมีการแต่งตั้งเจ้าพนักงานคดีเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือศาลในการดำเนินคดีทั้งในชั้นไต่สวนมูลฟ้องและในระหว่างพิจารณาคดี ซึ่งเป็นการสร้างองค์กรคู่ขนานกับองค์กรของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่มีการตรวจสอบกลั่นกรองการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนคดีขึ้นสู่ศาล นำไปสู่ความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดี ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายในการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ส่งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐและระบบบริหารราชการแผ่นดิน ดังนั้น จึงควรจำกัดหรือตัดอำนาจการฟ้องคดีอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้เสียหาย

1.4 วิธีการศึกษา

การศึกษาปัญหาการฟ้องคดีอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบโดยผู้เสียหาย ใช้วิธีการศึกษาในรูปแบบการศึกษาค้นคว้าโดยเอกสาร (Documentary Research) โดยผู้ศึกษาได้ค้นคว้าจากหนังสือ ตำรา บทความทางวิชาการ ประมวลกฎหมาย พระราชบัญญัติ และแนวคำพิพากษา ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ และนำมาประมวล วิเคราะห์ เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิจัย

1.5 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาปัญหาการฟ้องคดีอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบโดยผู้เสียหาย มุ่งศึกษาและวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบหรือการคอร์รัปชัน คุณธรรมทางกฎหมาย ผู้เสียหายในความผิดฐานทุจริตและประพฤติมิชอบ บทบาทของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบในการค้นหาความจริงในคดีอาญากรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อศาล รวมถึงแนวคิดและทฤษฎีการดำเนินคดีอาญา ระบบการดำเนินคดีอาญา และหลักการดำเนินคดีอาญา เพื่อนำมาเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) ทำให้ทราบและเข้าใจสภาพปัญหา รวมถึงผลกระทบที่เกิดจากปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบหรือการคอร์รัปชัน
- 2) ทำให้ทราบแนวคิดและทฤษฎีการดำเนินคดีอาญา ระบบการดำเนินคดีอาญา และหลักการดำเนินคดีอาญา
- 3) ทำให้ทราบบทบาทของศาลในการพิจารณาคดีทั้งคดีอาญาทั่วไป และคดีอาญาทุจริต และประพฤติมิชอบ
- 4) ทำให้ทราบแนวทางที่เหมาะสมในการปรับปรุงและแก้ไขอำนาจการฟ้องคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบโดยผู้เสียหาย และบทบาทของศาลในการค้นหาความจริงในคดีอาญาทุจริต และประพฤติมิชอบ

บทที่ 2

แนวคิดและทฤษฎีการดำเนินคดีอาญา ผู้เสียหายในคดีอาญา และคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

การดำเนินคดีอาญาเป็นการดำเนินการค้นหาความจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษและรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีการในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ขึ้นอยู่กับว่าประเทศนั้นๆ มีพัฒนาการทางความคิด ค่านิยม วัฒนธรรมและนิติวิธีต่อการดำเนินคดีอาญาเช่นใด อย่างไรก็ตามความแตกต่างในวิธีการดำเนินคดีอาญาดังกล่าวเป็นเพียงรายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น แต่หลักของการดำเนินคดีอาญาเป็นหลักการเดียวกัน¹

สำหรับการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) แต่ก็ให้สิทธิผู้เสียหายให้ดำเนินคดีอาญาด้วยตนเองทั้งในคดีอาญาแผ่นดินและคดีความผิดต่อส่วนตัว² โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 ได้บัญญัติให้พนักงานอัยการและผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล ทำให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีอาญาด้วยตนเองอย่างกว้างขวาง แม้กระทั่งการฟ้องคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ นอกจากนี้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบต่อศาลได้โดยตรง และมากกว่าที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือผู้เสียหายสามารถฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ ซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายไทย สามารถฟ้องเอกชนโดยอ้างเพียงว่าบุคคลนั้นเป็นตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน หรือ ผู้สมคบ กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในการกระทำความผิด³

¹ ณรงค์ ใจหาญ, หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 12, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2556, น. 27.

² คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 9, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2561), น. 148.

³ สถาพร ภักดีวงศ์, “ปัญหาและอุปสรรคของการเปิดโอกาสให้ราษฎรมีสิทธิฟ้องเจ้าหน้าที่รัฐในความผิดอาญาเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ในระบบกฎหมายไทย”, วารสารสังคมวิจัยและพัฒนา, ปีที่ 1, ฉบับที่ 2, น. 17 (เมษายน - มิถุนายน 2562).

เพื่อให้ทราบและทำความเข้าใจในหลักการดำเนินคดีอาญา ในบทนี้ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึง หลักการดำเนินคดีอาญา การฟ้องคดีอาญา ความเป็นผู้เสียหาย คุณธรรมทางกฎหมาย และคดีทุจริต และประพจน์มิชอบ

2.1 ระบบการดำเนินคดีอาญา

ระบบการดำเนินคดีอาญาในปัจจุบันสามารถแบ่งออกเป็น 2 ระบบ ที่สำคัญ ได้แก่ ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) และระบบกล่าวหา (Accusatorial System)⁴ ซึ่งทั้งสองระบบดังกล่าวมีประวัติความเป็นมา หลักเกณฑ์ วิธีการ ตลอดจนพัฒนาการที่แตกต่างกัน ส่งผลให้ข้อเท็จจริงที่ได้จากการดำเนินคดีอาญา รวมถึงบทบาทขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการค้นหาข้อเท็จจริง โดยใช้ระบบการดำเนินคดีทั้ง 2 ระบบ แตกต่างกันด้วย⁵

ทั้งนี้ ในทางวิชาการของประเทศไทยมีแนวคิดและคำอธิบายความหมายของระบบการดำเนินคดีอาญาทั้ง 2 ระบบ แตกต่างกัน ในที่นี้จึงขอยกเอาคำอธิบายของนักวิชาการทางกฎหมายของไทยที่ได้ให้ความหมายของระบบไต่สวน และระบบกล่าวหา มาศึกษาเพื่อทำความเข้าใจระบบการดำเนินคดีอาญาทั้ง 2 ระบบ ดังกล่าว

2.1.1 ระบบไต่สวน (Inquisitorial System)

ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร ได้ให้คำอธิบายระบบไต่สวนสรุปได้ว่า “ระบบไต่สวน” (Inquisitionsprozess / inquisitorial System) เป็นระบบการดำเนินคดีอาญาที่ไม่มีการแยก “หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง” และ “หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี” ออกจากกัน การดำเนินคดีอาญาทั้งหมดตกอยู่ในมือของผู้พิพากษาหรือศาลองค์กรเดียว และผู้ถูกไต่สวนตกเป็นกรรมในคดี และมีสภาพไม่ต่างอะไรกับวัตถุ ในภาคพื้นยุโรป (Europa /continental Europe) การดำเนินคดีอาญาตามระบบไต่สวนได้ถึงจุดเลวร้ายจนที่สุด เมื่อมีการทรมานร่างกายตามวิธีการล่าแม่มด (Hexerei/witchcraft)⁶

⁴ คณิต ณ นคร, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น. 86.

⁵ วีระพงษ์ บัญญูภาส และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การพัฒนาระบบการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมในการค้นหาความจริง เพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชนตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), น. 21.

⁶ คณิต ณ นคร, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น. 87.

ศาสตราจารย์ ดร. สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล ได้ให้คำอธิบายระบบไต่สวนสรุปได้ว่า “ระบบไต่สวน” (Inquisitorial System) มีวิวัฒนาการมาจากศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิก ที่เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ผู้มีอำนาจในสังคม เช่น ผู้ปกครอง หรือศาล มีหน้าที่ค้นหาข้อเท็จจริงให้ได้ไม่ว่าจะด้วยวิธีใด และมีผู้ฟ้องร้องหรือไม่ เพื่อหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ โดยการหาตัวผู้กระทำความผิดที่ไม่มีหลักเกณฑ์ในการไต่สวน หรือวิธีพิจารณาคดีที่เคร่งครัด ศาลไม่ได้ทำหน้าที่เป็นคนกลางตัดสินคดีเพียงอย่างเดียว แต่จะต้องเป็นผู้ค้นหาความจริง ทำให้การมุ่งแต่จะค้นหาความจริงเพื่อรู้ถึงข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นนำไปสู่การใช้วิธีทรมานจำเลยด้วยวิธีการต่างๆ เช่น คุกคามจะทรมานพิสูจน์กันแบบดำนํ้า ลุยไฟ บวงสรวง สาบาน หรือแข่งขันกันด้วยจำนวนพยาน เป็นต้น เพื่อให้จำเลยรับสารภาพและเล่าข้อเท็จจริงให้ศาลฟัง การพิจารณาคดีจึงอาจกระทำกลับหลังจำเลยได้ โดยถือว่าศาลสามารถให้ความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิจำเลยได้อยู่แล้ว ต่อมาเมื่อระบบการทรมานจำเลยหมดไป นักกฎหมายเริ่มค้นหาความจริงจากพยานหลักฐาน ระบบไต่สวนจึงคลี่คลายไปในทางการค้นหาความจริงโดยการนำพยานหลักฐานเข้าสืบ แต่ยังคงลักษณะที่ศาลมีหน้าที่ค้นหาความจริงจากพยานหลักฐานต่างๆ ทั้งที่คู่ความนำเสนอต่อศาล หรือที่ศาลเห็นควรเรียกมาเอง จึงอาจกล่าวได้ว่า ในระบบไต่สวนศาลมีบทบาททั้งในการสอบสวน ฟ้องร้อง และการพิจารณาพิพากษาคดี ผู้กล่าวหาในฐานะเป็นเพียงผู้ถูกชักฟอกจากการไต่สวนของศาล ในลักษณะกรรมในคดี (object หรือ Prozess - objekt) เท่านั้น⁷

ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต ได้ให้คำอธิบายระบบไต่สวนสรุปได้ว่า “ระบบไต่สวน” (Inquisitorial System) เป็นระบบที่พัฒนาต่อมาจากระบบกล่าวหา ได้รับอิทธิพลมาจากระบบกฎหมายโรมัน โดยมีการยกเลิกการให้ผู้เสียหายเป็นผู้กล่าวหาเอง แล้วให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้กล่าวหาแทน ผู้พิพากษาเปลี่ยนสถานะจากการเป็นคนกลางมาทำหน้าที่เป็นผู้ไต่สวน การสืบพยานหลักฐานเน้นการแสวงหาความจริงแท้ (Truth) ไม่จำกัดการพิสูจน์ความจริงที่การนำเสนอพยานหลักฐานเท่านั้น แต่เปิดโอกาสให้ศาลแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างเต็มที่ ศาลจึงเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการค้นหาความจริง โดยมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

1) ศาลเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพิจารณาคดี ศาลจึงอาจใช้ดุลพินิจในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวาง ทั้งการสืบพยานหลักฐานเพิ่มเติมเพื่อให้ข้อเท็จจริงมากที่สุดและงดสืบพยานหลักฐาน

2) การพิจารณาคดีมีลักษณะเป็นการดำเนินการระหว่างศาลกับจำเลย

⁷ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, “การนำรูปแบบการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาพัฒนารูปแบบการพิจารณาคดีอาญาทั่วไป”, ในงานวิจัยหลักสูตร ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) รุ่นที่ 8 วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม, 2548, น. 6 – 7.

3) ไม่มีกฎเกณฑ์ในการสืบพยานหลักฐาน แบบพิธีในการสืบพยานหลักฐาน มีน้อย ไม่มีบทตัดพยานหลักฐาน (Exclusionary Rule) ที่เด็ดขาด เปิดโอกาสให้นำเสนอพยานหลักฐาน ต่อศาลได้อย่างกว้างขวาง⁸

ศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ ได้ให้คำอธิบายระบบไต่สวนสรุปได้ว่า “ระบบไต่สวน” เป็นระบบการดำเนินคดีอาญาในยุโรปดั้งเดิม ที่ศาลมีหน้าที่ทั้งในการสอบสวนฟ้องร้อง และการพิจารณาพิพากษาคดี ส่วนผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยมีฐานะเป็นเพียงผู้ถูกชักพอกจากการไต่สวนของศาลในลักษณะเป็นกรรมในคดี การดำเนินคดีมีศาลเป็นผู้ไต่สวน และจำเลยเป็นผู้ถูกไต่สวน อำนาจการชี้ขาดทั้งกระบวนการพิจารณาอยู่ในดุลพินิจของศาลเพียงคนเดียว ไม่มีการตรวจสอบหรือคานอำนาจ ดังนั้น จึงอาจเกิดกรณีที่มีการพิจารณาและพิพากษาไม่ได้เกิดจากความบริสุทธิ์ใจ หรือมีอคติต่อผู้ถูกไต่สวนหรือจำเลยได้ง่าย และการที่ผู้ถูกไต่สวนเป็นกรรมในคดีทำให้ไม่มีโอกาสแก้ข้อกล่าวหา การค้นหาความจริงโดยการข่มขู่ ทรมาณ ผู้ถูกไต่สวนเพื่อรับสารภาพเป็นการกระทำที่ขัดด้วยกฎหมายในการค้นหาความจริง⁹

ดร. อุทัย อาทิวะ ได้ให้คำอธิบายระบบไต่สวนสรุปได้ว่า “ระบบไต่สวน” นิยมใช้กันในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil law) ซึ่งเป็นกลุ่มของประเทศที่ตั้งอยู่ในภาคพื้นยุโรป ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส เบลเยียม เยอรมนี เนเธอร์แลนด์ เป็นต้น ซึ่งแต่เดิมประเทศเหล่านี้ใช้ระบบกล่าวหาในการดำเนินคดี ต่อมาในช่วงตอนต้นของคริสต์ศตวรรษที่ 13 บาทหลวงของศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิก ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลในการพิจารณาคดีความผิดที่กระทำต่อคริสตจักร เช่นการหมิ่นคริสตศาสนา หรือการกระทำที่เป็นมัมต จะเป็นผู้ทำหน้าที่กล่าวโทษ ไต่สวนหาความจริง และตัดสินคดี การที่บาทหลวงมีอำนาจมากนำไปสู่การใช้อำนาจตามอำเภอใจ มีการปฏิบัติต่อผู้ถูกกล่าวหาเสมือนกระทำต่อวัตถุ (Object) การค้นหาความจริงเน้นไปที่การพยายามทำให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยรับสารภาพด้วยการทรมานหรือใช้วิธีที่ทารุณโหดร้าย เช่นการ ดำน้ำ ลุยไฟ เป็นต้น

ในระบบไต่สวนจะมีผู้พิพากษาไต่สวนทำหน้าที่แสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานในชั้นก่อนพิจารณา แต่ขาดการเคารพหลักสิทธิมนุษยชน และหลักความเสมอภาคในการต่อสู้คดี เนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยตกอยู่ในฐานะเป็นกรรม (Object) ของคดี จึงไม่มีที่ปรึกษาหรือทนายความให้ความช่วยเหลือเหมือนจำเลยในระบบกล่าวหา การดำเนินกระบวนการพิจารณา

⁸ อุดม รัฐอมฤต, คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563), น. 28 – 29.

⁹ ณรงค์ ใจหาญ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 28.

เป็นอำนาจเด็ดขาดของศาล ศาลสามารถค้นหาความจริงได้โดยไม่จำกัดอยู่เฉพาะแต่เพียงพยานหลักฐานที่คู่ความนำเสนอเท่านั้น

การดำเนินคดีในระบบไต่สวนจะมีประสิทธิภาพ และรวดเร็ว เนื่องจากศาลมีอำนาจเต็มที่ในการดำเนินคดีตั้งแต่ในชั้นไต่สวน จนถึงชั้นพิจารณาพิพากษาคดี ศาลจึงมีอำนาจแสวงหาพยานหลักฐาน และควบคุมกระบวนการพิจารณาให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการได้ คู่ความหรือทนายความไม่มีอำนาจถามพยานที่มาเบิกความโดยตรง แต่ต้องถามผ่านศาล บทบาทของทนายความในระบบไต่สวนจึงมีน้อย¹⁰

ศาสตราจารย์พิเศษ โสภณ รัตนกร ได้ให้คำอธิบายระบบไต่สวนสรุปได้ว่า “ระบบไต่สวน” เป็นระบบการพิจารณาคดีของประเทศในภาคพื้นยุโรป ที่ใช้ระบบซีวิลลอว์ ได้รับอิทธิพลมาจากกฎหมายโรมัน มีที่มาจากการชำระความของพระในศาสนาคริสต์นิกายโรมันคาทอลิก เป็นระบบที่พัฒนามาจากการแก้แค้นส่วนตัว โดยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่กล่าวหาแทนผู้เสียหาย กำหนดให้ศาลหรือผู้พิพากษามีบทบาทในการค้นหาความจริง ศาลจึงเข้าไปมีส่วนในการไต่สวนหาความจริง โดยเปลี่ยนสถานะจากคนกลางในการตัดสินคดีมาเป็นผู้ไต่สวน ศาลมีอำนาจสืบสวนพยาน และควบคุมกระบวนการไต่สวน การพิจารณาคดีเป็นการต่อสู้กันระหว่างจำเลยกับรัฐ ในบางกรณีศาลเข้าไปมีส่วนร่วมในคดีตั้งแต่ในชั้นสอบสวน การดำเนินคดีในศาลไม่ว่าจะเป็นการสืบพยาน ซักถามพยาน ศาลจะเป็นผู้ดำเนินการเองโดยตลอด ผู้อื่นจะถามพยานจะต้องได้รับอนุญาตจากศาลก่อน และเนื่องจากระบบดังกล่าวมุ่งค้นหาความจริงเป็นสำคัญ การพิจารณาคดีจึงไม่ได้กระทำโดยเปิดเผย และเพื่อให้ศาลทำงานได้อย่างคล่องตัว กฎเกณฑ์ต่างๆ ในการพิจารณาคดีและสืบพยานจึงไม่เข้มงวด การฟ้องคดีอาญาถือว่าเป็นเรื่องของรัฐ เอกชนมีบทบาทในการฟ้องคดีอาญาที่จำกัดมาก และมีการพิจารณาคดีตามเอกสารมากกว่าการพิจารณาจากคำเบิกความของพยาน¹¹

2.1.2 ระบบกล่าวหา (Accusatorial System)

ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร ได้ให้คำอธิบายระบบกล่าวหาสรุปได้ว่า “ระบบกล่าวหา” (Akkusationsprozess / accusatorial System) เป็นระบบการดำเนินคดีอาญาที่มีการแก้ไขข้อบกพร่องของการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวน มีการแยก “หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง” และ “หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี” ออกให้องค์กรที่มีหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาต่างหากจากกันเป็นผู้ดำเนินการ เนื่องจากเห็นว่าในการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวน ผู้พิพากษามีอำนาจมากเกินไป

¹⁰ อุทัย อาทิวะ, คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 2 สิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด วี.เจ.พรินติ้ง, มกราคม 2554, น. 9 – 10.

¹¹ โสภณ รัตนกร, คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน, พิมพ์ครั้งที่ 11 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, กันยายน 2557), น. 3 – 5.

มักมีอคติลำเอียง รู้สึกตนว่าเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ปราบปราม ดังนั้น เพื่อลดอำนาจของผู้พิพากษาและเพื่อจัดข้อผิดพลาด จึงตัดอำนาจผู้พิพากษาในส่วนที่เกี่ยวกับการสอบสวนฟ้องร้องออกไปให้องค์กร “อัยการ” หรือ “พนักงานอัยการ” เป็นผู้ดำเนินการ¹²

ศาสตราจารย์ ดร. สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล ได้ให้คำอธิบายระบบกล่าวหาสรุปได้ว่า “ระบบกล่าวหา” (Accusatorial System) เป็นระบบการดำเนินคดีอาญาที่แก้ไขข้อบกพร่องของการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวน มีลักษณะสำคัญ คือ การแยกองค์กรที่ทำหน้าที่ในการ “พิพากษา” ออกจากองค์กรที่ทำหน้าที่ “สอบสวนฟ้องร้อง” โดยให้องค์กรศาลทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาชี้ขาดข้อเท็จจริงในแต่ละขั้นตอนนั้น และให้พนักงานอัยการทำหน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง ทั้งนี้ องค์กรทั้งสองต้องมีอิสระจากกัน และยกฐานะของผู้ต้องหาหรือจำเลยขึ้นเป็นประธานในคดี (Prozess - subickt) โดยถือว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพิจารณา ให้สิทธิต่างๆ แก่ผู้ต้องหาหรือจำเลย เปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยได้ต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ และไม่มีการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่ไม่ชอบ นอกจากนี้ ระบบดังกล่าวยังมีเงื่อนไขในการดำเนินคดี กล่าวคือศาลจะดำเนินคดีได้ต่อเมื่อพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดี และศาลจะตัดสินนอกเหนือจากคำฟ้อง และขยายความไปลงโทษผู้ที่พนักงานอัยการไม่ได้ยื่นฟ้องไม่ได้¹³

ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต ได้ให้คำอธิบายระบบกล่าวหาสรุปได้ว่า “ระบบกล่าวหา” (Accusatorial System) เป็นระบบการพิจารณาคดีที่มีลักษณะของการต่อสู้กันระหว่างโจทก์กับจำเลย ภายใต้กฎระเบียบที่แน่นอนตายตัว ต่อหน้าผู้พิพากษาซึ่งวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัด (Neutrality) โดยคดีเริ่มจากการที่โจทก์นำคดีมาฟ้องจำเลยต่อศาล โดยโจทก์กับจำเลยในฐานะคู่ความที่มีสิทธิเท่าเทียมกัน ผู้พิพากษามีดุลพินิจในการดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างจำกัด โดยปล่อยให้ทำหน้าที่ของคู่ความที่จะนำพยานหลักฐานเข้าสืบ การพิพากษาคดีเป็นไปตามเนื้อหาแห่งพยานหลักฐานที่คู่ความได้นำสืบต่อศาล โดยมีลักษณะสำคัญ ดังนี้

- 1) ศาลมีบทบาทเป็นเพียงผู้ตัดสินคดีเท่านั้น
- 2) โจทก์กับจำเลยมีบทบาทสำคัญในการพิสูจน์ความจริง หน้าที่ในการพิสูจน์ข้อกล่าวอ้างเป็นหน้าที่ของโจทก์โดยเฉพาะ
- 3) มีกฎเกณฑ์การรับฟังพยานหลักฐาน และการนำสืบพยานหลักฐานที่เคร่งครัด มีบทตัดพยานหลักฐาน (Exclusionary Rule) ศาลรับฟังพยานหลักฐานที่ขัดกับหลักเกณฑ์การรับฟังพยานหลักฐานไม่ได้¹⁴

¹² คณิต ณ นคร, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น. 61 – 62.

¹³ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7, น. 8.

¹⁴ อุดม รัฐอมฤต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 8, น. 27 – 28.

ศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ ได้ให้คำอธิบายระบบกล่าวหาสรุปได้ว่า “ระบบกล่าวหา” เป็นระบบการดำเนินคดีอาญาที่ได้แก้ไขข้อบกพร่องของการดำเนินคดีในระบบไต่สวน โดยการแยกองค์การที่ทำหน้าที่ในการค้นหาความจริงออกจากองค์การที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษา โดยแยกให้องค์กรอัยการทำหน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง และศาลทำหน้าที่พิจารณาพิพากษา โดยทั้งสององค์กรมีอิสระจากกัน จำเลยมีหลักประกันว่าจะถูกลงโทษต่อเมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องคดีและศาลมีคำพิพากษาลงโทษจำเลย จำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหาเปลี่ยนฐานะจากการเป็นผู้ถูกชักฟอกเป็นผู้ร่วมในการเสนอข้อเท็จจริง และค้นหาความจริงในกระบวนการพิจารณา ซึ่งถือเป็นประธานในคดี (Subject) โดยจำเลยหรือผู้ถูกกล่าวหาได้รับสิทธิต่างๆ ในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ หรือการวางเฉย และได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะได้รับการพิพากษาตัดสินจากศาลว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิด¹⁵

ดร. อุทัย อาทิวะ ได้ให้คำอธิบายระบบกล่าวหาสรุปได้ว่า “ระบบกล่าวหา” เป็นวิธีพิจารณาคดีอาญาในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแองโกล - อเมริกัน (Anglo - American System) มีลักษณะใกล้เคียงกับการดำเนินคดีแพ่ง การดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา มีรูปแบบสำคัญ 4 ประการ ได้แก่

- 1) การต่อสู้คดีของคู่ความสองฝ่ายที่ขัดแย้งและเป็นปฏิปักษ์กัน
- 2) ในการพิจารณาคดีคู่ความต้องปรากฏตัวในศาลเพื่อแสดงเหตุผลพยานหลักฐานสนับสนุนข้ออ้างและข้อโต้แย้งของแต่ละฝ่ายด้วยวาจา
- 3) ผู้พิพากษาทำหน้าที่เป็นคนกลาง (Arbitrate) ประเมินพยานหลักฐานที่แต่ละฝ่ายนำเสนอ
- 4) คำวินิจฉัยของศาลจะวางอยู่บนพื้นฐานของพยานหลักฐานที่ได้จากการสืบพยานของคู่ความเท่านั้น ไม่นำพยานหลักฐานนอกเหนือจากนั้นมาพิจารณา

คู่ความในระบบกล่าวหา มีสิทธินำพยานหลักฐานเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลได้อย่างเท่าเทียมกันตามหลักความเสมอภาคในการต่อสู้คดี ดังนั้น จำเลยในกระบวนการพิจารณาคดีอาญาที่อยู่ในระบบกล่าวหาจึงได้รับสิทธิในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ตามหลักการคุ้มครองสิทธิของบุคคลในคดีอาญา การพิจารณาคดีจะดำเนินการโดยลูกขุน กล่าวคือ ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาคดี โดยมีการคัดเลือกประชาชนเข้ามาทำหน้าที่ตัดสินปัญหาข้อเท็จจริงว่าจำเลย ได้กระทำความผิดหรือไม่ สิทธิของจำเลยได้รับการคุ้มครองอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันกับฝ่ายที่กล่าวหา มีสิทธิได้รับความช่วยเหลือจากที่ปรึกษาหรือทนายความในระหว่างการดำเนินคดี แต่การที่มีการคุ้มครองสิทธิของจำเลยดังกล่าวก็ทำให้การดำเนินคดีล่าช้า ขาดประสิทธิภาพ และการลงโทษจำเลย

¹⁵ ณรงค์ ใจหาญ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 28.

โดยดุลพินิจของลูกขุน ในบางครั้งก็อาจถูกทนายความของจำเลยโน้มน้าวจิตใจจนทำให้จำเลยหลุดพ้นจากการลงโทษได้¹⁶

ศาสตราจารย์พิเศษ โสภณ รัตนกร ได้ให้คำอธิบายระบบกล่าวหาสรุปได้ว่า “ระบบกล่าวหา” เป็นระบบการพิจารณาคดีของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ เป็นวิธีการพิจารณาที่พัฒนาขึ้นเพื่อใช้แทนการแก้แค้นส่วนตัว โดยให้ผู้เสียหาย ตลอดจนญาติของผู้เสียหาย มีอำนาจฟ้องคดีได้เอง การค้นหาข้อเท็จจริงและนำเสนอพยานหลักฐานเป็นเรื่องของโจทก์และจำเลย ศาลเป็นเพียงคนกลางพิจารณาคดี การพิจารณาคดีกระทำโดยเปิดเผยและด้วยวาจา

การพิจารณาคดีในระบบกล่าวหาแบ่งผู้เกี่ยวข้องกับคดีออกเป็น 3 ฝ่ายคือ โจทก์ จำเลย และศาล เนื่องจากระบบดังกล่าวมีวิวัฒนาการมาจากการพิจารณาคดีในสมัยโบราณที่ใช้วิธีทรมาน (trial by ordeal) และการพิจารณาคดีโดยให้คู่ความต่อสู้กัน (trial by battle) โดยศาลเป็นคนกลางทำหน้าที่เป็นกรรมการ คอยควบคุมคู่ความให้ดำเนินคดีตามกฎหมายและกติกากำหนดไว้ในกฎหมาย ต่อมาจึงเปลี่ยนมาใช้ในการพิจารณาคดีโดยนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของจำเลยแทน การเริ่มต้นคดีจะเริ่มต้นโดยโจทก์เป็นผู้กล่าวหา และนำเสนอพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดของจำเลย โดยจำเลยในคดีอาญาได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าโจทก์จะพิสูจน์ความผิดของจำเลยจนศาลสิ้นสงสัย ส่วนจำเลยมีหน้าที่นำสืบพยานหลักฐานของโจทก์ การพิจารณาคดีถือหลักการให้ความคุ้มครองสิทธิในการต่อสู้คดีของจำเลยเป็นพิเศษ โดยจะต้องมีการพิจารณาคดีในศาลโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย จำเลยมีสิทธิที่จะมีทนายความ และมีการซักค้านพยานฝ่ายตรงข้าม¹⁷

2.2 ระบบการค้นหาความจริงในคดีอาญา

การค้นหาความจริงในคดีอาญาศาลจะพิจารณาจากพยานหลักฐานที่นำเข้าสู่การพิจารณาคดีไม่ว่าจะเป็นพยานหลักฐานที่นำเสนอโดยคู่ความหรือพยานหลักฐานที่ศาลเรียกเข้ามาในคดี¹⁸ ดังนั้นศาลจึงมีบทบาทสำคัญในการค้นหาความจริง และการสืบพยานในคดีโดยบทบาทของศาลจะแตกต่างกันไปแล้วแต่ระบบกฎหมาย กล่าวคือประเทศที่ใช้ระบบคอมมอนลอว์จะค้นหาความจริงในคดีอาญาโดยใช้ระบบการต่อสู้ระหว่างคู่ความ (Adversarial System) ส่วนประเทศที่ใช้

¹⁶ อุทัย อาทิเวช, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 10*, น. 8 – 9.

¹⁷ โสภณ รัตนกร, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 11*, น. 1 – 3.

¹⁸ ณรงค์ ใจหาญ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 37.

ระบบซีวิลลอว์จะค้นหาความจริงในคดีอาญาโดยใช้ระบบตรวจสอบข้อเท็จจริง (Examination System) ¹⁹

2.2.1 ระบบการต่อสู้ระหว่างคู่ความ (Adversarial System)

ระบบต่อสู้ระหว่างคู่ความ หรือการค้นหาความจริงตามแบบ ²⁰ เป็นระบบการค้นหาความจริงในคดีอาญาในประเทศอังกฤษซึ่งใช้กฎหมายในระบบคอมมอนลอว์ และในประเทศอังกฤษดั้งเดิมถือว่าการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นหน้าที่ของประชาชน ประชาชนทุกคนจึงสามารถนำคดีอาญามาฟ้องต่อศาลได้โดยตรงและไม่ต้องคำนึงว่าผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้เสียหายหรือไม่ โดยเรียกหลักการดำเนินคดีดังกล่าวว่าการดำเนินการคดีอาญาโดยประชาชน (Popular prosecution) ซึ่งคู่กรณีมีความเท่าเทียมกัน การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีจึงมีลักษณะของการต่อสู้กันระหว่างคู่ความ ²¹ โดยศาลจะวางตัวเป็นกลางทำหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่คู่ความแต่ละฝ่ายนำเสนอต่อศาลว่าเป็นพยานหลักฐานที่ชอบด้วยหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ และคอยควบคุมการพิจารณาคดีเพื่อไม่ให้เกิดการเอารัดเอาเปรียบกันทางคดี คู่ความมีหน้าที่ที่จะต้องนำเสนอข้อเท็จจริงให้ปรากฏต่อศาล ศาลไม่มีหน้าที่ในการกำหนดประเด็นในการสืบพยาน และการพิจารณาพิพากษาคดีศาลจะพิจารณาจากพยานหลักฐานที่คู่ความนำเสนอให้ปรากฏต่อศาลเท่านั้น

2.2.2 ระบบตรวจสอบข้อเท็จจริง (Examination System)

ระบบตรวจสอบข้อเท็จจริง หรือวิธีการค้นหาความจริงแบบไม่ต่อสู้กัน (Non – adversary System) หรือการค้นหาความจริงในเนื้อหา (Das Inquisititionsprinzip) ²² เป็นระบบการค้นหาความจริงในคดีอาญาที่ใช้ในประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบซีวิลลอว์ เช่น ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี การฟ้องคดีต่อศาลเป็นไปตามระบบการฟ้องคดีโดยรัฐ (State Prosecution) ซึ่งรัฐเป็นผู้ดำเนินการค้นหาความจริงในคดีอาญา โดยทุกฝ่ายมีหน้าที่ค้นหาความจริงในคดี ในการดำเนินคดีของเจ้าพนักงาน เจ้าพนักงานมีหน้าที่ค้นหาความจริงของเรื่องโดยไม่ต้องยึดติดกับข้อเท็จจริงของคู่ความฝ่ายใด การดำเนินคดีอาญาในศาล ศาลและคู่ความทุกฝ่ายต่างก็มีหน้าที่ในการค้นหาความจริงอย่างกระตือรือร้น (Active) ศาลจะวางเฉย (Passive) ไม่ได้ ²³ โดยศาลอาจพิจารณา

¹⁹ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7, น. 9.

²⁰ ณรงค์ ใจหาญ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 37.

²¹ คณิต ณ นคร, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น. 91 – 92.

²² สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 7, น. 11.

²³ คณิต ณ นคร, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น. 95.

พยานหลักฐานที่คู่ความนำเสนอต่อศาล เรียกพยานหลักฐานมาพิจารณาและซักถามพยานเอง เพื่อให้ได้ความจริง ทั้งนี้ ศาลมีอิสระในการรับฟังพยานหลักฐาน โดยไม่ต้องอาศัยคู่ความในการนำเสนอพยานหลักฐานให้ปรากฏต่อศาล ไม่มีระเบียบกฎเกณฑ์ในการพิจารณาคดีที่เคร่งครัด ทำให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง²⁴

อาจกล่าวได้ว่าระบบตรวจสอบข้อเท็จจริงเป็นระบบการค้นหาคำความจริงในคดีอาญา มุ่งจะให้ทราบความจริงในคดี โดยศาลและองค์กรของรัฐต้องร่วมกันหาความจริง โดยการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานอย่างกระตือรือร้น จนได้ทราบความจริงเพื่ออำนวยความยุติธรรม ศาลและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่ได้เป็นคู่ต่อสู้ของคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง แต่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่อำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน

2.3 หลักการดำเนินคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาเป็นหน้าที่สำคัญอย่างหนึ่งของรัฐ ในการดำเนินการเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ มีแนวคิดมาจากการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม ในแต่ละประเทศจะมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับว่าประเทศนั้นๆ มีประวัติศาสตร์พัฒนาการทางความคิด ค่านิยม ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม และนิติวิธีในการดำเนินคดีอาญาอย่างไร โดยแต่เดิมการดำเนินกระบวนการเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษมีความมุ่งหมายเพื่อแก้แค้นทดแทนในความผิดหรือความเสียหายที่ผู้กระทำความผิดได้ก่อให้เกิดขึ้น การดำเนินคดีอาญาจึงมีการดำเนินการโดยผู้เสียหายที่ต้องการให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษอย่างสาสมกับความผิด ต่อมาเมื่อมีความคิดว่าการกระทำความผิดทางอาญาไม่เพียงแต่ก่อให้เกิดผลกระทบและความเสียหายต่อผู้เสียหายเท่านั้น แต่ยังก่อให้เกิดผลกระทบและความเสียหายต่อสังคมและสมาชิกในสังคมด้วย ก่อให้เกิดหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนขึ้น และมีการพัฒนาหลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนดังกล่าวมาเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีอาญาในแต่ละประเทศไม่ได้ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาอย่างใดอย่างหนึ่งเพียงอย่างเดียวโดยเคร่งครัด แต่ละประเทศจะใช้หลักการดำเนินคดีอาญาแบบผสมผสาน เนื่องจากหลักการดำเนินคดีอาญาแต่ละหลักการมีข้อบกพร่องหรือความไม่สมบูรณ์ในตัวเอง ซึ่งหลักการดำเนินคดีอาญาสามารถแบ่งได้เป็น 3 หลักการ ดังนี้²⁵

²⁴ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, *อ้าวแล้ว เจิงอรรถที่ 7*, น. 20.

²⁵ ดาริน บุญมาเลิศ, “การฟ้องคดีในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2554), น. 5 – 6.

2.3.1 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย (Private Prosecution)

มนุษย์เป็นสัตว์สังคมไม่สามารถอยู่อย่างโดดเดี่ยวได้จึงมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มสังคมและขยายตัวเป็นกลุ่มใหญ่ขึ้นเรื่อยๆ เมื่อขนาดของกลุ่มสังคมใหญ่ขึ้น จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมสมาชิกในกลุ่มสังคมของตนโดยอาศัยขนบธรรมเนียม ประเพณี ความเชื่อทางศาสนา ประกอบกันเป็นหลักเกณฑ์ของสังคม เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในกลุ่มสังคม เมื่อสมาชิกในกลุ่มละเมิดหลักเกณฑ์ที่สังคมกำหนดทำให้คนในสังคมได้รับความเดือดร้อนเสียหาย บุคคลผู้ได้รับความเสียหายก็อาจแก้แค้นตอบแทนได้ ทั้งนี้ผู้เสียหายอาจสละสิทธิไม่ทำการแก้แค้นตอบแทน แต่อาจเรียกร้องค่าเสียหายจากการกระทำละเมิด เรียกค่าทำขวัญจากผู้กระทำความผิดแทนได้ ดังนั้นการดำเนินคดีอาญาดังเดิมจึงยังไม่ได้แยกความรับผิดชอบทางอาญาและทางแพ่งออกจากกัน ทำให้การดำเนินคดีปะปนกันทั้งในทางแพ่งและทางอาญา โดยให้บุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญาหรือเครือญาติดำเนินการฟ้องคดีรวมทั้งรวบรวมพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิดต่อศาลด้วยตนเอง เพื่อให้ศาลพิจารณาพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิด และบังคับให้ผู้กระทำความผิดชดเชยค่าเสียหายตามข้อเรียกร้องของผู้เสียหาย ดังนั้นผู้เสียหายจึงเป็นผู้มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและควบคุมอาชญากรรมในสังคม รัฐจึงต้องบัญญัติกฎหมายรับรองสิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องร้องคดีอาญา²⁶

อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายเป็นเรื่องการต่อสู้ระหว่างเอกชนกับเอกชน โดยมีศาลวางตนเป็นกลางชี้ขาดตัดสินคดี ซึ่งผู้เสียหายจะคำนึงถึงแต่เฉพาะความเดือดร้อนเสียหายในส่วนของตนเอง โดยมิได้คำนึงถึงผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม เมื่อผู้เสียหายได้รับชดเชยค่าเสียหายในส่วนของตนเองแล้ว ย่อมจะไม่ติดใจดำเนินการกับผู้กระทำความผิดอีก²⁷

2.3.2 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution)

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน เป็นแนวคิดที่ถือว่าการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน ประชาชนทุกคนจึงสามารถฟ้องคดีอาญาได้ ไม่ว่าผู้ฟ้องคดีจะเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงหรือไม่²⁸ โดยมีต้นกำเนิดมาจากประเทศอังกฤษและให้สิทธิประชาชนในการฟ้องคดีอย่างกว้างขวางและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณา ตั้งแต่ขั้นสืบสวนสอบสวน ฟ้องร้อง และตัดสินคดี ดังจะเห็นได้จากการที่คณะลูกขุนซึ่งเป็นผู้ที่ตัดสินว่าจำเลยมีความผิดหรือไม่ มาจากองค์กรของประชาชนและท้องถิ่นมากกว่าภาครัฐ²⁹ ทำให้เห็นได้ว่า

²⁶ เฟื่องอ้าง, น. 6.

²⁷ วีระพงษ์ บุญญะภาส และคณะ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5, น. 18 - 19.

²⁸ คณิต ญ นคร, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น. 91.

²⁹ ณรงค์ ใจหาญ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 31 - 32.

การควบคุมอาชญากรรมเป็นหน้าที่ของประชาชนและประชาชนเป็นผู้มีส่วนได้เสียในสังคม จึงมีหน้าที่ที่จะต้องร่วมกันรับผิดชอบและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในสังคม เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคม โดยมีที่มาจากการที่ประชาชนในประเทศอังกฤษต้องผ่านการต่อสู้ด้วยความยากลำบากเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิเสรีภาพ จึงให้ความสำคัญกับสิทธิเสรีภาพเป็นอย่างมาก อีกทั้งยังมีแนวคิดปฏิเสธอำนาจรัฐโดยในประเทศอังกฤษเมื่อครั้งมีการจัดตั้งระบบตำรวจเพื่อทำหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมกลับได้รับการต่อต้านจากประชาชน เนื่องจากประชาชนต้องการที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมรวมทั้งการดำเนินคดีอาญาด้วยตนเอง

แม้ว่าการดำเนินคดีอาญาในประเทศอังกฤษจะใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน แต่ในทางปฏิบัติการฟ้องคดีอาญาส่วนมากจะถูกดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ ซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่สืบสวนสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานและฟ้องคดีต่อศาล โดยในการฟ้องคดีกรมตำรวจอาจมอบหมายให้แผนกนิติการในท้องที่เกิดเหตุเป็นผู้ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล แต่การดำเนินคดีอาญาดังกล่าวก็มีข้อจำกัดหลายประการ และขึ้นอยู่กับดุลพินิจของตำรวจในการฟ้องคดี ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจึงได้มีการจัดตั้ง The Crown Prosecution Service ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ฟ้องคดีอาญาต่อศาล³⁰ อยู่ภายใต้การควบคุมของ “Director of Public Prosecution” (D.P.P.) ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีหน้าที่ควบคุมการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชน ตามหลักการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชน โดยการจัดตั้ง D.P.P. ดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงความพยายามที่จะนำการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐเข้ามาใช้ในประเทศอังกฤษ³¹ โดย D.P.P. มีหน้าที่ฟ้องคดีอาญาที่มีลักษณะร้ายแรง เช่น คดีที่มีโทษประหารชีวิต คดีที่หน่วยงานต่างๆ ส่งมาให้ D.P.P. พิจารณา คดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อน นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องรายงานคดีอาญาบางประเภท เช่น ความผิดฐานให้สินบนเจ้าพนักงาน เจ้าพนักงานกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ ความผิดฐานเปิดเผยความลับของทางราชการ ความผิดฐานปลอมเงินตรา เป็นต้น ให้ D.P.P. ทราบ เพื่อให้ D.P.P. เป็นโจทก์ฟ้องคดีเอง

ในกรณีที่มีการฟ้องคดีอาญาแล้ว ต่อมา มีการถอนฟ้องคดีหรือไม่ดำเนินคดีต่อไป ภายในเวลาอันสมควรต้องมีการรายงานให้ D.P.P. ทราบ หาก D.P.P. เห็นว่าการถอนฟ้องหรือการยุติการดำเนินคดีเป็นไปโดยทุจริต หรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ D.P.P. อาจเข้าไปแทรกแซงการดำเนินคดีหรือเข้าดำเนินคดีแทนได้³² ต่อมาในปี ค.ศ. 1986 ประเทศอังกฤษได้จัดตั้งองค์กรอัยการที่เรียกว่า

³⁰ เฟ็งอ้วง, น. 32.

³¹ คณิต ฌ นคร, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2, น. 92.

³² ดาริน บุญมาเลิศ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 25, น. 7 - 8.

The Crown Prosecution หรือ CPS ³³ ขึ้น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา ค.ศ. 1985 (The Prosecution of Offences Act 1985) ภายใต้การบังคับบัญชาของ D.P.P. เพื่อรับผิดชอบ การฟ้องคดีอาญาที่มีการสอบสวนโดยเจ้าหน้าที่ ซึ่งเจ้าหน้าที่ตำรวจจะพิจารณาในเบื้องต้นว่า ควรเริ่มต้นคดี กล่าวหาฟ้องร้องผู้ถูกกล่าวหาต่อศาลหรือไม่ เมื่อเห็นว่าควรดำเนินการฟ้องร้อง ผู้ถูกกล่าวหาต้องส่งสำนวนให้พนักงานอัยการพิจารณาว่าควรส่งฟ้องคดีหรือไม่ และได้มีการ เพิ่มอำนาจให้ D.P.P. สามารถฟ้องคดีอาญาที่มีการเริ่มต้นคดีโดยตำรวจ มีอำนาจเข้าดำเนินคดี ที่เห็นสมควร ให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจในการฟ้องคดีอาญา ยุติการดำเนินคดีอาญาที่ได้มีการ ฟ้องคดีต่อศาลก่อนศาลมีคำพิพากษาหากเห็นว่าการฟ้องคดีดังกล่าวไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ คดีที่การฟ้องคดีเกิดจากการกลั่นแกล้ง ช่มชู้ รวมทั้งมีอำนาจในการอุทธรณ์ ฎีกา การดำเนินการต่างๆ ในกระบวนการพิจารณา

ในปัจจุบันแม้ประเทศอังกฤษจะยังคงใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน ก็ตาม แต่รัฐก็ได้เข้าควบคุมการฟ้องคดีอาญาเพื่อป้องกันไม่ให้มีการแสวงหาประโยชน์โดยไม่ชอบ จากการฟ้องคดีอาญา เช่น เมื่อประชาชนฟ้องคดีอาญาแล้วจะถอนฟ้องโดยไม่ได้รับความยินยอม จากศาลไม่ได้ เป็นต้น

2.3.3 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution)

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ เป็นหลักการที่มีแนวคิดที่ว่ารัฐเป็นผู้มีหน้าที่ รักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นในรัฐก่อให้เกิดความเสียหาย ทำลายความสงบสุขของสังคม รัฐจึงเป็นผู้เสียหายและมีส่วนได้เสียจากการกระทำความผิดนั้น ดังนั้น รัฐจึงมีหน้าที่ดำเนินการฟ้องร้องดำเนินคดีเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ โดยการดำเนินการ ดังกล่าวรัฐจะมีการดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้อง (Pretrial Stage) โดยมีพนักงานอัยการเป็น ผู้ทำหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องคดีแทนรัฐ และมีเจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ช่วยพนักงานอัยการในการ ดำเนินคดี ³⁴ ซึ่งการสอบสวนฟ้องร้องจะดำเนินการเป็นกระบวนการเดียวกัน โดยให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ มีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการ

โดยหลักการแล้วการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐจะถือว่า เมื่อมีการกระทำความผิด เกิดขึ้น รัฐเท่านั้นที่เป็นผู้มีอำนาจฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด เอกชนหรือประชาชนไม่มี อำนาจฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด แม้จะได้รับความเสียหายโดยตรงจากการกระทำ ความผิดนั้น อย่างไรก็ตาม รัฐไม่ได้ผูกขาดอำนาจในการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดไว้ เพียงผู้เดียว แม้แต่รัฐที่ยึดถือระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างเคร่งครัดก็มีการผ่อนปรนให้

³³ คณิต ฌ นคร, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น. 92.

³⁴ ณรงค์ ใจหาญ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น. 32.

ผู้เสียหายหรือประชาชนฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาได้ โดยมีการกำหนดลักษณะความผิดหรือประเภท และฐานความผิดที่ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีได้ ซึ่งส่วนมากจะเป็นความผิดอาญาเล็กน้อยๆ ที่เกี่ยวข้องกระทบกระเทือนต่อผู้เสียหายโดยตรง³⁵ เช่น ในประเทศเยอรมนีอนุญาตให้เอกชนฟ้องคดีได้เฉพาะฐานความผิดฐานบุกรุก ดุหมิ่น หรือหมิ่นประมาท เปิดจดหมายผู้อื่น ทำร้ายร่างกาย ชู้ชู้ผู้อื่น ทำให้เสียทรัพย์และความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า กฎหมายสิทธิบัตร เครื่องหมายการค้า การเลียนแบบและลิขสิทธิ์ ที่พนักงานอัยการเห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ เท่านั้น³⁶ ส่วนประเทศฝรั่งเศส กฎหมายฝรั่งเศสไม่เปิดโอกาสให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเอง แต่ผู้เสียหายอาจฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา เพื่อบังคับให้อัยการฟ้องคดีอาญาได้³⁷

สำหรับการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทย ได้มีการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นผู้ดำเนินคดีทั้งในการสอบสวน ฟ้องร้อง ตลอดจนการดำเนินกระบวนการพิจารณา ส่วนผู้เสียหายหรือประชาชนกำหนดให้มีส่วนร่วมในการดำเนินคดีในชั้นร้องทุกข์กล่าวโทษ รวมทั้งให้สิทธิแก่ผู้เสียหายในการฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28³⁸ โดยการให้สิทธิดังกล่าวเป็นการให้สิทธิแก่ผู้เสียหาย ซึ่งต้องเป็นบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญา หรือผู้มีอำนาจทำการแทนผู้เสียหายตามที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น แต่จากการตีความ คำว่า “ผู้เสียหาย” อย่างขาดหลักวิชาทำให้การฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาในประเทศไทย ทำได้อย่างกว้างขวาง³⁹

³⁵ ดาริน บุญมาเลิศ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 25*, น. 9.

³⁶ คณิต ฌ นคร, “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง” ใน *ระบบอัยการสากล*, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2526), น. 99.

³⁷ โกเมน ภัทรภิรมย์, “อัยการฝรั่งเศส” ใน *ระบบอัยการสากล*, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2526), น. 66.

³⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 28 บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล

(1) พนักงานอัยการ

(2) ผู้เสียหาย

³⁹ คณิต ฌ นคร, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น. 93.

2.4 ความเป็นผู้เสียหาย และคุณธรรมทางกฎหมาย

ผู้เสียหายเป็นบุคคลที่มีความสำคัญในการดำเนินคดีอาญา เนื่องจากผู้เสียหายเป็นจุดเริ่มต้นของความผิดเป็นกฎหมายสำคัญในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด⁴⁰ นอกจากนี้ผู้เสียหายยังเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการกระทำความผิดอาญาในคดีความผิดต่อส่วนตัว ผู้เสียหายจึงนับเป็นองค์ประกอบสำคัญในการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดเพราะหากผู้เสียหายไม่ประสงค์จะร้องทุกข์ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการดำเนินคดีแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่อาจดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้ ดังนั้น ความเป็นผู้เสียหายจึงควรได้รับการพิจารณาเป็นอันดับแรกในการดำเนินคดีอาญา สำหรับการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยแม้จะใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) แต่ก็ได้ให้สิทธิผู้เสียหายในการดำเนินคดีอาญาด้วยตนเองด้วย โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 28 ได้กำหนดให้พนักงานอัยการและผู้เสียหาย มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้

ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติการเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญามีปัญหาในการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายในทางอาญาที่จะมีสิทธิดำเนินคดีอาญา เนื่องจากประมวลวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) ได้ให้นิยามคำว่า “ผู้เสียหาย” ไว้เพียงว่า “ผู้เสียหาย” หมายความว่า เป็นบุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่ง... ไม่ได้บัญญัติให้ชัดเจนว่า “ผู้เสียหาย” ต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญาแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม นักวิชาการทางกฎหมายและศาลฎีกาเห็นว่าไม่ใช่บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดอาญาทุกคนจะเป็นผู้เสียหายได้⁴¹ ในหัวข้อนี้จึงขอศึกษาเกี่ยวกับความหมายของผู้เสียหาย คุณธรรมทางกฎหมาย และการดำเนินคดีอาญาของผู้เสียหาย เพื่อให้ทราบและเข้าใจการกำหนดความเป็นผู้เสียหาย และการดำเนินคดีอาญาของผู้เสียหาย

2.4.1 ความหมายของผู้เสียหาย และคุณธรรมทางกฎหมาย

ในทางอาชญาวิทยาและในทางกฎหมายได้ให้คำนิยามความหมายของความเป็นผู้เสียหายไว้แตกต่างกัน โดยในทางอาชญาวิทยาจะให้ความหมายของ “ผู้เสียหาย” กว้างกว่าผู้เสียหายในทางกฎหมาย

⁴⁰ อรรถพล ใหญ่สว่าง, “ผู้เสียหายในคดีอาญา”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524), น. 5.

⁴¹ คณิต ณ นคร, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น. 149.

2.4.1.1 ความหมายของผู้เสียหายในทางอาชญาวิทยา

ในทางอาชญาวิทยา “ผู้เสียหาย” หมายถึง บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการก่ออาชญากรรมของผู้กระทำความผิด โดยปราศจากความยินยอมของผู้นั้น ซึ่งผู้เสียหายอาจได้รับความเสียหายทางร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สิน และผู้เสียหายอาจเป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล ที่ถูกประทุษร้ายในทางทรัพย์สินด้วย แต่บุคคลหรือนิติบุคคลต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดโดยตรงเท่านั้น ไม่รวมถึงบุคคลผู้มีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) ⁴²

ในบางกรณีผู้เสียหายกับผู้กระทำความผิดอาจเป็นบุคคลคนเดียวกัน เช่น ในกรณีขักรลในขณะมีนเมาจนเกิดอุบัติเหตุ ความเสียหายเกิดขึ้นเนื่องจากการกระทำของผู้เสียหายเอง และตกเป็นผู้เสียหายเพราะได้รับบาดเจ็บหรือทรัพย์สินเสียหาย บุคคลที่ติดยาเสพติดผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดก็เป็นบุคคลคนเดียวกัน เนื่องจากการติดยาเสพติดเกิดจากการกระทำของผู้เสียหายเอง และผู้เสียหายก็ตกเป็นผู้ได้รับผลร้ายจากการเสพยาเสพติด ⁴³ เป็นต้น นอกจากนี้ในบางกรณีเป็นการยากที่จะชี้ชัดลงไปว่าบุคคลใดเป็นผู้เสียหาย หรือเป็นผู้กระทำความผิด เช่น อาชญากรรมทางเพศบางกรณีฝ่ายชายอาจตกเป็นผู้เสียหาย หรือในคดีให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ให้สินบนเป็นได้ทั้งผู้เสียหายและผู้กระทำความผิด เป็นต้น จึงเป็นการยากที่จะพิจารณาความเป็นผู้เสียหาย

2.4.1.2 ความหมายของผู้เสียหายในทางกฎหมาย

การพิจารณาความเป็นผู้เสียหายในทางอาชญาวิทยาและในทางกฎหมายมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาแตกต่างกัน โดยในทางกฎหมายไม่ถือว่าผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดเป็นผู้เสียหาย และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ให้คำนิยาม “ผู้เสียหาย” ในคดีอาญาไว้ในมาตรา 2 (4) ว่า “ผู้เสียหาย” หมายความว่าบุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 4, 5 และ 6 ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวสามารถแบ่งผู้เสียหายออกได้เป็น ผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยแท้ และผู้มีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหาย โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นผู้เสียหาย ดังนี้

1) ต้องมีการกระทำความผิดทางอาญาฐานใดฐานหนึ่งเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกฎหมายอื่นที่ได้บัญญัติให้การกระทำใด

⁴² อัญชลี ฉายสุวรรณ, “การทดแทนค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายในคดีอาญาหรือเหยื่ออาชญากรรมโดยรัฐ”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), น. 24.

⁴³ ประเทือง ธนียผล, อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา Criminology and Penology, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2557), น. 24.

เป็นความผิดและกำหนดโทษทางอาญาไว้ โดยการกระทำความผิดจะต้องถึงขั้นตอนการลงมือกระทำความผิด หากเป็นเพียงการคิดและตกลงใจที่จะกระทำความผิด แม้จะอยู่ในขั้นเตรียมการก็ไม่ใช่ความผิด เว้นแต่ในความผิดบางฐานที่กฎหมายกำหนดให้การเตรียมการกระทำความผิดเป็นการกระทำความผิดด้วย

2) ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญาต้องเป็นบุคคล โดยอาจเป็นบุคคลธรรมดาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 15 ซึ่งบัญญัติว่า “สภาพบุคคลย่อมเริ่มแต่เมื่อคลอดแล้วอยู่รอดเป็นทารกและสิ้นสุดลงเมื่อตาย ...” หรือนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ได้แก่ บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด ห้างหุ้นส่วนสามัญ จดทะเบียน สมาคม มูลนิธิ และนิติบุคคลตามกฎหมายอื่น เช่น กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา วัดที่ได้รับพระราชทานวิสุงคามสีมา เป็นต้น⁴⁴

กรณีฟ้องคดีใดไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล หากผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในองค์กรนั้นได้รับความเสียหาย บุคคลดังกล่าวก็สามารถเป็นผู้เสียหายได้ เช่น กรณีตามคำพิพากษาฎีกาที่ 2386/2541 สำนักสงฆ์ห้วยน้ำผุดได้รับเงินจากการทอดผ้าป่า จำนวน 150,000 บาท พระภิกษุ ป. ซึ่งมีหน้าที่ดูแลเงินดังกล่าว ได้เลือก ส, ง, ร, และจำเลย เป็นกรรมการผู้ดูแลรับผิดชอบเงินจำนวนดังกล่าว กรรมการที่ได้รับเลือกจึงรับมอบเงินไปเก็บรักษา หากจำนวนเงินดังกล่าวสูญหาย กรรมการทั้งสี่คนต้องร่วมกันรับผิดชอบสำนักสงฆ์ห้วยน้ำผุด การที่จำเลยรับมอบเงินจำนวน 40,000 บาท ไปเก็บรักษาแล้วยักยอกเงินจำนวนนั้นไป ส, ง, ร กรรมการ จึงเป็นผู้เสียหายสามารถร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับจำเลยได้ โดยถือว่าจำเลยยักยอกทรัพย์ของสำนักสงฆ์ห้วยน้ำผุด ซึ่งอยู่ในความครอบครองของ ส, ง, ร⁴⁵

3) บุคคลนั้นต้องได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดอาญาฐานนั้น โดยความเสียหายต้องเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจริงจากการกระทำความผิดทางอาญา และในบางกรณีอาจมีผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญามากกว่า 1 ราย ในฐานที่แตกต่างกันได้ เช่น กรณีคนร้ายลักรถยนต์ที่มีการเช่าซื้อไป ผู้เช่าซื้อที่ครอบครองรถยนต์ และเจ้าของรถยนต์ ต่างเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญา เป็นต้น ซึ่ง “ความเสียหาย” เป็นหัวใจสำคัญของการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายทางอาญา โดยความเสียหายอาจเป็นความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ อนามัย ทรัพย์สิน เกียรติยศชื่อเสียง บางครั้งอาจพิจารณาเห็นความเสียหายอย่างชัดเจน

⁴⁴ อุทัย อาทิวา, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 10*, น. 22 - 23.

⁴⁵ “คำพิพากษาฎีกาที่ 2386/2541”, สืบค้นเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2563, จาก <https://deka.in.th/view-12658.html>

แต่ในบางกรณีกลับมีปัญหาให้ต้องพิจารณาว่าเกิดความเสียหายขึ้นหรือไม่ และบุคคลใดเป็นผู้ได้รับความเสียหาย ทั้งนี้ นักวิชาการทางกฎหมายได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับ “ความเสียหาย” ไว้ดังนี้

ศาสตราจารย์ หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ได้บันทึกท้ายคำพิพากษาฎีกาที่ 972/2481 ซึ่งมีคำพิพากษาว่า ป้าที่เป็นทายาทโดยธรรมตามกฎหมายไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาแทนผู้ตายซึ่งเป็นหลานได้ ว่า “ความในมาตรา 2 (4) เปิดช่องให้เถียงได้โดยฝ่ายหนึ่งอาจเถียงว่า ความในตอนแรกกล่าวถึง บุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิด ไม่ได้ใช้คำว่า ผู้ถูกประทุษร้าย... ไม่ได้จำกัดว่าจะต้องเสียหายตามหลักกฎหมายอะไร จึงชอบที่จะเอาหลักเสียหายในทางแพ่งมาวัดได้ แต่อีกฝ่ายหนึ่งอาจแย้งได้ด้วยเหตุที่ถือว่าอำนาจที่จะฟ้องคดีอาญานั้น โดยหลักควรอยู่แก่การที่ยอมให้เอกชนฟ้องได้เป็นช้อยกเว้น ควรแปลโดยจำกัดอย่างยิ่ง ดังนี้ถึงแม้ว่ามาตรา 2 (4) จะไม่ได้ใช้คำว่าผู้ถูกประทุษร้ายก็ต้องเข้าใจโดยนัยเช่นนั้น จะเอาหลักความเสียหายในทางแพ่งมาวัดไม่ได้ เพราะมีความมุ่งหมายต่างกัน โดยในทางแพ่งเป็นเรื่องมุ่งหมายจะชดเชยความเสียหายเป็นเงินค่าสินไหมทดแทน ผู้เสียหายที่จะมาฟ้องได้จึงมีได้มากกว่า แต่คดีอาญาเป็นเรื่องที่จะเอาผิดเอาโทษกัน ควรจำกัดให้ฟ้องได้แต่ผู้ที่ถูกประทุษร้ายหรือผู้แทนที่กฎหมายยอมให้ฟ้องได้ในกรณีจำเป็น...”

ศาสตราจารย์ ดร. หยุต แสงอุทัย ได้บันทึกท้ายคำพิพากษาฎีกาที่ 771/2493 ซึ่งมีคำพิพากษาว่า การที่ผู้เสียหายตกลงจะชื้อธนบัตรปลอมจากจำเลยเช่นนี้ เป็นความตกลงที่มีวัตถุประสงค์จะกระทำความผิดกฎหมายมิได้เป็นไปโดยความสุจริต จะถือตนว่าเป็นผู้เสียหายโดยชอบด้วยกฎหมายมิได้ เพราะฉะนั้นพนักงานอัยการจึงไม่มีสิทธิที่จะนำคดีอันเนื่องจากการร้องทุกข์ของผู้เสียหายเหล่านี้มาว่ากล่าวได้⁴⁶ ว่า “เจตนารมณ์ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแสดงให้เห็นว่าไม่ต้องการให้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เข้ามาเกี่ยวข้อง ฉะนั้น ถ้าจะตีความคำว่า “ผู้เสียหาย” ให้ขัดแย้งกับกฎหมายอาญาน่าจะคลาดเคลื่อนอยู่ มูลแห่งความผิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นเรื่องส่วนแพ่ง กฎหมายอาญาและวิธีพิจารณาความอาญาไม่ประสงค์ให้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์เข้ามาเกี่ยวข้องด้วย”

ศาสตราจารย์จิติ ดิสงฆ์ ได้บันทึกท้ายคำพิพากษาฎีกาที่ 52/2520 ว่า “ความเสียหายทางอาญาอันจะทำให้เป็นผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องได้นั้น ต้องแยกพิจารณากับการที่

⁴⁶ “คำพิพากษาฎีกาที่ 771/2493”, สืบค้นเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2563, จาก <https://deka.in.th/view-52363.html>

ต้องเสียหายไปแล้วในทางแพ่ง หรืออีกนัยหนึ่งอำนาจฟ้องคดีอาญาจะมีอยู่หรือไม่ มิได้อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายลักษณะหนี้ทางแพ่ง หากอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอีกส่วนหนึ่ง”⁴⁷

นอกจากนี้ ความเสียหายต้องเกิดจากการกระทำความผิดทางอาญาต่อผู้เสียหายด้วย ตามคำพิพากษาฎีกาที่ 6969/2555 ซึ่งศาลฎีกามีคำพิพากษาว่า จำเลยหลอกลวงโจทก์ร่วมที่ 1 ว่าจะยกที่ดินและมีญาติของจำเลยจะขายที่ดินให้แก่โจทก์ร่วมจนโจทก์ร่วมที่ 1 หลงเชื่อมอบเงินให้จำเลยไป คงมีปัญหาวินิจฉัยตามฎีกาของโจทก์ร่วมที่ 2 ว่า โจทก์ร่วมที่ 2 เป็นผู้เสียหายมีสิทธิขอเข้าร่วมเป็นโจทก์หรือไม่ เห็นว่าพฤติการณ์การหลอกลวงของจำเลยตามคำเบิกความของโจทก์ร่วมที่ 1 ได้รับความว่าเป็นการพูดเพื่อให้มีผลต่อโจทก์ร่วมที่ 1 และได้ทรัพย์สินจากโจทก์ร่วมที่ 1 เท่านั้น จำเลยมิได้หลอกลวงโจทก์ร่วมที่ 2 หรือเจตนาให้ได้ทรัพย์สินจากโจทก์ร่วมที่ 2 แต่อย่างใด จึงไม่อาจถือได้ว่าการที่โจทก์ร่วมที่ 2 รับฟังเรื่องราวดังกล่าวจากโจทก์ร่วมที่ 1 แล้วหลงเชื่อว่าเป็นความจริงเช่นเดียวกับโจทก์ร่วมที่ 1 และประสงค์ร่วมลงทุนกับโจทก์ร่วมที่ 1 ด้วย จึงได้โอนเงินผ่านธนาคารเข้าบัญชีโจทก์ร่วมที่ 1 หลายครั้งเป็นเงินรวม 330,000 บาท เพื่อส่งมอบให้แก่จำเลยนั้น เกิดจากการกระทำความผิดทางอาญาของจำเลยต่อโจทก์ร่วมที่ 2 และส่งผลให้โจทก์ร่วมที่ 2 เป็นผู้เสียหายในคดีนี้ด้วย⁴⁸

จากบทนิยามความเป็น “ผู้เสียหาย” ความเห็นทางวิชาการ และคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า “ความเสียหาย” ตามมาตรา 2 (4) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หมายถึง ความเสียหายในทางอาญาเท่านั้น และความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่ง ต้องเป็นการกระทำความผิดทางอาญาต่อบุคคลที่ได้รับความเสียหาย และความเสียหายนั้นต้องเป็นผลโดยตรงจากการกระทำความผิด

4) บุคคลผู้ได้รับความเสียหายต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย กล่าวคือ บุคคลนั้น ต้องไม่เป็นผู้ร่วมกระทำความผิด ไม่เป็นผู้ยินยอมให้ผู้อื่นกระทำความผิดต่อตน และการกระทำความผิดนั้นจะต้องไม่ได้มีมูลมาจากการที่ตนมีเจตนาฝ่าฝืนกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย แต่เกิดจากการวางหลักเกณฑ์ของศาลฎีกาในการพิจารณาความเป็นผู้เสียหาย โดยอาศัยหลักกฎหมายทั่วไปที่ว่า “ผู้ที่มาขอพึ่งบารมีแห่งความยุติธรรมต้องมาด้วยมืออันบริสุทธิ์” ศาลฎีกาจึงวางบรรทัดฐานการ

⁴⁷ ตุลา โขติภักดี, “การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามมาตรา 157 ประมวลกฎหมายอาญา กับความแน่นอนชัดเจนในการบัญญัติกฎหมายอาญา” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2554), น. 46 – 47.

⁴⁸ “คำพิพากษาฎีกาที่ 6969/2555”, สืบค้นเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2563, จาก <https://deka.in.th/view-528541.html>

พิจารณาความเป็นผู้เสียหายมาโดยตลอดว่า การเป็นผู้เสียหายในคดีอาญานั้นต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย ดังเช่นคำพิพากษาศาลฎีกา ดังต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 971/2508 บุตรผู้เสียหายต้องหาว่าลักทรัพย์บุคคลอื่นจำเลยซึ่งเป็นผู้ใหญ่บ้านรับจะช่วยเหลือให้หลุดพ้นแต่ต้องให้เงินแก่จำเลยเพื่อเอาไปให้พนักงานสอบสวนผู้เสียหายหลงเชื่อจึงให้เงินแก่จำเลย โดยประสงค์ที่จะให้บุตรของตนไม่ต้องรับโทษ นั้น เข้าลักษณะเป็นการที่ผู้เสียหายใช้ให้จำเลยไปกระทำความผิด จึงมิใช่ผู้เสียหายที่จะมีสิทธิร้องทุกข์ให้เจ้าพนักงานนำคดีขึ้นว่ากล่าวในความผิดฐานฉ้อโกงอันเป็นความผิดต่อส่วนตัวได้ แต่พนักงานอัยการย่อมมีสิทธิดำเนินคดีขอให้ลงโทษจำเลยฐานเรียกเอาเงินเพื่อจะเอาไปจูงใจเจ้าพนักงานโดยวิธีทุจริตหรือผิดกฎหมายหรือโดยอิทธิพลของจำเลยเพื่อไม่ให้กระทำการอันเป็นโทษแก่บุตรผู้เสียหาย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 143 อันเป็นความผิดอาญาแผ่นดิน⁴⁹

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4301/2543 เมื่อมีการละเมิดลิขสิทธิ์ของโจทก์ โจทก์ย่อมมีสิทธิดำเนินคดีแก่ผู้ละเมิดลิขสิทธิ์ของโจทก์ได้ทั้งทางแพ่งและทางอาญา ซึ่งมีวิธีพิจารณาคดีและการรับฟังพยานหลักฐานที่แตกต่างกัน เมื่อโจทก์เลือกดำเนินคดีอาญาจึงต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนี้ ในการที่ศาลจะลงโทษจำเลยตามคำฟ้องนอกจากโจทก์จะต้องนำสืบพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ให้ศาลเห็นโดยปราศจากข้อสงสัยว่าจำเลยได้กระทำความผิดตามคำฟ้องแล้ว ยังต้องได้ความว่าโจทก์เป็นผู้เสียหายที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้ด้วย จำเลยที่ 1 ไม่มีเครื่องคอมพิวเตอร์ที่มีการทำเข้าบันทึกโปรแกรมคอมพิวเตอร์ลงในแผ่นบันทึกข้อมูลถาวรของเครื่องก่อนที่ ส. ซึ่งรับจ้างทำงานให้โจทก์จะไปล่อซื้อ แต่จะมีการประกอบเครื่องคอมพิวเตอร์แล้วมีการทำเข้าโปรแกรมคอมพิวเตอร์ในเครื่องคอมพิวเตอร์หลังจากที่ ส. ตกลงซื้อกับจำเลยที่ 3 แล้ว จำเลยที่ 3 ต้องการแถมโปรแกรมคอมพิวเตอร์ให้แก่ ส. ตามที่ได้ตกลงกันในวันที่ ส. ไปล่อซื้อ พนักงานของจำเลยที่ 1 อาจนำแผ่นบันทึกข้อมูลถาวรเครื่องต้นแบบเข้ามาใช้เป็นต้นแบบบันทึกถ่ายโปรแกรมคอมพิวเตอร์ลงไปในแผ่นบันทึกข้อมูลถาวรของเครื่องคอมพิวเตอร์เครื่องที่ ส. ล่อซื้อ ในช่วงเวลาหลังจากที่จำเลยที่ 1 ประกอบเครื่องคอมพิวเตอร์ที่โรงงานเสร็จและส่งไปที่สำนักงานจำเลยที่ 1 เพื่อรอส่งมอบแก่ลูกค้าที่สั่งซื้อตามเวลาที่นัดไว้ การทำเข้าบันทึกโปรแกรมคอมพิวเตอร์ของโจทก์ลงในแผ่นบันทึกข้อมูลถาวรของเครื่องคอมพิวเตอร์ที่ ส. ล่อซื้อนั้นเป็นการทำเข้าอันเป็นการละเมิดลิขสิทธิ์ของโจทก์หลังจากวันที่ ส. ไปล่อซื้อแล้วเพื่อมอบโปรแกรมคอมพิวเตอร์ที่ทำเข้าให้แก่ ส. มิใช่ทำเข้าโดยผู้กระทำความผิดอยู่แล้วก่อนการล่อซื้อ น่าเชื่อว่าการกระทำผิดดังกล่าวเกิดขึ้นเนื่องจากการล่อซื้อของ ส. ซึ่งได้รับจ้างให้ล่อซื้อจากโจทก์ เท่ากับโจทก์เป็นผู้ก่อให้เกิดการกระทำผิด

⁴⁹ “คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 971/2508”, สืบค้นเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2563, จาก <https://deka.in.th/view-42420.html>

โจทก์ย่อมไม่อยู่ในฐานะเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัยที่มีอำนาจฟ้องคดีนี้ได้ปัญหาเรื่องอำนาจฟ้องเป็น ปัญหาเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยศาลฎีกามีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยเองได้⁵⁰

อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ผู้เสียหายโดยนิตินัยดังกล่าว ถูกวิจารณ์ว่า ศาลได้นำเอาหลักการทางแพ่งมาใช้ปะปนกับการดำเนินคดีอาญา และขัดกับหลักการดำเนินคดีอาญา โดยรัฐ เนื่องจากหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินคดีเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิด มาลงโทษ เมื่อมีผู้ละเมิดกฎหมายกระทำความผิดอาญาบุคคลนั้นจะต้องถูกดำเนินคดีและลงโทษ ตามกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าผู้เสียหายในคดีมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด หรือ ยินยอมให้ผู้อื่นกระทำความผิดต่อตน หรือไม่⁵¹

2.4.1.3 คุณธรรมทางกฎหมาย

ตามที่ได้กล่าวถึงความหมาย และหลักเกณฑ์การพิจารณาความเป็น ผู้เสียหายโดยนิตินัยไปแล้วข้างต้น ศาสตราจารย์ คณิต ฒ นคร เห็นว่าการพิจารณาความเป็น ผู้เสียหายโดยพิจารณาจากความเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย เป็นการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายโดยมุ่ง ให้ความสำคัญกับตัวบุคคล ซึ่งไม่ตรงกับนิยามของกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้แสดงให้เห็นถึงความเสียหาย จากการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่ง⁵² และเห็นว่า การพิจารณาความเป็นผู้เสียหายจะต้อง พิจารณาจากความเสียหายที่ความผิดอาญาแต่ละฐานมุ่งคุ้มครอง ซึ่งกฎหมายไม่ได้มุ่งคุ้มครองวัตถุ มีรูปร่างหรือบุคคล แต่มุ่งคุ้มครองสถานะทางความคิด ซึ่งเป็นสถานะที่พึงปรารถนา เป็นสิ่งที่ เป็นประโยชน์ หรือมีคุณค่าต่อการอยู่ร่วมกันในสังคมของมนุษย์อย่างปกติสุข เป็นสิ่งที่กฎหมาย ประสงค์จะคุ้มครองจากการล่วงละเมิด เช่น ในความผิดฐานฆ่าผู้อื่น สิ่งที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครอง ไม่ใช่ตัวบุคคลแต่เป็น “ชีวิตมนุษย์” ในความผิดฐานทำร้ายร่างกาย สิ่งที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครอง คือ “ชีวิตในครรภ์มารดา” และในความผิดฐานทำร้ายร่างกาย สิ่งที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครอง คือ “ความปลอดภัยของร่างกาย” เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ศาสตราจารย์ คณิต ฒ นคร เรียกว่า “คุณธรรม ทางกฎหมาย” (Rechtsgut / legal interest) จึงอาจกล่าวได้ว่า “คุณธรรมทางกฎหมาย” หมายถึง คุณค่าหรือประโยชน์ของการอยู่ร่วมกันที่กฎหมายคุ้มครอง และกฎหมายอาญามีภารกิจที่จะต้อง คุ้มครองคุณธรรมทางกฎหมาย

“คุณธรรมทางกฎหมาย” เป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากกรรมของการกระทำ (Schutzobjektobject of protection) โดยกรรมของการกระทำเป็นวัตถุหรือบุคคลที่ถูกกระทบ

⁵⁰ “คำพิพากษาฎีกาที่ 4301/2543”, สืบค้นเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2563, จาก <https://deka.in.th/view-35120.html>

⁵¹ อุทัย อาทิวะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 10*, น. 42.

⁵² คณิต ฒ นคร, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 2*, น. 150.

จากการกระทำ เช่น ในความผิดฐานลักทรัพย์ คุณธรรมทางกฎหมาย คือ กรรมสิทธิ์และการครอบครอง ส่วนตัวทรัพย์เป็นกรรมของการกระทำ ในความผิดฐานปลอมเอกสาร คุณธรรมทางกฎหมาย คือ ความมั่นคงและความเชื่อถือในการใช้เอกสารเป็นพยานหลักฐาน ส่วนเอกสารเป็นกรรมของการกระทำ⁵³ บทบัญญัติในความผิดอาญฐานต่างๆ จะมีการกำหนดการกระทำผิด กรรมของการกระทำ ผู้กระทำความผิด และคุณธรรมทางกฎหมายไว้ ซึ่งการที่ความผิดอาญาแต่ละฐานกำหนดคุณธรรมทางกฎหมายไว้ จะเป็นเครื่องช่วยในการตีความกฎหมายอาญา เพื่อให้แยกความแตกต่างระหว่างความผิดฐานต่างๆ ที่คล้ายกันหรือใกล้เคียงกัน ทั้งยังช่วยในการพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นผู้เสียหายในความผิดอาญฐานใดฐานหนึ่ง

“คุณธรรมทางกฎหมาย” แบ่งออกเป็น คุณธรรมทางกฎหมายส่วนบุคคล (Individualrechtsgut) และคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนรวม (Universalrechtsgut) กล่าวคือ คุณธรรมทางกฎหมายส่วนบุคคล เป็นคุณธรรมทางกฎหมายที่บุคคลใดจะอ้างความเป็นเจ้าของก็ได้ เช่น “กรรมสิทธิ์” ในความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ “ความปลอดภัยของร่างกาย” ในความผิดฐานทำร้ายร่างกาย “สิทธิที่จะให้การศึกษาอบรมและดูแล” ในความผิดฐานพรากผู้เยาว์ ส่วนคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนรวม บุคคลไม่อาจอ้างความเป็นเจ้าของได้ เช่น “ความเป็นเอกภาพของดินแดน” ในความผิดฐานกบฏ “ความปลอดภัยบนท้องถนน” ในความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก “ความบริสุทธิ์สะอาดแห่งอำนาจรัฐหรือความบริสุทธิ์สะอาดแห่งตำแหน่ง” ในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

การแบ่งแยกคุณธรรมทางกฎหมายออกเป็นคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนบุคคล และคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนรวม จะทำให้สามารถพิจารณาความเป็นผู้เสียหายได้ โดยต้องพิจารณาถึงคุณธรรมทางกฎหมายของบทบัญญัติในความผิดอาญานั้นๆ เพื่อพิจารณาว่าคุณธรรมทางกฎหมายที่บทบัญญัตินั้นประสงค์จะคุ้มครองเป็นคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนบุคคล หรือส่วนรวม หากเป็นคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนรวม บุคคลใดบุคคลหนึ่งก็ไม่อาจเป็นผู้เสียหายในความผิดอาญฐานนั้นได้ แต่หากเป็นคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนบุคคล ก็ต้องพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นเจ้าของคุณธรรมทางกฎหมาย และเมื่อพิจารณาความเป็นผู้เสียหายจากคุณธรรมทางกฎหมายแล้ว ผู้เสียหายจึงหมายถึงบุคคลที่คุณธรรมทางกฎหมายของเขาถูกล่วงละเมิดจากการกระทำความผิดอาญฐานนั้น⁵⁴

⁵³ ตาริน บุญมาเลิศ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 25*, น. 37 - 38.

⁵⁴ คณิต ณ นคร, *วิอาญาวิพากษ์*, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, กรกฎาคม 2552), น. 47 - 48.

2.4.2 การดำเนินคดีอาญาของผู้เสียหาย

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่าการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ โดยรัฐกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินคดีอาญาทั้งในการสอบสวน ฟ้องร้อง ตลอดจนการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล แต่ก็ยังให้สิทธิแก่ผู้เสียหายในการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด โดยผู้เสียหายสามารถดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด ดังนี้

2.4.2.1 การร้องทุกข์

การร้องทุกข์เป็นวิธีการสำคัญในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่อาจทราบถึงการกระทำความผิดได้ทุกกรณี การร้องทุกข์จะทำให้เจ้าพนักงานทราบถึงการกระทำความผิด และดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ซึ่งการร้องทุกข์ในกฎหมายไทยกำหนดให้เป็นเรื่องของผู้เสียหายโดยเฉพาะ โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 123 บัญญัติว่า ผู้เสียหายอาจร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนได้... มาตรา 124 บัญญัติว่า ผู้เสียหายจะร้องทุกข์ต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่ร้องหรือเหนือพนักงานสอบสวน และเป็นผู้ซึ่งมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยตามกฎหมายก็ได้... และมาตรา 2 (7) บัญญัติว่า “คำร้องทุกข์” หมายความว่า การที่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ว่ามีผู้กระทำความผิดขึ้น จะรู้ตัวผู้กระทำความผิดหรือไม่ก็ตาม ซึ่งกระทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้เสียหาย และการกล่าวหาเช่นนั้นได้กล่าวโดยมีเจตนาจะให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษจากบทบัญญัติดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า การร้องทุกข์เป็นการที่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ว่ามีผู้กระทำความผิด โดยมีเจตนาให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษ

ในประเทศฝรั่งเศส เยอรมนี และสหรัฐอเมริกา การร้องทุกข์ (Complaint) มีความสำคัญในการดำเนินคดีอาญา เนื่องจากหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาส่วนใหญ่เป็นของรัฐ ผู้เสียหาย (Private) ไม่มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญา นอกจากในประเทศเยอรมนีที่กำหนดให้ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีอาญาบางประเภท ดังนั้น หากผู้เสียหายประสงค์จะดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด ผู้เสียหายต้องร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงาน ส่วนในประเทศอังกฤษ แม้ผู้เสียหายจะมีสิทธิฟ้องคดีอาญาได้ แต่การฟ้องคดีอาญาต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงมาก ในทางปฏิบัติจึงมีผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาด้วยตนเองน้อย ผู้เสียหายส่วนใหญ่จะร้องทุกข์ต่อตำรวจ เพื่อให้ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด โดยการร้องทุกข์ในประเทศดังกล่าวประชาชนทุกคนมีสิทธิร้องทุกข์ได้โดยไม่จำกัดว่าจะต้องเป็นผู้เสียหาย และจะร้องทุกข์ต่อตำรวจหรือพนักงานอัยการก็ได้ สำหรับในประเทศไทยกำหนดให้ผู้เสียหายเท่านั้นที่จะร้องทุกข์เพื่อให้มีการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้ โดยการร้องทุกข์มีความสำคัญกับการดำเนินคดีอาญาในความผิดต่อส่วนตัวหรือความผิดอันยอมความได้ เนื่องจากการร้องทุกข์เป็นเงื่อนไขในการดำเนินคดี หากไม่มีการดำเนินการร้องทุกข์ตามระเบียบแล้ว พนักงาน

สอบสวนจะดำเนินการสอบสวนคดีในความผิดฐานนั้นไม่ได้ ส่งผลให้พนักงานอัยการไม่มีอำนาจฟ้องคดีดังกล่าว⁵⁵ และผู้เสียหายต้องร้องทุกข์ภายในสามเดือนนับแต่วันที่ทราบว่ามีกระทำความผิด และรู้ตัวผู้กระทำความผิด ส่วนความผิดอาญาแผ่นดินสามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้โดยไม่ต้องมีการร้องทุกข์⁵⁶

การร้องทุกข์ตามกฎหมายมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

(1) ผู้มีอำนาจร้องทุกข์

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (7) บัญญัติว่า “คำร้องทุกข์” หมายความว่า การที่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้... จากบทบัญญัติดังกล่าว การร้องทุกข์ผู้กล่าวหาต้องเป็นผู้เสียหายตามกฎหมาย ผู้มีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหาย หรือผู้รับมอบอำนาจจากผู้เสียหายให้ร้องทุกข์ บุคคลที่ไม่ใช่ผู้เสียหายจะร้องทุกข์ไม่ได้ ดังนั้น ในการร้องทุกข์จึงต้องพิจารณาความเป็นผู้เสียหายเป็นอันดับแรก หากผู้กล่าวหาไม่ใช่ผู้เสียหาย การกล่าวหาเป็นเพียงคำกล่าวโทษ ไม่ใช่คำร้องทุกข์ ทั้งนี้ หากผู้กล่าวหาเป็นผู้เสียหายแล้ว แม้เป็นผู้เยาว์ก็สามารถร้องทุกข์ได้ด้วยตนเอง

การร้องทุกข์เป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้เสียหาย กรณีที่ผู้เสียหายถึงแก่ความตายก่อนมีการร้องทุกข์ คดีอาญาย่อมสิ้นสุดลงด้วยความตายของผู้เสียหาย เว้นแต่กฎหมายจะกำหนดให้บุคคลอื่นเป็นผู้เสียหายต่อไป เช่น ในความผิดฐานหมิ่นประมาทหากผู้เสียหายถึงแก่ความตายก่อนร้องทุกข์ บิดา มารดา คู่สมรส หรือบุตรของผู้เสียหายมีอำนาจร้องทุกข์ได้ และให้ถือว่าบุคคลดังกล่าวเป็นผู้เสียหาย⁵⁷ กรณีผู้เสียหายที่ได้ยื่นฟ้องคดีไว้แล้วถึงแก่ความตาย ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน สามเษหรือภริยาสามารถดำเนินคดีแทนผู้ตายต่อไปได้ สำหรับผู้เสียหายที่เป็นผู้เยาว์

⁵⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 120 ห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีใดต่อศาล โดยมีได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน

มาตรา 121 พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง

แต่ถ้าเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัว ห้ามมิให้ทำการสอบสวนเว้นแต่จะมีคำร้องทุกข์ตามระเบียบ

⁵⁶ กิตติ บุศยพลากร, “ผู้เสียหายในคดีอาญา”, (วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523), น. 103 – 104.

⁵⁷ ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 333 ความผิดในหมวดนี้เป็นความผิดอันยอมความได้

ถ้าผู้เสียหายในความผิดฐานหมิ่นประมาทตายเสียก่อนร้องทุกข์ ให้บิดา มารดา คู่สมรส หรือบุตรของผู้เสียหายร้องทุกข์ได้ และให้ถือว่าเป็นผู้เสียหาย

ผู้วิกลจริต หรือผู้ไร้ความสามารถ ที่ผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาลหรือผู้แทนเฉพาะคดียื่นฟ้องคดีแทนไว้แล้ว ถึงแก่ความตายหลังจากฟ้องคดี ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน สามีหรือภริยา ผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาลหรือผู้แทนเฉพาะคดีสามารถดำเนินคดีแทนผู้ตายต่อไปได้⁵⁸

(2) ผู้รับคำร้องทุกข์

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (7) บัญญัติว่า “คำร้องทุกข์” หมายความว่า การที่ผู้เสียหายได้กล่าวหาต่อเจ้าหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้...

มาตรา 123 บัญญัติว่า ผู้เสียหายอาจร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนได้...

มาตรา 124 บัญญัติว่า ผู้เสียหายจะร้องทุกข์ต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่รองหรือเหนือพนักงานสอบสวน และเป็นผู้ซึ่งมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยตามกฎหมายก็ได้

จากบทบัญญัติดังกล่าว เจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งมีหน้าที่รับคำกล่าวหา ได้แก่ พนักงานสอบสวน พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่รองหรือเหนือพนักงานสอบสวน ที่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยตามกฎหมาย โดยพนักงานสอบสวนที่มีหน้าที่รับคำกล่าวหาไม่จำเป็นต้องเป็นพนักงานสอบสวนที่มีอำนาจทำการสอบสวน พนักงานสอบสวนในท้องที่ที่ไม่มีอำนาจสอบสวนก็สามารถรับคำกล่าวหาได้ แต่หากมีการกล่าวหาต่อบุคคลนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่รับคำกล่าวหาเป็นการร้องทุกข์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย⁵⁹

(3) เจตนาของผู้ร้องทุกข์

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (7) บัญญัติว่า ... การกล่าวหาเช่นนั้นได้กล่าวโดยมีเจตนาจะให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษ... จากบทบัญญัตินี้ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า คำกล่าวหาของผู้เสียหายต้องแสดงให้เห็นเจตนาของผู้เสียหายที่ประสงค์ให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษทางอาญา โดยถ้อยคำ “การกล่าวหาเช่นนั้นได้กล่าวโดยมีเจตนาให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษ” เป็นถ้อยคำกว้างๆ ดังนั้น ผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องใช้ถ้อยคำว่า มีเจตนาให้ผู้กระทำ

⁵⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 29 เมื่อผู้เสียหายได้ยื่นฟ้องแล้วตายลง ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน สามีหรือภริยาจะดำเนินคดีต่างผู้ตายต่อไปก็ได้

ถ้าผู้เสียหายที่ตายนั้นเป็นผู้เยาว์ ผู้วิกลจริต หรือผู้ไร้ความสามารถ ซึ่งผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาลหรือผู้แทนเฉพาะคดีได้ยื่นฟ้องแทนไว้แล้ว ผู้ฟ้องแทนนั้นจะว่าคดีต่อไปก็ได้

⁵⁹ กิตติ บุศยพลากร, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 56, น. 105.

ความผิดได้รับโทษโดยชัดแจ้ง หากพิจารณาข้อความทั้งหมดแล้วแสดงให้เห็นว่าผู้เสียหายประสงค์ให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษ คำกล่าวหานั้นก็เป็นการร้องทุกข์แล้ว แต่หากคำกล่าวหาใดของผู้เสียหายไม่ได้แสดงให้เห็นเจตนาของผู้เสียหายดังกล่าว คำกล่าวหานั้นก็ไม่ใช่การร้องทุกข์ตามกฎหมาย โดยอาจเป็นการแจ้งความไว้เป็นหลักฐาน หรือเป็นคำกล่าวโทษก็ได้

(4) ลักษณะและวิธีการร้องทุกข์

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 123 บัญญัติว่า ผู้เสียหายอาจร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนได้

คำร้องทุกข์นั้นต้องปรากฏชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องทุกข์ ลักษณะแห่งความผิดพฤติการณ์ต่างๆ ที่ความผิดนั้นได้กระทำความเสียหายที่ได้รับและชื่อหรือรูปพรรณของผู้กระทำผิดเท่าที่จะบอกได้

คำร้องทุกข์จะทำเป็นหนังสือหรือร้องด้วยปากก็ได้ ถ้าเป็นหนังสือต้องมีวันเดือนปี และลายมือชื่อของผู้ร้องทุกข์ ถ้าร้องด้วยปาก ให้พนักงานสอบสวนบันทึกไว้ ลงวันเดือนปี และลงลายมือชื่อผู้บันทึกกับผู้ร้องทุกข์ในบันทึกนั้น

มาตรา 124 บัญญัติว่า ผู้เสียหายจะร้องทุกข์ต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่รองหรือเหนือพนักงานสอบสวน และเป็นผู้ซึ่งมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยตามกฎหมายก็ได้

เมื่อมีหนังสือร้องทุกข์ยื่นต่อเจ้าพนักงานเช่นกล่าวแล้ว ให้รับจัดการส่งไปยังพนักงานสอบสวน และจะจดหมายเหตุอะไรไปบ้างเพื่อประโยชน์ของพนักงานสอบสวนก็ได้

เมื่อมีคำร้องทุกข์ด้วยปากให้รับจัดการให้ผู้เสียหายไปพบกับพนักงานสอบสวนเพื่อจดบันทึกคำร้องทุกข์นั้นดังบัญญัติในมาตราก่อน ในกรณีเร่งร้อนเจ้าพนักงานนั้นจะจดบันทึกเสียเองก็ได้ แต่แล้วให้รับส่งไปยังพนักงานสอบสวน และจะจดหมายเหตุอะไรไปบ้างเพื่อประโยชน์ของพนักงานสอบสวนก็ได้

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นว่าคำร้องทุกข์ไม่จำเป็นต้องทำเป็นหนังสือ ผู้เสียหายอาจร้องทุกข์ด้วยปาก หรือจะร้องทุกข์เป็นหนังสือและร้องทุกข์ด้วยปากทั้งสองอย่างก็ได้ ในกรณีผู้เสียหายร้องทุกข์เป็นหนังสือต้องมีวันเดือนปี และลายมือชื่อของผู้ร้องทุกข์ หากผู้เสียหายร้องทุกข์ด้วยปาก ให้พนักงานสอบสวนบันทึกคำร้องทุกข์ลงวันเดือนปี และลงลายมือชื่อผู้บันทึกและผู้ร้องทุกข์ไว้ในบันทึก

กรณีที่ผู้เสียหายมีหนังสือร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ที่ไม่ใช่พนักงานสอบสวน ให้เจ้าหน้าที่ที่รับคำร้องทุกข์ ส่งหนังสือร้องทุกข์ไปยังพนักงานสอบสวน และจะจดหมายเหตุอะไรไปบ้างเพื่อประโยชน์ของพนักงานสอบสวนก็ได้ และหากร้องทุกข์ด้วยปากให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าว

บริหารจัดการให้ผู้เสียหายไปพบกับพนักงานสอบสวนเพื่อจดบันทึกคำร้องทุกข์ และกรณีเร่งด่วนให้เจ้าหน้าที่จดบันทึกคำร้องทุกข์เองได้ แล้วให้รีบส่งไปให้พนักงานสอบสวน และจะจดหมายเหตุอะไรไปบ้างเพื่อประโยชน์ของพนักงานสอบสวนก็ได้

คำร้องทุกข์เป็นหนังสือ จะต้องมิวันเดือนปี ลายมือชื่อของผู้ร้องทุกข์ กรณีร้องทุกข์ด้วยปาก และเจ้าหน้าที่ได้จัดทำบันทึกคำร้องทุกข์ไว้ต้องลงวันเดือนปี และลงลายมือชื่อผู้บันทึกและผู้ร้องทุกข์ ลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิด ความเสียหายที่ได้รับ ชื่อหรือรูปพรรณของผู้กระทำความผิดเท่าที่จะบอกได้ โดยผู้เสียหายไม่จำเป็นต้องระบุฐานความผิด และผู้กระทำความผิด แต่ต้องระบุพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดทั้งหมด เนื่องจากร้องทุกข์มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบว่ามีอาการกระทำความผิดทางอาญาเกิดขึ้น และหลังจากการร้องทุกข์จะมีการสืบสวนข้อเท็จจริงเพื่อรู้ตัวผู้กระทำความผิดอยู่แล้ว แต่หากผู้เสียหายทราบตัวผู้กระทำความผิดต้องระบุตัวผู้กระทำความผิดในคำร้องทุกข์ด้วย หากไม่ระบุชื่อผู้กระทำความผิดจะเป็นกรณีที่ผู้เสียหายไม่มีเจตนาจะให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษ

(5) การแก้ไขและการถอนคำร้องทุกข์

เมื่อได้มีการร้องทุกข์แล้ว ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 126 บัญญัติว่า ผู้ร้องทุกข์จะแก้คำร้องทุกข์ระยะใด หรือจะถอนคำร้องทุกข์เสียเมื่อใดก็ได้ ในคดีซึ่งมิใช่ความผิดต่อส่วนตัว การถอนคำร้องทุกข์เช่นนั้นย่อมไม่ตัดอำนาจพนักงานสอบสวนที่จะสอบสวน หรือพนักงานอัยการที่จะฟ้องคดีนั้น ดังนั้น ผู้ร้องทุกข์จึงอาจขอแก้ไขหรือถอนคำร้องทุกข์โดยการแก้คำร้องทุกข์ จะเป็นการแก้ไขรายละเอียด ลักษณะและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดที่ไม่ถึงกับเป็นการแก้ไขในส่วนซึ่งเป็นสาระสำคัญของการกระทำความผิด เนื่องจากหากมีการแก้ไขในลักษณะดังกล่าวอาจเป็นการถอนคำร้องทุกข์ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติให้แก้ไขคำร้องทุกข์ระยะใด หรือจะถอนคำร้องทุกข์เมื่อใดก็ได้ นั้น ในทางปฏิบัติการขอแก้ไขคำร้องทุกข์หลังจากที่ศาลชั้นต้นได้รับพยานหลักฐานการร้องทุกข์ไว้พิจารณาย่อมทำไม่ได้ เนื่องจากการแก้ไขเปลี่ยนแปลงพยานหลักฐานที่ปรากฏในการพิจารณาของศาล ซึ่งจะทำให้จำเลยเสียเปรียบในการต่อสู้คดี

สำหรับการถอนคำร้องทุกข์ ถือเป็นการไม่ตั้งใจดำเนินคดีอีกต่อไป โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (2) กำหนดให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปเมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ในคดีความผิดต่อส่วนตัว จากบทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ารัฐได้มอบอำนาจสิทธิขาดในการดำเนินคดีอาญาความผิดต่อส่วนตัวแก่ผู้เสียหายทั้งในการเริ่มคดีและการระงับคดี ส่วนในคดีความผิดอาญาแผ่นดิน นั้น แม้ผู้เสียหายจะถอนคำร้องทุกข์ก็ไม่ทำให้ความผิดอาญาแผ่นดินระงับไป โดยการถอนคำร้องทุกข์เป็นสิทธิเฉพาะตัวของผู้เสียหาย และบุคคลผู้มีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหาย แต่บุคคลดังกล่าวจะถอนคำร้องทุกข์โดยขัดกับความประสงค์ของผู้เสียหายไม่ได้ นอกจากนี้

การถอนคำร้องทุกข์ต้องเป็นการถอนคำร้องทุกข์โดยมีเจตนาไม่ให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษด้วย จึงจะทำให้คดีอาญาระงับไป หากเป็นการถอนคำร้องทุกข์เพื่อฟ้องคดีอาญาเอง ไม่ทำให้คดีอาญาระงับไป ส่วนการถอนคำร้องทุกข์ในคดีอาญาแผ่นดินไม่ทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับ และไม่ตัดอำนาจของพนักงานสอบสวนที่จะทำการสอบสวนหรือพนักงานอัยการที่จะฟ้องคดี

กฎหมายไม่ได้กำหนดแบบพิธีของการแสดงเจตนาถอนคำร้องทุกข์ไว้ อย่างไรก็ตาม การแสดงเจตนาถอนคำร้องทุกข์ต้องทำต่อพนักงานสอบสวน หรือพนักงานอัยการแล้วแต่กรณี ดังนั้น ผู้เสียหายจึงสามารถถอนคำร้องทุกข์ในคดีความผิดต่อส่วนตัวได้จนกว่าคดีจะถึงที่สุด โดยผู้ร้องทุกข์จะถอนคำร้องทุกข์ทั้งหมด หรือถอนเฉพาะบางฐานความผิด หรือถอนเฉพาะบุคคลก็ได้ กรณีที่การถอนคำร้องทุกข์มีการกำหนดเงื่อนไขให้ผู้กระทำความผิดปฏิบัติ การถอนคำร้องทุกข์ไม่มีผลผูกพันผู้เสียหายจนกว่าผู้กระทำความผิดจะได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขนั้นก่อน

กรณีที่มีการร้องทุกข์แล้วผู้เสียหายถึงแก่ความตาย สิทธิในการขอแก้ หรือถอนคำร้องทุกข์ ย่อมตกแก่ทายาท ทายาทจึงอาจถอนคำร้องทุกข์ได้ ส่วนในกรณีที่ผู้เยาว์ ร้องทุกข์ด้วยตนเอง ผู้แทนโดยชอบธรรมจะถอนคำร้องทุกข์โดยขัดความประสงค์ของผู้เยาว์ไม่ได้⁶⁰

2.4.2.2 การฟ้องคดีอาญา

การฟ้องคดีอาญา เป็นการฟ้องกล่าวหาบุคคลต่อศาลว่าได้กระทำความผิด อาญาฐานใดฐานหนึ่ง หรือหลายฐาน หรือกระทำการอันจะก่อเหตุร้ายหรือไม่ปลอดภัยแก่ประชาชน และผู้ฟ้องมีเจตนาให้ศาลลงโทษหรือใช้วิธีการเพื่อความปลอดภัยแก่ผู้ถูกฟ้อง⁶¹ ซึ่งอำนาจฟ้อง คดีอาญาของผู้เสียหายเป็นอำนาจคู่ขนานไปกับอำนาจฟ้องคดีของพนักงานอัยการ โดยต่างฝ่าย ต่างมีอำนาจฟ้องคดีเท่าเทียมกัน จึงทำให้ต่างฝ่ายต่างใช้สิทธิฟ้องคดีได้ ดังนั้น เมื่อพนักงานอัยการ ฟ้องคดีแล้ว ผู้เสียหายก็สามารถฟ้องคดีจำเลยคนเดียวกันได้อีก ไม่เป็นฟ้องซ้อน โดยศาลมีอำนาจ สั่งให้รวมพิจารณาเป็นคดีเดียวกัน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 33⁶²

ในการฟ้องคดีอาญา ผู้เสียหายอาจเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาเอง เข้าร่วม เป็นโจทก์กับพนักงานอัยการ หรือเป็นโจทก์ฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา โดยต้องทำคำฟ้อง

⁶⁰ กิตติ บุศยพลากร, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 56*, น. 112 - 113.

⁶¹ อรรถพล ใหญ่สว่าง, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 40*, น. 165 - 166.

⁶² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 33 คดีอาญาเรื่องเดียวกันซึ่งทั้งพนักงานอัยการและผู้เสียหายต่างได้ยื่นฟ้อง ในศาลชั้นต้นศาลเดียวกันหรือต่างศาลกัน ศาลนั้น ๆ มีอำนาจสั่งให้รวมพิจารณาเป็นคดีเดียวกัน เมื่อศาลเห็นชอบโดยพลการหรือโดยโจทก์ยื่นคำร้องในระยะใดก่อนมีคำพิพากษา

แต่ทว่าจะมีคำสั่งเช่นนั้นไม่ได้ นอกจากจะได้รับความยินยอมของศาลอื่นนั้นก่อน

เป็นหนังสือ และมีรายละเอียดตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 158⁶³ และเมื่อทำคำฟ้องเรียบร้อยแล้ว ต้องยื่นคำฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งศาลจะตรวจสอบว่าคำฟ้องของผู้เสียหายถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ หากฟ้องไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ศาลจะสั่งผู้เสียหายแก้ฟ้องให้ถูกต้อง หรือยกฟ้อง หรือไม่ประทับฟ้อง หากคำฟ้องถูกต้องตามกฎหมาย ศาลจะได้สำนวนมูลฟ้อง โดยมีรายละเอียดเกี่ยวกับการฟ้องคดีอาญาโดยผู้เสียหาย ดังนี้

(1) ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาเอง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 บัญญัติให้พนักงานอัยการและผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล⁶⁴ โดยกฎหมายบัญญัติให้ผู้เสียหายมีอำนาจในการฟ้องคดีอาญา เนื่องจากเห็นว่าผู้เสียหายเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดโดยตรง ทราบข้อเท็จจริง พยานหลักฐานในการกระทำความผิดเป็นอย่างดี และเป็นการถ่วงดุลอำนาจในการดำเนินคดีอาญาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

⁶³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
มาตรา 158 ฟ้องต้องทำเป็นหนังสือ และมี

- (1) ชื่อศาลและวันเดือนปี
- (2) คดีระหว่างผู้ใดโจทก์ผู้ใดจำเลย และฐานความผิด
- (3) ตำแหน่งพนักงานอัยการผู้เป็นโจทก์ ถ้าราษฎรเป็นโจทก์ให้ใส่ชื่อตัว นามสกุล อายุ ที่อยู่ ชาติและบังคับ
- (4) ชื่อตัว นามสกุล ที่อยู่ ชาติและบังคับของจำเลย
- (5) การกระทำทั้งหลายที่อ้างว่าจำเลยได้กระทำความผิด ข้อเท็จจริงและรายละเอียดที่เกี่ยวกับเวลาและสถานที่ซึ่งเกิดการกระทำนั้น ๆ อีกทั้งบุคคลหรือสิ่งของที่เกี่ยวข้องด้วยพอสมควรเท่าที่จะให้จำเลยเข้าใจข้อหาได้ดี

ในคดีหมิ่นประมาท ถ้อยคำพูด หนังสือ ภาพเขียนหรือสิ่งอื่นอันเกี่ยวกับข้อหมิ่นประมาท ให้กล่าวไว้โดยบริบูรณ์หรือติดมาท้ายฟ้อง

- (6) อ้างมาตราในกฎหมายซึ่งบัญญัติว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิด
- (7) ลายมือชื่อโจทก์ ผู้เรียง ผู้เขียนหรือพิมพ์ฟ้อง

⁶⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 28 บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล

- (1) พนักงานอัยการ
- (2) ผู้เสียหาย

อย่างไรก็ตาม ความผิดอาญาเป็นความผิดที่มีผลกระทบทั้งต่อผู้เสียหาย และรัฐ หากกฎหมายให้อำนาจผู้เสียหายในการฟ้องคดีมากเกินไปอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ทั้งจากการที่ผู้เสียหายไม่มีความรู้ความเข้าใจกระบวนการดำเนินคดีอาญา การฟ้องคดีอาญาโดยไม่สุจริต มีเจตนาช่วยเหลือผู้กระทำความผิด เช่น การฟ้องคดีไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นเหตุให้ศาลยกฟ้อง ฟ้องคดีบตาเบงเพื่อตัดอำนาจการฟ้องคดีบตาเบง การฟ้องคดีแล้วไม่นำหลักฐานมาพิสูจน์ความผิด ของจำเลย หรือนำพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์มาเสนอต่อศาล จนศาลมีข้อสงสัยในการกระทำความผิด ของจำเลยเพื่อให้ศาลยกฟ้อง เป็นต้น ซึ่งการฟ้องคดีดังกล่าวส่งผลถึงการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ทำให้พนักงานอัยการไม่สามารถฟ้องคดีดังกล่าวได้อีก ตามหลักการไม่พิจารณาสองครั้ง หรือ หลักบุคคลย่อมไม่ถูกลงโทษซ้ำในความผิดซึ่งบุคคลนั้นต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษตามกฎหมาย (Ne bis in idem) ⁶⁵ ที่ได้กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4) ว่า สิทธินำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไป เมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง ⁶⁶ ดังเช่น ตัวอย่างคำพิพากษาดังต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 687/2502 (ประชุมใหญ่ครั้งที่ 11/2502) พิพากษาว่า ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องจำเลยว่าพยายามฆ่าคน ศาลชั้นต้นเห็นว่า ฟ้องไม่สมบูรณ์ เพราะมีกล่าวเวลา และสถานที่ซึ่งจำเลยกระทำความผิด ศาลให้โจทก์แก้ฟ้องเสียให้ถูกต้อง โจทก์ยืนยันไม่แก้ ศาลมีคำสั่งให้ ยกฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 161, 185 ดังนี้ อัยการจะฟ้องจำเลย

⁶⁵ ญานิศา เนียมประดิษฐ์, “ข้อห้ามการดำเนินคดีอาญาซ้ำตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4) : ศึกษาวัตถุแห่งคดีในคดีอาญา” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2561), น. 39.

⁶⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
มาตรา 39 สิทธินำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไป ดังต่อไปนี้
(1) โดยความตายของผู้กระทำความผิด
(2) ในคดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้องหรือยอมความกัน โดยถูกต้องตามกฎหมาย
(3) เมื่อคดีเลิกกันตามมาตรา 37
(4) เมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง
(5) เมื่อมีกฎหมายออกใช้ภายหลังการกระทำความผิดยกเลิกความผิดเช่นนั้น
(6) เมื่อคดีขาดอายุความ
(7) เมื่อมีกฎหมายยกเว้นโทษ

คนเดียวกันฐานพยายามฆ่าคนอื่นไม่ได้ เพราะศาลได้ยกฟ้องเสร็จเด็ดขาดในความผิดที่ฟ้องแล้ว ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4) ⁶⁷

คำพิพากษาฎีกาที่ 4473/2532 พิพากษาว่า ผู้เสียหายเคยเป็นโจทก์ฟ้องจำเลยในการกระทำความผิดเดียวกันกับคดีนี้จนศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง แม้คดีจะอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ ก็ถือว่าความผิดของจำเลยซึ่งได้ฟ้องนั้นได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดแล้ว สิทธิของพนักงานอัยการโจทก์ที่จะนำคดีอาญามาฟ้องจำเลยคดีนี้ในความผิดเกี่ยวกับเช็คพิพาท รายเดียวกับคดีก่อนจึงระงับสิ้นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4) ⁶⁸

ต่อมาศาลฎีกาได้วางบรรทัดฐานในการพิจารณากรณีดังกล่าวในคำพิพากษาฎีกาที่ 9334/2538 ว่าหลักการของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4) ที่บัญญัติให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปเมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้องอันเป็นหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำสองแก่จำเลย จะต้องปรากฏว่าคดีก่อนเป็นกรณีที่จำเลยถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอย่างแท้จริง หากปรากฏว่าคดีก่อนเป็นการฟ้องร้องดำเนินคดีอย่างสมยอมกันแม้ว่าเป็นการกระทำความผิดเดียวกันก็ถือไม่ได้ว่าการกระทำความผิดนั้นจำเลยเคยถูกฟ้องและศาลได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดอันจะมีผลทำให้สิทธินำคดีมาฟ้องในความผิดกรรมนั้นระงับไป

โดยคดีดังกล่าว โจทก์อุทธรณ์ว่า คดีก่อนคือคดีอาญาหมายเลขแดงที่ 548/2537 ของศาลชั้นต้น ซึ่งเด็กหญิง ส. เป็นโจทก์ฟ้องจำเลยในความผิดกรรมเดียวกันกับคดีนี้มีพฤติการณ์ว่าเด็กหญิง ส. โจทก์ในคดีนั้นดำเนินคดีโดยสมยอม โดยไม่สุจริต เพราะขณะเกิดเหตุที่จำเลยขับรถจักรยานยนต์ชนเด็กชาย ว. ผู้เสียหายคดีนี้ เด็กหญิง ส. เป็นคนนั่งซ้อนท้ายมากับรถจักรยานยนต์ของจำเลย เมื่อเกิดเหตุแล้วนายโจทก์คดีนั้นก็ได้รับยื่นฟ้องจำเลย อีกทั้งเด็กหญิง ส. โจทก์คดีนั้นและจำเลยต่างก็เป็นลูกจ้างของนายจำเลยคดีนี้ด้วยกัน นอกจากนี้ยังปรากฏด้วยว่านายโจทก์คดีก่อนนั้นก็เป็นบุตรของนายจำเลยคดีนี้และอาศัยอยู่ด้วยกันด้วย และในการดำเนินคดีก่อนนั้นนายโจทก์เพียงแต่นาง ส. มารดาเด็กหญิง ส. ซึ่งไม่รู้เห็นเหตุการณ์ในขณะเกิดเหตุมาเบิกความต่อศาลในชั้นไต่สวนมูลฟ้องเพียงปากเดียวเป็นเหตุให้ศาลพิพากษายกฟ้องคดีนั้นเพราะเห็นว่าคดีไม่มีมูล

ข้ออ้างตามอุทธรณ์ของโจทก์เช่นนี้หากฟังได้ว่าเป็นความจริงย่อมแสดงให้เห็นว่าคดีก่อนโจทก์ในคดีนั้นได้ฟ้องร้องดำเนินคดีแก่จำเลยในลักษณะสมยอมกันเป็นการ

⁶⁷ “คำพิพากษาฎีกาที่ 687/2502”, สืบค้นเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2563, จาก <https://deka.in.th/view-40075.html>

⁶⁸ “คำพิพากษาฎีกาที่ 4473/2532”, สืบค้นเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2563, จาก <https://deka.in.th/view-22874.html>

ดำเนินคดีโดยไม่สุจริตเพื่อหวังผลเพียงต้องการตัดสิทธิผู้เสียหาย และพนักงานอัยการโจทก์คดีนี้มีให้ มีสิทธิฟ้องร้องดำเนินคดีแก่จำเลยซ้ำสองได้อีกเท่านั้น ย่อมถือไม่ได้ว่าคดีก่อนได้มีการฟ้องร้อง ดำเนินคดีแก่จำเลยอย่างแท้จริงสิทธินำคดีอาญามาฟ้องของโจทก์ในคดีนี้หาได้ระงับไปไม่...⁶⁹

ต่อมาคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6446/2547 ได้วางหลักยืนยันว่า หลักการ ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4) ที่บัญญัติให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไป เมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง อันเป็นหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำสองแก่จำเลยนั้น จะต้องปรากฏว่าคดีก่อนเป็นกรณีที่จำเลยถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอย่างแท้จริงหากปรากฏว่าคดีก่อน เป็นการฟ้องร้องดำเนินคดีอย่างสมยอมกัน แม้ว่าจะเป็นการกระทำความผิดเดียวกันก็ถือไม่ได้ว่า การกระทำความผิดนั้นจำเลยเคยถูกฟ้องและศาลได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดอันจะมีผลทำให้สิทธิ นำคดีอาญามาฟ้องในความผิดกรรมนั้นระงับไป⁷⁰

(2) ผู้เสียหายเข้าร่วมเป็นโจทก์กับพนักงานอัยการ

กรณีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาแล้ว ประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 30 บัญญัติว่า คดีอาญาใดซึ่งพนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องขอเข้าร่วมเป็นโจทก์ในระยะเวลาใดระหว่างพิจารณาก่อนศาลชั้นต้นพิพากษาคดีนั้น ก็ได้ ดังนั้น ผู้เสียหายที่ประสงค์จะดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดที่พนักงานอัยการได้ฟ้องคดี ไว้แล้ว และไม่ประสงค์ยื่นฟ้องคดีอีก ผู้เสียหายสามารถยื่นคำร้องต่อศาลชั้นต้นที่พิจารณาคดีขอเข้า เป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการ และเมื่อศาลมีคำสั่งอนุญาตให้ผู้เสียหายเข้าเป็นโจทก์ร่วม หรือ มีพฤติการณ์อื่นใดที่แสดงให้เห็นว่าศาลอนุญาตให้ผู้เสียหายเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการ ผู้เสียหายจะมีอำนาจดำเนินคดีอาญาในฐานะโจทก์ในคดี โดยต้องถือเอาฟ้องของพนักงานอัยการเป็น คำฟ้องของผู้เสียหาย จะแก้ไขเพิ่มเติมฟ้องของพนักงานอัยการไม่ได้ และต้องรับเอาผลการจากดำเนิน กระบวนพิจารณาร่วมกับพนักงานอัยการ และจะฟ้องจำเลยในความผิดกรรมเดียวกันอีกไม่ได้ ทั้งนี้ การที่ผู้เสียหายและพนักงานอัยการเป็นโจทก์ร่วมกัน ผู้เสียหายและพนักงานอัยการต่างก็มีอำนาจ ดำเนินกระบวนพิจารณาตามกฎหมาย⁷¹ แต่หากผู้เสียหายจะกระทำหรือละเว้นกระทำการใดๆ ในกระบวนพิจารณาที่จะทำให้เกิดคดีของพนักงานอัยการเสียหาย พนักงานอัยการมีอำนาจร้องขอต่อศาล

⁶⁹ “คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 9334/2538”, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2563, จาก <https://deka.in.th/view-1452.html>

⁷⁰ “คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 6446/2547”, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2563, จาก <https://deka.in.th/view-411685.html>

⁷¹ กิตติ บุศยพลากร, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 56*, น. 116 – 117.

ให้ส่งผู้เสียหายกระทำหรือละเว้นกระทำการนั้นๆ ได้⁷² นอกจากนี้ ในคดีที่ไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัว ที่ผู้เสียหายยื่นฟ้องไว้แล้ว และพนักงานอัยการยื่นคำร้องขอเข้าร่วมเป็นโจทก์⁷³ หากผู้เสียหาย จะกระทำหรือละเว้นกระทำการใดๆ ในกระบวนการพิจารณาที่จะทำให้คดีของพนักงานอัยการเสียหาย พนักงานอัยการมีอำนาจร้องขอต่อศาลให้ส่งผู้เสียหายกระทำหรือละเว้นกระทำการนั้นๆ ได้เช่นเดียวกัน จึงเห็นได้ว่ากฎหมายได้ให้ความสำคัญกับการดำเนินอาญาอาญาโดยรัฐมากกว่าผู้เสียหาย โดยกำหนดให้ พนักงานอัยการมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณา⁷⁴

(3) ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา

การกระทำความผิดอาญาบางฐานความผิดนอกจากผู้กระทำความผิด จะต้องรับโทษทางอาญาแล้ว ผู้กระทำความผิดอาจจะต้องรับผิดชอบแพ่งต่อผู้เสียหายด้วย หากการ กระทำความผิดทางอาญานั้นกระทบสิทธิของผู้เสียหาย โดยจะเรียกคดีที่ผู้เสียหายฟ้องผู้กระทำความผิดอาญาให้รับผิดชอบแพ่งว่า คดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา ซึ่งหมายถึง คดีแพ่งที่ฟ้องบังคับ ตามสิทธิเรียกร้องอันมีมูลฐานความรับผิดชอบเนื่องมาจากการกระทำความผิดทางอาญา⁷⁵

การฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา กฎหมายกำหนดให้มีหลักเกณฑ์ และวิธีการฟ้องคดีเป็นพิเศษกว่าการฟ้องคดีแพ่งทั่วไป เนื่องจากการฟ้องคดีแพ่งทั่วไปเป็นกรณีที่ เอกชนมีนิติสัมพันธ์กันตามนิติกรรมสัญญา ซึ่งแต่ละฝ่ายได้ทราบข้อตกลงในสัญญาดีอยู่แล้ว แต่คดีแพ่ง ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับคดีอาญามูลคดีมาจากการกระทำความผิดอาญาของผู้กระทำความผิด ก่อให้เกิดหนี้ ในมูลละเมิดกับผู้เสียหาย และเมื่อรัฐไม่สามารถป้องกันความเสียหายที่เกิดขึ้นกับผู้เสียหายได้ รัฐจึงต้อง อำนาจความสะดวกให้แก่ผู้เสียหายในการเรียกร้องค่าเสียหาย หรือค่าสินไหมทดแทน โดยกำหนด

⁷² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 32 เมื่อพนักงานอัยการและผู้เสียหายเป็นโจทก์ร่วมกัน ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า ผู้เสียหายจะกระทำให้คดีของอัยการเสียหาย โดยกระทำหรือละเว้นกระทำการใดๆ ในกระบวนการพิจารณา พนักงานอัยการมีอำนาจร้องขอต่อศาลให้ส่งผู้เสียหายกระทำหรือละเว้นกระทำการนั้นๆ ได้

⁷³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 31 คดีอาญาที่มีใช้ความผิดต่อส่วนตัวซึ่งผู้เสียหายยื่นฟ้องแล้ว พนักงานอัยการ จะยื่นคำร้องขอเข้าร่วมเป็นโจทก์ในระยะใดก่อนคดีเสร็จเด็ดขาดก็ได้

⁷⁴ สุพัตตรา ยุธชาติ, “ผู้เสียหายกับการมีส่วนร่วมในคดีอาญา” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริธี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2552), น. 35.

⁷⁵ ธาณิศ เกศพิทักษ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 1 - 2 (มาตรา 1 - 156) เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 13 (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่ง เนติบัณฑิตยสภา, มิถุนายน 2559), น. 713.

วิธีการในการดำเนินคดีให้เป็นภาระแก่ผู้เสียหายน้อยที่สุด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ลักษณะ 3 หมวด 2 การฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา มาตรา 40 – 51 ⁷⁶

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า คดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาเป็นคดีแพ่งที่ฟ้องบังคับตามสิทธิเรียกร้องอันมีมูลฐานความรับผิดชอบเนื่องมาจากการกระทำความผิดทางอาญา เช่น ในความผิดฐานลักทรัพย์ ผู้กระทำความผิดทำให้ผู้เสียหายได้รับความเสียหายแก่สิทธิในความเป็นเจ้าของทรัพย์ ต้องรับผิดชอบแพ่งฐานละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 420 เป็นต้น แต่หากสิทธิเรียกร้องที่โจทก์อาศัยเป็นมูลฐานในการฟ้องทางแพ่งไม่ได้อาศัยมูลความผิดอาญา เช่น ฟ้องขอให้เพิกถอนการฉ้อฉลอันเป็นสิทธิเรียกร้องที่ไม่ต้องอาศัยมูลความผิดทางอาญาในความผิดฐานโกงเจ้าหนี้ การฟ้องคดีเลิกจ้างไม่เป็นธรรม ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. 2522 ฟ้องเรียกค่าปรับหรือค่าเสียหายจากการผิดสัญญา ที่ไม่ได้อาศัยมูลความผิดทางอาญามาฐานยกยอก เป็นต้น ไม่เป็นคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา ⁷⁷ ดังตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกา ดังต่อไปนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3663/2551 คดีแพ่งเรื่องใดจะเป็นคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาหรือไม่ต้องพิจารณาว่าความรับผิดชอบในคดีแพ่งต้องอาศัยมูลมาจากการกระทำความผิดในทางอาญาหรือไม่ ถ้าต้องอาศัยก็เป็นคดีแพ่งเกี่ยวข้องกับคดีอาญา มิใช่พิจารณาว่าโจทก์ต้องฟ้องคดีแพ่งก่อนศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาในคดีอาญาเสร็จเด็ดขาด การที่โจทก์ฟ้องขับไล่จำเลยเพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องทางแพ่งอันสืบเนื่องมาจากการกระทำความผิดอาญาฐานบุกรุกของจำเลย จึงเป็นคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาการนำข้อเท็จจริงจากคำพิพากษาศาลอาญามารับฟังในคดีส่วนแพ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 46 นั้น จะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ 3 ประการ กล่าวคือ คำพิพากษาคดีอาญาต้องถึงที่สุด ข้อเท็จจริงนั้นเป็นประเด็นโดยตรงในคดีอาญา และได้วินิจฉัยไว้โดยชัดแจ้ง และผู้ที่ถูกข้อเท็จจริงในคดีอาญามาผูกพันต้องเป็นคู่ความเดียวกับในคดีอาญา ⁷⁸

⁷⁶ อุทัย อาทิวา, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 10*, น. 87.

⁷⁷ รัชชสิทธิ์ ธนิตกุล, “การดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวข้องกับคดีอาญา”, ในหลักสูตรผู้บริหารศาลยุติธรรมระดับกลาง, (2558), น. 2. สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2563, จาก http://www.library.coj.go.th/Openmedia/index?f=../file_upload/module/manage_digital_file/digital_file/c78075d6.pdf

⁷⁸ “คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3663/2551”, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2563, จาก <https://deka.in.th/view-413647.html>

คำพิพากษาฎีกาที่ 4009/2552 ในคดีอาญาโจทก์ฟ้องจำเลยร่วมและ ป. ในข้อหาปลอมและใช้เอกสารปลอม ส่วนในคดีแพ่งโจทก์ฟ้องเรียกเงินตามสัญญาฝากทรัพย์แล้ว จำเลยยื่นคำร้องขอให้ศาลเรียกจำเลยร่วมเข้ามาในคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ทั้งนี้ สิทธิของโจทก์ที่จะฟ้องคดีแพ่งไม่ต้องอาศัยมูลความผิดทางอาญาด้านปลอมและใช้เอกสารปลอม แต่อย่างใด จึงมิใช่เป็นคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา เพราะคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญานั้น หมายความว่าถึงการที่จำเลยไปกระทำความผิดในทางอาญาและก่อให้เกิดความเสียหายในทางแพ่ง เกี่ยวพันโดยตรงขึ้นมา เมื่อมิใช่คดีแพ่งเกี่ยวกับคดีอาญาแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องฟังข้อเท็จจริงในส่วนอาญา มาผูกพันทางแพ่ง⁷⁹

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 40 กำหนดให้สามารถ ฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาต่อศาลซึ่งพิจารณาคดีอาญา หรือศาลที่มีอำนาจชำระคดีแพ่ง ก็ได้⁸⁰ ดังนั้น ผู้เสียหายจึงสามารถฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญาได้ หรือในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ ผู้เสียหายที่มีสิทธิเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนเพราะเหตุได้รับ อันตรายแก่ชีวิต ร่างกาย จิตใจ หรือได้รับความเสื่อมเสียต่อเสรีภาพในร่างกายชื่อเสียงหรือได้รับความเสียหายในทางทรัพย์สินอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของจำเลย สามารถยื่นคำร้อง ต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญาขอให้บังคับจำเลยชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ตนได้ โดยในกรณีดังกล่าว จะถือว่าคำร้องดังกล่าวเป็นคำฟ้องตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและ ผู้เสียหายอยู่ในฐานะโจทก์ในคดีส่วนแพ่ง⁸¹

กรณีพนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีลักทรัพย์ วิ่งราว ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ โจรสลัด กรรโชก ฉ้อโกงยกยอก หรือรับของโจร หากผู้เสียหายมีสิทธิที่จะเรียกร้องทรัพย์สินหรือ ราคาค่าที่ผู้เสียหายสูญเสียไปเนื่องจากการกระทำความผิดคืน ให้พนักงานอัยการเรียกทรัพย์สินหรือราคา แทนผู้เสียหาย โดยพนักงานอัยการจะขอรวมไปกับคดีอาญาหรือจะยื่นคำร้องในระยะใดระหว่างที่

⁷⁹ “คำพิพากษาฎีกาที่ 4009/2552”, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2563, จาก <https://deka.in.th/view-503069.html>

⁸⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 40 การฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญาจะฟ้องต่อศาลซึ่งพิจารณาคดีอาญา หรือต่อศาลที่มีอำนาจชำระคดีแพ่งก็ได้ การพิจารณาคดีแพ่งต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

⁸¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 44/1

คดีอาญากำลังพิจารณาอยู่ในศาลชั้นต้นก็ได้⁸² ส่วนความผิดฐานอื่นพนักงานอัยการไม่มีอำนาจเรียกร้องทรัพย์สินหรือราคาที่สูงสูญเสียไปเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาแทนผู้เสียหายได้

2.4.2.3 การระงับคดีอาญา

ผู้เสียหายอาจระงับคดีอาญาได้โดยการ ถอนฟ้องคดีอาญาหรือคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา และยอมความในคดีความผิดต่อส่วนตัว โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) การถอนฟ้องคดีอาญาหรือคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา

ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญา เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ นั้น หลังจากผู้เสียหายได้ฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดอาจะมีเหตุการณ์ หรือพฤติการณ์บางอย่างเกิดขึ้น เช่น มีการชดใช้ค่าเสียหาย ปรับความเข้าใจ หรือตกลงกับผู้กระทำความผิดได้ หรือมีเหตุผลบางประการที่ทำให้ผู้เสียหายไม่ประสงค์จะดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดอีกต่อไป เป็นต้น กฎหมายจึงให้สิทธิในการถอนฟ้องคดีอาญาแก่ผู้เสียหาย โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 35 กำหนดให้ผู้เสียหายยื่นคำร้องขอถอนฟ้องคดีอาญาในเวลาใดก็ได้ก่อนมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้น อย่างไรก็ตาม การถอนฟ้องคดีอาญาเป็นการใช้สิทธิทางศาลซึ่งเกี่ยวข้องกับสิทธิเสรีภาพของบุคคล ความสงบเรียบร้อยของสังคม จึงจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีการในการถอนฟ้อง โดยกฎหมายได้กำหนดวิธีการถอนฟ้องและผลของการถอนฟ้องคดีอาญาไว้ ดังนี้

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 35 บัญญัติว่า คำร้องขอถอนฟ้องคดีอาญาจะยื่นเวลาใดก่อนมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้นก็ได้ ศาลจะมีคำสั่งอนุญาตหรือมิอนุญาตให้ถอนก็ได้ แล้วแต่ศาลจะเห็นสมควรประการใด ถ้าคำร้องนั้นได้ยื่นในภายหลังเมื่อจำเลยให้การแก้คดีแล้ว ให้ถามจำเลยว่าจะคัดค้านหรือไม่ แล้วให้ศาลจดคำแถลงของจำเลยไว้ ในกรณีที่จำเลยคัดค้านการถอนฟ้อง ให้ศาลยกคำร้องขอถอนฟ้องนั้นเสีย

คดีความผิดต่อส่วนตัวนั้น จะถอนฟ้องหรือยอมความในเวลาใดก่อนคดีถึงที่สุดก็ได้ แต่ถ้าจำเลยคัดค้าน ให้ศาลยกคำร้องขอถอนฟ้องนั้นเสีย⁸³

จากบทบัญญัติดังกล่าวสามารถแบ่งการถอนฟ้องคดีอาญาออกเป็น การถอนฟ้องคดีความผิดอาญาแผ่นดิน และการถอนฟ้องคดีความผิดต่อส่วนตัว โดยในคดีความผิดอาญาแผ่นดิน ผู้เสียหายต้องยื่นคำร้องคำร้องขอถอนฟ้องก่อนมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้น การที่ศาลกำหนดให้ยื่นคำร้องก่อนที่ศาลชั้นต้นจะมีคำพิพากษา เนื่องจากความผิดอาญาแผ่นดินเป็นความผิดที่ส่งผลกระทบต่อทั้งสิทธิของผู้เสียหายและสังคม เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว ก็ต้องมีการดำเนินการตามคำพิพากษา การถอนฟ้องของผู้เสียหายไม่อาจลบล้างผลของคำพิพากษาได้

⁸² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 43, 44

⁸³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 35

ศาลจะมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ถอนฟ้องก็ได้ ทั้งนี้ กรณีที่มีการยื่นคำร้องขอถอนฟ้องหลังจากจำเลยให้การแก้คดีแล้ว ศาลต้องถามจำเลยว่าจะคัดค้านการถอนฟ้องหรือไม่ หากจำเลยไม่คัดค้านการถอนฟ้องศาลจะมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ถอนฟ้องก็ได้ แต่หากจำเลยคัดค้านการถอนฟ้องให้ศาลยกคำร้องขอถอนฟ้อง ซึ่งการกำหนดให้ศาลต้องถามความเห็นของจำเลย เนื่องจากบางกรณีจำเลยอาจมั่นใจในความบริสุทธิ์ของตนเอง ถูกกลั่นแกล้งฟ้องร้อง การที่ศาลมีคำพิพากษายกฟ้องโจทก์จะเป็นการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของจำเลย และเป็นการป้องกันไม่ให้มีการฟ้องจำเลยในความผิดอย่างเดียวกันได้อีก สำหรับการถอนฟ้องในคดีความผิดต่อส่วนตัว ต้องดำเนินการเช่นเดียวกันกับการถอนฟ้องคดีอาญาแผ่นดิน แต่ผู้เสียหายจะถอนฟ้องเวลาใดก่อนคดีถึงที่สุดก็ได้

สำหรับผลของการถอนฟ้อง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 36 บัญญัติว่า คดีอาญาซึ่งได้ถอนฟ้องไปจากศาลแล้ว จะนำมาฟ้องอีกหาได้ไม่... ดังนั้น เมื่อมีการถอนฟ้องไม่ว่าจะเป็นความผิดต่อส่วนตัว หรือความผิดอาญาแผ่นดินจะนำคดีมาฟ้องอีกไม่ได้ ซึ่งการห้ามไม่ให้ฟ้องคดีอีกหมายความว่ารวมถึงการขอเข้าเป็นโจทก์ในคดีอาญาด้วย และในคดีความผิดต่อส่วนตัวเมื่อได้ถอนฟ้องแล้ว สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (2) ด้วย เว้นแต่ในกรณีที่พนักงานอัยการถอนฟ้องคดีความผิดอาญาแผ่นดินไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะยื่นฟ้องคดีนั้นใหม่ กรณีที่พนักงานอัยการถอนฟ้องคดีความผิดต่อส่วนตัวโดยไม่ได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากผู้เสียหาย ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะยื่นฟ้องคดีนั้นใหม่ และกรณีที่ผู้เสียหายถอนฟ้องคดีอาญาแผ่นดินไม่ตัดสิทธิพนักงานอัยการที่จะยื่นฟ้องคดีนั้นใหม่⁸⁴

ทั้งนี้ การถอนฟ้องที่จะทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปต้องเป็นการถอนฟ้องโดยเด็ดขาด การถอนฟ้องโดยแสดงเจตนาชัดเจนว่าถอนฟ้องเพื่อเข้าเป็นโจทก์ร่วมในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดี ถอนฟ้องเพื่อดำเนินการฟ้องให้ถูกต้องตามเขตอำนาจศาล สิทธินำคดีอาญามาฟ้องไม่ระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (2)

(2) การยอมความในคดีความผิดต่อส่วนตัว

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 35 วรรคสอง กำหนดให้สามารถยอมความในคดีความผิดต่อส่วนตัวในเวลาใดก็ได้ก่อนคดีถึงที่สุด โดยการยอมความ หมายถึง การที่ผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดตกลงยินยอมระงับข้อพิพาทระหว่างกัน และการตกลงระงับข้อพิพาทในความผิดต่อส่วนนี้มีผลเป็นการยอมความทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (2)

การยอมความในคดีความผิดต่อส่วนตัว นั้น กฎหมายประสงค์จะให้ใช้การยอมความเพื่อระงับสิทธิในการฟ้องคดีอาญา ในกรณีที่ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงาน และ

⁸⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 36

พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องจำเลย โดยที่ผู้เสียหายไม่ได้เป็นโจทก์ฟ้องจำเลย หรือขอเข้าร่วมเป็นโจทก์กับพนักงานอัยการ เมื่อมีการประนีประนอมยอมความระหว่างผู้เสียหายกับจำเลย ผู้เสียหายจะไม่สามารถถอนฟ้องคดีอาญาได้ เนื่องจากผู้เสียหายไม่ได้เป็นโจทก์ ส่วนการถอนคำร้องทุกข์ซึ่งจะทำให้พนักงานอัยการต้องถอนฟ้องจำเลยไปด้วยก็ต้องถอนคำร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานที่เคยร้องทุกข์ไว้ ซึ่งเจ้าพนักงานอาจอ้างได้ว่าคดีอยู่ในชั้นการดำเนินการของพนักงานอัยการหรือศาลแล้ว ทำให้ผู้เสียหายไม่อาจดำเนินการถอนคำร้องทุกข์ในคดีความผิดต่อส่วนตัวได้ กฎหมายจึงเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายยอมความโดยตรงต่อศาลที่ดำเนินกระบวนการพิจารณา และการยอมความในคดีอาญาไม่จำเป็นต้องทำเป็นหนังสือ

กรณีที่มีการกระทำความผิดทางอาญาก่อให้เกิดความเสียหายในทางแพ่ง และผู้เสียหายอาจจะดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดทั้งในทางอาญาและทางแพ่ง การที่ผู้เสียหายกับจำเลยตกลงประนีประนอมยอมความกันในทางแพ่ง ไม่ถือว่าเป็นการยอมความในคดีอาญา สิทธินาคดีอาญามาฟ้องยังไม่ระงับ การประนีประนอมยอมความในทางแพ่งจะมีผลเป็นการยอมความในคดีอาญาได้ ต้องเป็นกรณีที่ได้มีการตกลงสละสิทธิในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งการตกลงสละสิทธิในการดำเนินคดีอาญา อาจไม่ได้ระบุไว้ในสัญญาประนีประนอมยอมความโดยชัดแจ้ง แต่อาจอนุมานจากพฤติการณ์ต่างๆ ได้อย่างชัดเจนว่ามีการยอมความระหว่างกัน ผู้เสียหายตกลงสละสิทธิในการดำเนินคดีอาญา ส่วนการยอมความที่มีเงื่อนไขให้จำเลยต้องปฏิบัติ หากจำเลยไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข ไม่ถือว่าเป็นการยอมความโดยเด็ดขาด สิทธินาคดีอาญามาฟ้องไม่ระงับ และการยอมความในคดีความผิดต่อส่วนตัวต้องเป็นการยอมความหลังจากมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว จะตกลงยอมความกันก่อนการกระทำความผิดไม่ได้

2.5 คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในระบบราชการมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อเสถียรภาพ ความมั่นคงทางสังคม ความมั่นคงของรัฐและประโยชน์ของประชาชน อีกทั้งในปัจจุบันปัญหาดังกล่าวได้ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน รัฐบาลจึงให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งหนึ่งในความพยายามนั้น คือการหาทางป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยทำให้คดีความที่เกี่ยวข้องได้รับการพิจารณาพิพากษาอย่างเสมอภาค รวดเร็ว และเป็นธรรม จึงได้มีการตรา

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559⁸⁵ และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559⁸⁶ ขึ้นบังคับใช้ ดังนั้น เพื่อให้ทราบและเข้าใจความหมายของคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ในหัวข้อนี้จึงขอกล่าวถึง ความหมายของการทุจริต แนวคิดในการกำหนดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption : UNCAC)

2.5.1 ความหมายของการทุจริต

ในปัจจุบันยังไม่มีคำนิยาม หรือความหมายของการทุจริตหรือการคอร์รัปชัน (corruption) ที่ได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไปและเป็นสากล เนื่องจากทุจริตเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิวัฒนาการทางสังคมที่เปลี่ยนไปตามกาลเวลา สภาพเศรษฐกิจ การเมือง วัฒนธรรม และสภาพแวดล้อม ส่งผลต่อแนวคิดในการกำหนดคำนิยามของการทุจริต แต่สิ่งที่ทุกสังคมเห็นไปในทิศทางเดียวกัน คือ การทุจริต เป็นสิ่งที่ขัดขวางพัฒนาการในด้านต่างๆ ของประเทศ จึงมีความประสงค์ที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการทุจริตเกิดขึ้นในประเทศของตน ดังนั้น จึงมีการพยายามให้คำนิยามการทุจริต เนื่องจากการให้คำนิยามการทุจริตมีความสำคัญและส่งผลต่อการกำหนดนโยบาย กลไก มาตรการ หรือเครื่องมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จึงมีความพยายามที่จะกำหนดนิยามของการทุจริต โดยแบ่งการกำหนดนิยามการทุจริตออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การให้คำนิยามการทุจริตที่ให้ความสำคัญกับพฤติกรรมการกระทำความผิด ที่ให้นิยามการทุจริตว่าเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนตน ซึ่งเป็นการพิจารณาพฤติกรรมของผู้กระทำความผิด ประกอบกับเจตนาของผู้กระทำความผิด โดยการบิดเบือนการใช้อำนาจดังกล่าว ได้แก่ กระทำที่ไม่ชอบ การกระทำที่ไม่มีอำนาจ การงดเว้นไม่กระทำทั้งๆ ที่ตนมีอำนาจหรือหน้าที่ที่จะต้องกระทำ ส่วนการให้คำนิยามการทุจริตในอีกลักษณะหนึ่งเป็นการให้คำนิยามการทุจริต ที่พิจารณาถึงความเกี่ยวพันหรือความสัมพันธ์ระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทั้งหมด ซึ่งมีลักษณะเป็นการให้คำนิยามเพิ่มเติมการให้คำนิยามการทุจริต

⁸⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559, ราชกิจจานุเบกษา 16 สิงหาคม 2559 เล่ม 133 ตอนที่ 71 ก

⁸⁶ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559, ราชกิจจานุเบกษา 30 กันยายน 2559 เล่ม 133 ตอนที่ 86 ก

ในลักษณะแรกให้กว้างขวางและครอบคลุมมากขึ้น⁸⁷ โดยขอยกตัวอย่างการให้คำนิยามการทุจริตจากนักวิชาการและหน่วยงานต่างๆ ดังนี้

Transparency International ให้คำนิยามการคอร์รัปชัน ว่าเป็นการบิดเบือนการใช้อำนาจที่ผู้กระทำได้รับมอบหมายเพื่อประโยชน์ส่วนตน (Corruption is operationally defined as the misuse of entrusted power for private gain)

World Bank ให้คำนิยามการคอร์รัปชัน ว่าเป็นการใช้อำนาจมหาชนอย่างไม่ชอบหรือไม่เหมาะสมเพื่อประโยชน์ส่วนตน (misuse of public office for private gain)⁸⁸

Black Law Dictionary ให้คำนิยามการคอร์รัปชัน ว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นการกระทำที่ชั่วช้าและฉ้อโกง โดยมีเจตนาที่จะหลีกเลียงกฎหมาย รวมทั้งการกระทำที่ขัดต่อตำแหน่งหน้าที่ และสิทธิของผู้อื่น นอกจากนี้ยังหมายถึงการที่ข้าราชการบุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งประชาชนไว้วางใจกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ โดยการรับหรือยอมรับประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น

The Shorter Oxford English Dictionary ให้คำนิยามการคอร์รัปชันว่า เป็นการกระทำให้เสื่อมความเชื่อถือ โดยการรับสินบน หรือช่วยเหลือกัน การใช้วิธีการปฏิบัติมิชอบ และหมายถึง การปฏิบัติมิชอบในทางการเมืองและการปกครอง การติดสินบน การขายตำแหน่งหน้าที่ การอนุมัติทำสัญญาของทางราชการกับบริษัทห้างร้าน หรือเอกชน และการที่ราชการยอมให้ที่ดินหรือสิทธิพิเศษเพื่อแลกเปลี่ยนกับเงินรางวัลซึ่งเคยเกิดขึ้นมาหลายครั้งในประวัติศาสตร์ แต่ในปัจจุบันมักจะหมายถึงการฉ้อโกงอันเกี่ยวกับการเลือกตั้ง

สำนักงาน ก.พ. ให้คำนิยามคำว่า “คอร์รัปชัน” ว่าหมายถึง “การทำลาย หรือละเมิดจริยธรรม หรือธรรมเนียมปฏิบัติในการบริหารงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งรวมถึงพฤติกรรม

⁸⁷ อุตม รัฐอมฤต และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาความเหมาะสมในการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ช. , 2555), น. 12 – 14.

⁸⁸ “How do you define corruption”, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2562, จาก https://www.transparency.org.nz/faqs-about-corruption/#define_corruption และ <https://www.worldbank.org/en/search?q=misuse+of+public+office+for+private+gain¤tTab=1>, อ้างถึงใน อุตม รัฐอมฤต และคณะ, น.14.

ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทำน้อยกว่า หรือไม่เท่าที่กฎหมายระบุไว้หรือแม้แต่ทำตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแต่ใช้วิธีการที่ผิดกฎหมาย⁸⁹

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554 ให้ความหมายคำว่า “ทุจริต” ไว้ว่า ความประพฤติชั่ว โกง คดโกง ฉ้อโกง ไม่ซื่อตรง⁹⁰

ศาสตราจารย์แสวง บุญเฉลิมวิภาส ให้ความหมายของ “การทุจริต (Corruption)” ว่าหมายถึง การทำลาย การละเมิดกฎหมายและจริยธรรมรวมถึงการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่จะต้องกระทำ”⁹¹

ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต ให้คำนิยาม การทุจริตในขอบเขตของกฎหมายไทย ว่าหมายถึง “พฤติการณ์การกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐที่ได้ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ไม่ว่าในกรณีดังกล่าวเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะมีตำแหน่งหรือหน้าที่ในเรื่องนั้นหรือไม่ หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เพื่อวัตถุประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ ไม่ว่าพฤติการณ์ดังกล่าวจะมุ่งที่ผลประโยชน์ในทางทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นที่ไม่ใช่ทรัพย์สิน เป็นต้นว่าใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่กลั่นแกล้งราษฎร หรือเจตนาก่อให้เกิดความเสียหายแก่ราษฎรหรือราชการ เช่นนี้ก็ถือว่าเป็นการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเช่นกัน”⁹²

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต และคณะเห็นว่าการให้คำนิยาม การทุจริตอย่างเป็นการทั่วไปควรจะให้คำนิยามให้ครอบคลุมไปถึงการกระทำความผิดของภาคเอกชน บุคคลซึ่งมีหน้าที่ควบคุม หรือกำกับดูแลไม่ให้มีการทุจริตหรือคอร์รัปชัน แต่กลับปล่อยปะละเลยประมาทเลินเล่อ หรือไม่ดำเนินการเพื่อป้องกันไม่ให้มีการทุจริตหรือคอร์รัปชัน ทั้งนี้ การให้คำนิยามไม่ควรผูกติดกับคำว่า “อำนาจหรือหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย” (entrusted power or authority) เนื่องจากอำนาจหน้าที่บางประการเป็นอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับตำแหน่งโดยสภาพ หรือเป็นอำนาจ

⁸⁹ “ความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชัน” บทความวิชาการจากสำนักงาน ป.ป.ช., สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2562, จาก http://www.odd.go.th/Anticorruption/PDF/Article_01.pdf

⁹⁰ “พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554”, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 พฤศจิกายน 2562, จาก <http://www.royin.go.th/dictionary/>

⁹¹ แสวง บุญเฉลิมวิภาส, การบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544), น. 3.

⁹² อุดม รัฐอมฤต, รายงานการวิจัย เรื่องการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันในระบบการเมืองและวงราชการไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2, (กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2546), น. 16.

หน้าที่ที่ซึ่งแฝงอยู่ในกิจกรรมที่จะต้องกระทำ ไม่จำเป็นต้องมีการมอบหมาย หรือมอบอำนาจอีก อีกทั้งยังควรพิจารณาถึงผลประโยชน์ที่ได้รับจากการทุจริตที่ไม่ได้มีเพียง “ประโยชน์ส่วนตน (private gain or benefit)” เท่านั้น แต่ควรให้ความหมายครอบคลุมไปถึงการทุจริตในกระบวนการประชาธิปไตย (democratic processes) เช่น การบริจาคเงินสนับสนุนพรรคการเมือง การบ่อนทำลายกระบวนการเลือกตั้ง ที่บางครั้งมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อจะได้มาซึ่งทรัพย์สิน หรือเป็นการแสวงหาประโยชน์สำหรับพรรคการเมือง จึงไม่ใช่การแสวงหาประโยชน์ส่วนตน และบางครั้งการทุจริตอาจก่อให้เกิดความเสียหายหรือไม่ก่อให้เกิดความเสียหายก็ได้⁹³

2.5.2 แนวคิดในการกำหนดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

รัฐไม่ได้มีสภาพบุคคลที่แท้จริง การใช้อำนาจปกครอง การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการทำการกิจของรัฐให้สำเร็จลุล่วงไปได้ต้องดำเนินการผ่านบุคคลที่เป็นตัวแทนของรัฐ ซึ่งบุคคลดังกล่าวอาจมีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน เจ้าพนักงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการดำเนินการแทนรัฐดังกล่าว รัฐจะต้องมอบ “อำนาจ” ให้ตัวแทนของรัฐเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่ และกระทำการในนามของรัฐ เพื่อประโยชน์สาธารณะและประชาชน ทำให้ตัวแทนของรัฐมีสถานะและอำนาจเหนือกว่าบุคคลทั่วไป ซึ่งการที่ตัวแทนของรัฐมีอำนาจเหนือกว่าบุคคลทั่วไป อาจทำให้เกิดผลทั้งในการคุ้มครองและควบคุมตัวแทนของรัฐ กล่าวคือเมื่อตัวแทนของรัฐใช้อำนาจโดยชอบเพื่อประโยชน์สาธารณะและประชาชน ก็ควรจะได้รับ การคุ้มครองจากรัฐมากกว่าบุคคลทั่วไป แต่หากตัวแทนของรัฐใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประชาชน ก็ต้องมีการควบคุมการใช้อำนาจ ทั้งนี้ การจะให้ความคุ้มครองและควบคุมการใช้อำนาจของตัวแทนของรัฐต้องเป็นการคุ้มครองและควบคุมในกรณีที่ตัวแทนของรัฐปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น⁹⁴

การปฏิบัติหน้าที่ของตัวแทนของรัฐ อาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของรัฐหรือประชาชนได้ หากตัวแทนของรัฐใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ของตนไปในทางมิชอบหรือโดยทุจริต ดังนั้น เพื่อคุ้มครองอำนาจรัฐให้บริสุทธิ์ สะอาด มีความน่าเชื่อถือ รักษาและผดุงไว้ ซึ่งเกียรติคุณแห่งอำนาจหน้าที่ จึงมีการกำหนดความผิดทางอาญาในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการขึ้น เพื่อควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของตัวแทนของรัฐดังกล่าว แยกต่างหากจากกฎหมายทั่วไปที่บังคับใช้กับประชาชนธรรมดา เพื่อเป็นการกำหนดให้ตัวแทนของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต

⁹³ อุดม รัฐอมฤต และคณะ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 87*, น. 16.

⁹⁴ พัสสน ดันติเตมิท, “ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น. 8.

มีวินัย ป้องกันไม่ให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบหรือโดยทุจริตของตัวแทนของรัฐ จึงอาจกล่าวได้ว่าความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการมีแนวความคิดพื้นฐานมาจากการแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมตัวแทนของรัฐหรือผู้ใช้อำนาจรัฐไม่ให้นำอำนาจที่ตนได้รับจากรัฐไปใช้ในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประชาชน

ในยุคที่รัฐยังไม่มี การรวมศูนย์อำนาจ รัฐไม่ได้มีการกำหนดมาตรการหรือฐานความผิดในการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบในการปฏิบัติราชการอย่างชัดเจน แต่จะกำหนดความผิดและโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐไปตามจารีตประเพณี เนื่องจากอำนาจในการดำเนินการของรัฐอยู่ที่กษัตริย์ จนกระทั่งเมื่อมีการกระจายอำนาจจากกษัตริย์ไปสู่กระบวนการของศาล จึงมีการแยกความรับผิดชอบทางแพ่งและทางอาญาออกจากกัน การควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงคำนึงถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยใช้มาตรการทางอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามแนวคิดในการปกครองรัฐสมัยใหม่

การแยกความรับผิดชอบทางวินัยและทางอาญาของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เริ่มปรากฏหลังจากได้มีการจัดระบบราชการให้มีแบบแผนมากขึ้น โดยมีการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการตามความรู้ความสามารถของบุคคลเพื่อให้ระบบราชการสามารถนโยบายของรัฐไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพและควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งในส่วนของประเทศไทยการกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานเริ่มปรากฏเมื่อมีการปฏิรูปกฎหมายอาญาตามแนวคิดในการตรากฎหมายอาญาตามแบบประเทศในยุโรปที่กำหนดให้แยกความรับผิดชอบที่เจ้าพนักงานก่อให้เกิดความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาโทษทางวินัย ออกจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตของเจ้าพนักงานที่ร้ายแรงกว่าเป็นโทษทางอาญาในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งการพิจารณาโทษทางอาญาได้กำหนดให้ศาลเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดี โดยคำนึงถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เพื่อให้เกิดการคานอำนาจซึ่งกันและกัน⁹⁵ โดยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการมีลักษณะพิเศษ คือ ผู้กระทำความผิดต้องเป็นเจ้าพนักงาน และต้องเป็นเจ้าพนักงานที่ถูกแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย เจ้าพนักงานนั้นจะต้องได้กระทำความผิดในตำแหน่งหน้าที่ ภายในขอบอำนาจหน้าที่ของตนที่มีอยู่ตามกฎหมาย บุคคลที่ไม่ใช่เจ้าพนักงานและไม่มีอำนาจหน้าที่จะถือว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการไม่ได้ หรือหากบุคคลใดเป็นเจ้าพนักงานแต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ก็จะกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

⁹⁵ อุดม รัฐอมฤต และคณะ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 87*, น. 19 – 21.

ไม่ได้เช่นเดียวกัน ส่วนการกำหนดโทษในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มีการกำหนดโทษไว้หนักกว่าความผิดที่บุคคลธรรมดากระทำความผิด

ประมวลกฎหมายอาญา บัญญัติความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการไว้ในลักษณะ 2 หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (มาตรา 147 - 166) และอยู่ในรูปของพระราชบัญญัติต่างๆ ที่มีโทษทางอาญา เช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 เป็นต้น

2.5.3 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption : UNCAC)

ปัญหาการทุจริตหรือการคอร์รัปชันเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ ทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่ด้อยพัฒนา ทำให้การทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นปัญหาที่หลายประเทศให้ความสำคัญและหาทางแก้ไขปัญหา เนื่องจากการทุจริตหรือการคอร์รัปชันสร้างความเสียหายให้กับประเทศ ส่งผลกระทบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาการลงทุนทั้งภายในและต่างประเทศ ความพยายามในการขจัดปัญหาความยากจน สิทธิมนุษยชน สิ่งแวดล้อม การพัฒนาระบบประชาธิปไตย ตลอดจนความขัดแย้งและความไม่เสมอภาคในสังคม ประชาชนขาดความไว้วางใจในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ภาคธุรกิจขาดความเชื่อมั่นในการดำเนินกิจการ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปอย่างรวดเร็วทั้งด้านสังคม เศรษฐกิจ และเทคโนโลยีมีผลทำให้ลักษณะและรูปแบบของการทุจริตหรือการคอร์รัปชันเปลี่ยนแปลงไป และทวีความสลับซับซ้อนขึ้นเรื่อยๆ จากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในระดับล่างเรียกรับทรัพย์สินเพื่อแลกกับการให้บริการที่รวดเร็วขึ้น เป็นการทุจริตโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐระดับสูงและนักการเมืองที่ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบหรือโดยทุจริต ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่เอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน พัฒนาการเอื้อประโยชน์ซึ่งกันและกัน ทั้งในภาครัฐ ภาคการเมือง และภาคเอกชนทั้งภายในและต่างประเทศอย่างเป็นขบวนการและสร้างเครือข่ายการกระทำความผิด โดยอาศัยเทคโนโลยีการติดต่อสื่อสารและการคมนาคมที่สะดวกรวดเร็วช่วยในการกระทำความผิด การหลบหนี และการนำทรัพย์สินหรือผลประโยชน์ที่ได้จากการกระทำความผิดออกนอกประเทศ ปัญหาการทุจริตหรือการคอร์รัปชันจึงมิใช่ปัญหาของประเทศใดประเทศหนึ่ง แต่เป็นปัญหาร่วมกันของสังคมโลก จึงมีความพยายามร่วมกันในการจัดหามาตรการ เครื่องมือ ความร่วมมือต่างๆ เพื่อดำเนินการแก้ปัญหาการทุจริตหรือการคอร์รัปชัน

ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติตระหนักถึงปัญหาและความรุนแรงของการทุจริตหรือการคอร์รัปชัน และเห็นว่าเป็นภัยคุกคามที่มีผลกระทบต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของสังคมเป็นอันตรายต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน อีกทั้งมีความเชื่อมโยงกับอาชญากรรมรูปแบบอื่น เช่น องค์กรอาชญากรรม อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ และการฟอกเงิน ซึ่งเป็นอาชญากรรมข้ามชาติที่ส่งผลกระทบต่อสังคมและเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศต่างๆ และของโลก ประกอบกับการทุจริตหรือการคอร์รัปชันมีส่วนเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินจำนวนมาก ที่อาจนำไปใช้ในการก่อการร้ายอันเป็นภัยคุกคามต่อเสถียรภาพทางการเมืองและการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศต่างๆ จึงเห็นควรจัดให้มีการร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและควบคุมการทุจริตหรือการคอร์รัปชัน และเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2543 ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ ได้มีมติที่ 55/61 แต่งตั้งคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อการเจรจาจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทุจริตขึ้น ต่อมาเมื่อวันที่ 31 ตุลาคม 2546 ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ ได้มีมติที่ 58/4 เปิดให้มีการลงนามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ระหว่างวันที่ 9 - 11 ธันวาคม 2546 ที่เมืองเมริดา ประเทศเม็กซิโก จากนั้นได้เปิดให้ลงนามอนุสัญญาที่สำนักงานใหญ่สหประชาชาติ จนถึงวันที่ 9 ธันวาคม 2548 โดยประเทศไทยได้ร่วมลงนามในอนุสัญญาดังกล่าว เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 และให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2554

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC) ถือเป็นอนุสัญญาต่อต้านการทุจริตหรือการคอร์รัปชันระหว่างประเทศฉบับแรกที่ครอบคลุมประเทศต่างๆ ทั่วโลก ปัจจุบันมีรัฐภาคี รวม 186 ประเทศ⁹⁶ มีวัตถุประสงค์ให้อนุสัญญาเป็นเครื่องมือทางกฎหมายในการขับเคลื่อนการเรียกคืนทรัพย์สินผ่านความร่วมมือระหว่างประเทศให้กับประเทศที่ถูกขโมยออกไปโดยผู้นำเผด็จการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผลักดันให้ศูนย์กลางการธนาคารของโลกรับผิดชอบในการตรวจสอบและป้องกันการฟอกเงินมากขึ้น ช่วยให้สามารถติดตามบริษัท หรือบุคคลต่างชาติที่กระทำการทุจริตในประเทศของตนมาดำเนินการทางศาล ไม่ว่าผู้กระทำผิดจะซ่อนตัวอยู่ในประเทศใด กระตุ้นให้มีการห้ามการติดสินบนเจ้าหน้าที่รัฐของต่างประเทศ ให้แนวทางในการออกกฎหมายภายในเกี่ยวกับการคุ้มครองพยาน เสรีภาพในด้านข้อมูล และการตรวจสอบได้ของภาครัฐ กำหนดมาตรการเสริมสร้างมาตรฐานด้านบัญชี การสอบบัญชีในภาคเอกชน และการลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานด้านบัญชีดังกล่าว นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในการติดตามทรัพย์สิน การให้ความร่วมมือซึ่งกันและกันทางกฎหมายเพื่อการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีสาระสำคัญของอนุสัญญา สรุปได้ดังนี้

⁹⁶ “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption – UNCAC)”, สืบค้นเมื่อวันที่ 29 เมษายน 2563, จาก <http://www.mfa.go.th/acc/th/news/6825/92645-อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต>

หมวดที่ 1 บทบัญญัติทั่วไป (General provisions) กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของอนุสัญญา บทนิยามถ้อยคำที่ใช้ในอนุสัญญา ขอบเขตการบังคับใช้ ซึ่งบังคับใช้กับการป้องกัน การสืบสวนสอบสวน และการฟ้องร้องดำเนินคดีทุจริต การยึดอายัด และริบทรัพย์สิน การส่งคืนทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา และการคุ้มครองอธิปไตยของรัฐภาคี

หมวดที่ 2 มาตรการป้องกัน (Preventive Measures) กล่าวถึงพันธกรณีของรัฐภาคีที่จะต้องจัดทำนโยบายในการต่อต้านการทุจริตให้มีประสิทธิภาพ โดยกล่าวถึงมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐและภาคเอกชน การจัดตั้งองค์กรพิเศษเพื่อต่อต้านการทุจริต รวมถึงนโยบายและแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการส่งเสริมธรรมาภิบาล หลักนิติธรรม ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ การป้องกันการทุจริตที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน ซึ่งให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของสังคมในการป้องกันและต่อต้านการทุจริต โดยให้รัฐภาคีกระตุ้นให้ภาคประชาสังคม องค์กรเอกชน และองค์กรระดับชุมชน ท้องถิ่น ตระหนักถึงสาเหตุ ความร้ายแรง และภัยคุกคามซึ่งเกิดจากการทุจริต ตลอดจนมาตรการป้องกันการฟอกเงิน

หมวดที่ 3 การกำหนดความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย (Criminalization and law enforcement) กำหนดให้การกระทำบางอย่างที่ไม่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายแห่งรัฐภาคี เป็นความผิดทางอาญาเพื่อให้ครอบคลุมการทุจริตได้อย่างกว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยให้รัฐภาคีกำหนดให้การกระทำที่เป็นการสนับสนุนการทุจริต การขัดขวางกระบวนการยุติธรรม การใช้อิทธิพล การปกปิด และการฟอกเงินที่ได้มาจากการกระทำความผิดเป็นการกระทำความผิดอาญาด้วย นอกจากนี้ยังได้กล่าวถึงมาตรการในการดำเนินการกับการทุจริตในภาคเอกชนด้วย

หมวดที่ 4 ความร่วมมือระหว่างประเทศ (International cooperation) กล่าวถึงความร่วมมือระหว่างประเทศว่ามีความจำเป็นในการดำเนินงานเกี่ยวกับการต่อต้านการทุจริตทุกด้าน ทั้งในด้านการป้องกัน สืบสวน สอบสวน การฟ้องคดี การยึดและการคืนทรัพย์สิน จึงกำหนดให้รัฐภาคีกำหนดรูปแบบความร่วมมือทางกฎหมายในการรวบรวม ส่งพยานหลักฐาน การส่งผู้ร้ายข้ามแดน การติดตาม อายัด ยึด และริบทรัพย์สินที่ได้จากการทุจริตระหว่างกัน

หมวดที่ 5 การติดตามสินทรัพย์คืน (Asset recovery) กล่าวถึงความร่วมมือและการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในการคืนทรัพย์สินที่ได้จากการกระทำความผิดให้แก่รัฐภาคีที่ร้องขอ รวมถึงการพิจารณาถึงผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียของผู้เสียหายและผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน โดยชอบด้วยกฎหมาย

หมวดที่ 6 ความช่วยเหลือทางวิชาการและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (Technical assistance and information exchange) กล่าวถึงมาตรการในการฝึกอบรม วิจัย

และการแลกเปลี่ยนข้อมูลรวมทั้งการให้ความช่วยเหลือแลกเปลี่ยนประสบการณ์ซึ่งกันและกัน
ระหว่างรัฐภาคี องค์การระหว่างประเทศ และองค์การระดับภูมิภาค

หมวดที่ 7 กลไกในการปฏิบัติตามอนุสัญญา (Mechanisms for implementation)
กล่าวถึงการกำหนดให้มีที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคีอนุสัญญา การประชุมของรัฐภาคี รวมทั้งหน้าที่
ของฝ่ายเลขานุการที่ประชุมใหญ่ของรัฐภาคี

หมวดที่ 8 บทบัญญัติสุดท้าย (Final provisions) กล่าวถึงการปฏิบัติตามอนุสัญญา
การระงับข้อพิพาท การลงนาม การให้สัตยาบัน การยอมรับ การให้ความเห็นชอบ และการภาคยานุวัติ
การมีผลใช้บังคับ การแก้ไขเพิ่มเติม การบอกเลิก ผู้เก็บรักษาและภาษาที่ใช้จัดทำอนุสัญญา ⁹⁷

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ได้กำหนด
ข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับคดีทุจริตและประพฤตินิชอบไว้ในหมวดที่ 3 การกำหนดความผิดทางอาญาและ
การบังคับใช้กฎหมาย โดยกำหนดพันธกรณีให้รัฐภาคีกำหนดให้การกระทำความผิดบางประการที่ไม่ได้กำหนด
ไว้ในกฎหมายภายในของรัฐเป็นความผิดทางอาญาเพิ่มเติม เพื่อให้ครอบคลุมการทุจริตยิ่งขึ้น และต้อง
ดำเนินการให้บทบัญญัติเดิมที่มีอยู่แล้วสอดคล้องกับพันธกรณีตามอนุสัญญา โดยแบ่งพันธกรณีออกเป็น
2 ส่วน ตามระดับของพันธกรณี ได้แก่ พันธกรณีที่เป็นมาตรการบังคับ (Obligations to Criminalize
: Mandatory Offences) ซึ่งรัฐภาคีจำต้องดำเนินการให้มีกฎหมายรองรับพันธกรณี และพันธกรณีที่เป็น
มาตรการสมัครใจในการกำหนดความผิดทางอาญา (optional requirements : obligation to
consider) ⁹⁸ โดยมีข้อบัญญัติที่เป็นคดีทุจริตและประพฤตินิชอบ ดังนี้

(1) การให้สินบน ได้แก่ การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและการให้สินบน
แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศในข้อ 15 และข้อ 16

ข้อ 15 การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ

“รัฐภาคีต้องรับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นๆ ที่อาจจำเป็น
เพื่อกำหนดให้การกระทำความผิดต่อไปนี้เป็นความผิดทางอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนา

⁹⁷ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สรุปสาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 United Nations Convention against Corruption UNCAC ฉบับผู้บริหาร, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร : สำนักการต่างประเทศ สำนักงาน ป.ป.ช. , กันยายน 2552), น. 12 – 15.

⁹⁸ ปณิธิ์ ปทุมวัฒน์, “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 : United Nations Convention against Corruption 2003”, จุลนิติ, น. 201 – 205 (มกราคม – กุมภาพันธ์ 2554).

1) การให้คำมั่นสัญญา การเสนอ หรือการให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงหรือทางอ้อมซึ่งประโยชน์ที่สมควรได้ สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเองหรือสำหรับบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นใด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำการหรือละเว้นกระทำการใดๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน

2) การเรียก หรือการรับโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยทางตรงหรือทางอ้อมซึ่งประโยชน์ที่สมควรได้สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเองหรือบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่นใด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำการหรือละเว้นกระทำการใดๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน ” ⁹⁹

ตามข้อบัญญัติดังกล่าว บทบัญญัติในกฎหมายของประเทศไทยได้บัญญัติฐานความผิดเกี่ยวกับการสัญญา การเสนอ หรือการให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมซึ่งประโยชน์ที่สมควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย สำหรับตนเองหรือผู้อื่นไว้แล้ว เช่น ในประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง หมวด 1 ความผิดต่อเจ้าพนักงาน มาตรา 144 และลักษณะ 3 ความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม หมวด 1 ความผิดต่อเจ้าพนักงานในการยุติธรรม มาตรา 167 ส่วนฐานความผิดเกี่ยวกับการเรียก หรือรับ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ซึ่งประโยชน์ที่สมควรได้สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เพื่อกะทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มาตรา 149 ลักษณะ 3 ความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม มาตรา 201 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มาตรา 6, 7 ¹⁰⁰

ข้อ 16 การให้สินบนแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศและเจ้าหน้าที่ขององค์การสาธารณะต่างประเทศ

“รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องรับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นๆ ที่อาจจำเป็นเพื่อกำหนดให้การกระทำดังต่อไปนี้เป็นความผิดทางอาญา เมื่อกระทำโดยเจตนา

1) การให้คำมั่นสัญญา การเสนอ หรือการให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การภาครัฐระหว่างประเทศโดยตรงหรือทางอ้อม ซึ่งประโยชน์ที่สมควรได้สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเองหรือบุคคลหรือหน่วยงานอื่นใด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำการหรือ

⁹⁹ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 97*, น. 24 – 25.

¹⁰⁰ แสง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, “การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003” (กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ช., 2551), น. 294 – 295.

ละเว้นกระทำการใดๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน เพื่อให้ได้มาหรือคงไว้ซึ่งประโยชน์ทางธุรกิจ หรือประโยชน์อื่นใดที่มิควรได้เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจระหว่างประเทศ

รัฐภาคีต้องพิจารณารับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นๆ ที่อาจจำเป็นเพื่อกำหนดให้การกระทำดังต่อไปนี้เป็นความผิดทางอาญา เมื่อกระทำโดยเจตนา

2) การเรียกหรือการรับโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การภาคีระหว่างประเทศโดยตรงหรือทางอ้อมซึ่งประโยชน์ที่มิควรได้สำหรับเจ้าหน้าที่ผู้นั้นเองหรือบุคคลหรือหน่วยองค์กรอื่นใด เพื่อให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นกระทำการหรือละเว้นกระทำการใดๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการของตน” ¹⁰¹

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 ได้กำหนดนิยาม “เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ ว่าหมายถึง บุคคลใดๆ ซึ่งดำรงตำแหน่งด้านนิติบัญญัติ บริหาร ปกครอง หรือตุลาการ ของรัฐต่างประเทศ ไม่ว่าโดยการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง และบุคคลใดๆ ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับหน้าที่ราชการให้แก่รัฐต่างประเทศ รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่สำหรับหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ” กำหนดนิยาม “เจ้าหน้าที่ขององค์การภาคีระหว่างประเทศ ว่าหมายถึง ข้าราชการพลเรือนระหว่างประเทศ หรือบุคคลใดซึ่งได้รับมอบอำนาจจากองค์การภาคีระหว่างประเทศนั้นให้ปฏิบัติหน้าที่ในนามขององค์การระหว่างประเทศดังกล่าว” ¹⁰² โดยประมวลกฎหมายอาญาของไทย ไม่ได้กำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับการให้คำมั่นสัญญา การเสนอ หรือการให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การภาคีระหว่างประเทศ และการเรียกหรือการรับโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การภาคีระหว่างประเทศไว้ แต่ได้บัญญัติฐานความผิดในลักษณะดังกล่าวไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 173 – 176

(2) การยกยอกทรัพย์สิน ส่วนที่เป็นคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ได้แก่ การยกยอกทรัพย์สินในภาครัฐ ในข้อ 17

ข้อ 17 ว่าด้วยการยกยอก การใช้เงินทุนหรือทรัพย์สิน โดยมีวัตถุประสงค์ผิดกฎหมายหรือการยกยอทรัพย์สินโดยวิธีการอื่นของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

“รัฐภาคีต้องพิจารณารับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นๆ ที่อาจจำเป็นเพื่อกำหนดให้การกระทำดังต่อไปนี้เป็นความผิดทางอาญา เมื่อกระทำโดยเจตนา

¹⁰¹ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 97, น. 25.

¹⁰² *เพ็งอ้าง*, น. 18.

การยกยอก การเบียดบัง หรือการยกย้ายถ่ายเททรัพย์สินโดยประการอื่น โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือของบุคคลหรือหน่วยงานอื่นในทรัพย์สินกองทุน หรือหลักทรัพย์ของรัฐหรือเอกชน หรือสิ่งที่มีค่าอื่นใด ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นได้รับมอบหมายให้ดูแล โดยเหตุแห่งตำแหน่งหน้าที่ของตน” ¹⁰³

ตามข้อบัญญัติดังกล่าว บทบัญญัติในกฎหมายของประเทศไทยได้บัญญัติ ฐานความผิดเกี่ยวกับการยกยอกทรัพย์สินไว้แล้ว เช่น ในประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 2 ความผิด เกี่ยวกับการปกครอง หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มาตรา 147 พระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 3(4) และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของ พนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มาตรา 4 ¹⁰⁴

(3) การใช้อิทธิพล, อำนาจหน้าที่ในทางที่ผิด และการร่ำรวยผิดปกติ ในข้อ 18, 19 และข้อ 20

ข้อ 18 การใช้อิทธิพลเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์อันมิชอบ

“รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณารับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นๆ ที่อาจจำเป็นในการกำหนดให้การกระทำดังต่อไปนี้เป็นความผิดทางอาญา เมื่อกระทำโดยเจตนา

1) การให้คำมั่นสัญญา การเสนอ หรือการให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่นใด โดยทางตรงหรือทางอ้อมซึ่งประโยชน์ที่มิควรได้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นหรือบุคคลนั้น ใช้อิทธิพลซึ่งมีอยู่จริงหรือทึกทักว่ามีไปในทางที่มิชอบ โดยมุ่งหมายให้ผู้ที่เกี่ยวข้องให้มีการใช้อิทธิพลนั้น หรือบุคคลอื่นใดได้รับประโยชน์ที่มิควรได้จากหน่วยงานบริหารปกครอง หรือหน่วยงานรัฐ

2) การเรียกรับหรือการรับโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่นใดไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมซึ่งประโยชน์ที่มิควรได้สำหรับตนเองหรือบุคคลอื่น เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นหรือบุคคลนั้น ใช้อิทธิพลซึ่งมีอยู่จริงหรือทึกทักว่ามีไปในทางที่มิชอบ โดยมุ่งหมายให้ได้มาซึ่งประโยชน์ที่มิควรได้จากหน่วยงานบริหารปกครองหรือหน่วยงานรัฐ” ¹⁰⁵

ตามข้อบัญญัติดังกล่าว บทบัญญัติในกฎหมายของประเทศไทยได้บัญญัติ ฐานความผิดเกี่ยวกับการใช้อิทธิพลเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์อันมิชอบไว้แล้ว เช่น ในประมวล

¹⁰³ เพิ่งอ้าง, น. 25.

¹⁰⁴ แสวง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 100, น. 299 – 300.

¹⁰⁵ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 97, น. 26.

กฎหมายอาญา ลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง หมวด 1 ความผิดต่อเจ้าพนักงาน มาตรา 143 พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 มาตรา 40¹⁰⁶

ข้อ 19 การปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

“รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณารับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นๆ ที่อาจจำเป็นในการกำหนดให้การกระทำดังต่อไปนี้เป็นความผิดทางอาญา เมื่อกระทำโดยเจตนา ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ที่สมควรได้สำหรับตนเอง หรือบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่น”¹⁰⁷

ตามข้อบัญญัติดังกล่าว บทบัญญัติในกฎหมายของประเทศไทยได้บัญญัติฐานความผิดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบไว้แล้ว เช่น ในประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มาตรา 148, 150, 157 ลักษณะ 3 ความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม มาตรา 200, 202 และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 มาตรา 12 และจากข้อบัญญัตินี้จะเห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่หรือใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ที่สมควรได้สำหรับตนเองหรือบุคคลหรือกลุ่มบุคคลอื่น ตรงกันกับบทนิยามคำว่า “โดยทุจริต” ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 1 (1) ดังนั้น จึงไม่ได้หมายความว่ารวมถึงการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ด้วย¹⁰⁸

ข้อ 20 การร่ำรวยโดยผิดกฎหมาย

“ภายใต้บังคับของรัฐธรรมนูญและหลักการพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณารับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นๆ ที่อาจจำเป็นในการกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนาสำหรับการร่ำรวยโดยผิดกฎหมาย ซึ่งหมายถึงการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีสินทรัพย์เพิ่มขึ้นอย่างมาก โดยเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่สามารถอธิบายได้อย่างสมเหตุสมผลถึงความเกี่ยวโยงของทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นนั้นกับรายได้โดยชอบด้วยกฎหมายของตน”¹⁰⁹

¹⁰⁶ แสวง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 100*, น. 301 – 302.

¹⁰⁷ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 97*, น. 26.

¹⁰⁸ แสวง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 100*, น. 302 – 303.

¹⁰⁹ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 97*, น. 27.

ตามข้อบัญญัติดังกล่าว บทบัญญัติในกฎหมายของประเทศไทยได้บัญญัติฐานความผิดเกี่ยวกับการร่ำรวยโดยผิดกฎหมายไว้แล้ว เช่น ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 235 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 หมวด 1 บททั่วไป มาตรา 10 หมวด 3 การดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน มาตรา 45 – 48 หมวด 4 การดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. มาตรา 49 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดวิธีการดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินไว้ใน หมวด 5 การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน ส่วนที่ 2 การดำเนินการกรณีร่ำรวยผิดปกติ (มาตรา 115 - 125) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 กำหนดวิธีดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินไว้ใน หมวด 3 (มาตรา 34 - 37)

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4 ได้บัญญัตินิยามคำว่า “ร่ำรวยผิดปกติ หมายความว่า การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติหรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติสืบเนื่องจากการเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย” ซึ่งจากคำนิยามดังกล่าว การร่ำรวยผิดปกติตามบทบัญญัติของกฎหมายในประเทศไทยต้องเป็นการร่ำรวยผิดปกติที่สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ราชการ จึงมีองค์ประกอบของความผิดมากกว่าที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 นอกจากนี้ การร่ำรวยผิดปกติตามบทบัญญัติของกฎหมายในประเทศไทยกำหนดไว้แต่เพียงวิธีการดำเนินการเพื่อขอให้ทรัพย์สินที่เกิดจากการร่ำรวยผิดปกติตกเป็นของแผ่นดินเท่านั้น ไม่ได้กำหนดให้การร่ำรวยผิดปกติเป็นความผิดทางอาญาแต่อย่างใด¹¹⁰

(4) การฟอกทรัพย์สิน การบังคับ และการขัดขวางกระบวนการยุติธรรม
ในข้อ 23 – 25

ข้อ 23 ว่าด้วยการฟอกทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญา

“1. โดยเป็นไปตามหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของตน รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องรับเอามาตรการทางนิติบัญญัติหรือมาตรการอื่นๆ ที่อาจจำเป็น ในการกำหนดให้การกระทำดังต่อไปนี้เป็นความผิดทางอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนา

(ก) (1) การเปลี่ยนแปลงสภาพหรือการโอนซึ่งทรัพย์สิน โดยรู้ว่าทรัพย์สิน เช่นว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดทางอาญา เพื่อความมุ่งประสงค์ในการปกปิด หรือ

¹¹⁰ แสง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 100, น. 304 – 306.

อำนาจที่มามีข้อขัดแย้งกับกฎหมายของทรัพย์สินนั้น หรือในการช่วยบุคคลใดๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดมูลฐานในการหลบเลี่ยงผลทางกฎหมายสำหรับการกระทำของบุคคลดังกล่าว

(2) การปกปิดหรืออำพรางลักษณะที่แท้จริง แหล่งที่มา ที่ตั้ง การจำหน่าย จ่ายโอน การเคลื่อนย้าย หรือกรรมสิทธิ์ใน หรือสิทธิที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน โดยรู้ว่าทรัพย์สินเช่นว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญา

(ข) ภายใต้แนวคิดพื้นฐานของระบบกฎหมายของตน

(1) การถือครอง การครอบครอง หรือการใช้ซึ่งทรัพย์สินโดยรู้ในเวลาที่ได้รับมาว่าทรัพย์สินเช่นว่าเป็นทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดอาญา

(2) การมีส่วนร่วมในการกระทำ การเข้าร่วม หรือการสมคบกันกระทำความผิด การพยายามกระทำความผิด การช่วยเหลือ การยุยง การอำนวยความสะดวก และการให้คำปรึกษาหารือในการกระทำความผิดใดๆ ที่กำหนดไว้ตามข้อนี้

2. เพื่อความมุ่งประสงค์ในการปฏิบัติตามหรือการบังคับใช้วรรค 1 ของข้อนี้

(ก) รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องหาทางนำวรรค 1 ของข้อนี้ไปใช้บังคับกับความผิดมูลฐานในขอบเขตที่กว้างที่สุด

(ข) รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องนำไปรวมบัญญัติเป็นความผิดมูลฐาน โดยอย่างน้อยที่สุดให้ครอบคลุมถึงความผิดทางอาญาที่กำหนดไว้ตามอนุสัญญานี้

(ค) เพื่อความมุ่งประสงค์ของอนุวรรค (ข) ข้างต้น ความผิดมูลฐานให้รวมถึงความผิดซึ่งกระทำทั้งภายในและภายนอกเขตอำนาจของรัฐภาคีที่อยู่ในการพิจารณา อย่างไรก็ตามความผิดซึ่งกระทำนอกเขตอำนาจของรัฐภาคีจะเป็นความผิดมูลฐานต่อเมื่อการกระทำที่เกี่ยวข้องเป็นความผิดทางอาญาภายใต้กฎหมายภายในของรัฐซึ่งการกระทำความผิดได้เกิดขึ้น และหากการกระทำนั้นเกิดขึ้นในรัฐภาคีซึ่งปฏิบัติตามหรือบังคับใช้ข้อนี้ การกระทำความผิดดังกล่าวจะถือเป็นความผิดอาญาภายใต้กฎหมายภายในของรัฐภาคีนั้นได้

(ง) รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องจัดส่งสำเนากฎหมายของตนที่ทำให้ข้อนี้มีผลใช้บังคับและสำเนาการแก้ไขเปลี่ยนแปลงใดๆ ภายหลังซึ่งกฎหมายเช่นว่าหรือคำอธิบายของกฎหมายดังกล่าวให้แก่เลขาธิการสหประชาชาติ

(จ) หากหลักการพื้นฐานของกฎหมายภายในของรัฐภาคีกำหนดไว้ รัฐภาคีดังกล่าวอาจบัญญัติให้ความผิดตามวรรค 1 ของข้อนี้ไม่ใช้บังคับกับบุคคลซึ่งกระทำความผิดมูลฐานนั้น”¹¹¹

¹¹¹ เฟ็งอ้วง, น. 306 – 307.

ตามข้อบัญญัติดังกล่าว บทบัญญัติในกฎหมายของประเทศไทยได้บัญญัติฐานความผิดเกี่ยวกับการฟอกทรัพย์สินไว้แล้ว เช่น ในพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 หมวด 1 บททั่วไป มาตรา 5 – 11

ข้อ 24 ว่าด้วยการปิดบัง

“โดยไม่กระทบกระเทือนต่อบทบัญญัติของข้อ 23 ของอนุสัญญานี้ รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องพิจารณาปรับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นที่อาจจำเป็นในการกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนา ซึ่งการปกปิดหรือการเก็บรักษาต่อไปซึ่งทรัพย์สินภายหลังจากที่มีการกระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ โดยบุคคลที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดเช่นว่าเมื่อบุคคลที่เกี่ยวข้องนั้นรู้ว่าทรัพย์สินเช่นว่าเป็นผลจากการกระทำความผิดใดๆ ที่กำหนดไว้ตามอนุสัญญานี้” ¹¹²

ตามข้อบัญญัติดังกล่าว บทบัญญัติในกฎหมายของประเทศไทยได้บัญญัติฐานความผิดเกี่ยวกับการปิดบังทรัพย์สินไว้แล้ว เช่น ในประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 12 ความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน หมวด 6 ความผิดฐานรับของโจร พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 หมวด 1 บททั่วไป มาตรา 5

ข้อ 25 ว่าด้วยการขัดขวางกระบวนการยุติธรรม

“รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องปรับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นที่อาจจำเป็นในการกำหนดให้การกระทำความผิดดังต่อไปนี้เป็นความผิดอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนา

การใช้กำลังบังคับ การคุกคาม หรือการข่มขู่ หรือการให้คำมั่นสัญญา การเสนอ หรือการให้ประโยชน์อันมิควรได้เพื่อจูงใจให้มีการเบิกความอันเป็นเท็จหรือรบกวนการให้คำเบิกความ หรือการนำพยานหลักฐานมาสืบในกระบวนการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้

การใช้กำลังบังคับ คุกคามหรือข่มขู่เพื่อบกพรอนการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้พิพากษาหรือเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ ทั้งนี้ ความในอนุวรรคนี้จะไม่กระทบต่อสิทธิของรัฐภาคีในการออกกฎหมายที่คุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นๆ ด้วย” ¹¹³

ตามข้อบัญญัติดังกล่าว บทบัญญัติในกฎหมายของประเทศไทยได้บัญญัติฐานความผิดเกี่ยวกับการขัดขวางกระบวนการยุติธรรมไว้แล้ว เช่น ในประมวลกฎหมายอาญา

¹¹² สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, *อ้างแล้ว* เชิงอรรถที่ 97, น. 27.

¹¹³ *เพ็งอ้าง*, น. 29.

ลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครอง หมวด 1 ความผิดต่อเจ้าพนักงาน มาตรา 139 ลักษณะ 3 ความผิดเกี่ยวกับการยุติธรรม หมวด 1 ความผิดต่อเจ้าพนักงานในการยุติธรรม มาตรา 167, 177, 180, 184 – 185 และมาตรา 309

(5) เจตนา, การมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด ในข้อ 27 และข้อ 28

ข้อ 27 ว่าด้วยการมีส่วนร่วมและการพยายามกระทำความผิด

“1. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องรับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นที่อาจจำเป็นในการกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายภายในของตนสำหรับการมีส่วนร่วมในฐานะใดๆ เช่น เป็นผู้ร่วมกระทำความผิด เป็นผู้ช่วยเหลือหรือก่อให้เกิดการกระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้

2. รัฐภาคีแต่ละรัฐอาจรับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นที่อาจจำเป็นในการกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายภายในของตน สำหรับการพยายามกระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้

3. รัฐภาคีแต่ละรัฐอาจรับเอามาตรการทางนิติบัญญัติและมาตรการอื่นที่อาจจำเป็นในการกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาตามกฎหมายภายในของตน สำหรับการเตรียมการเพื่อกระทำความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้” ¹¹⁴

ตามข้อบัญญัติดังกล่าว บทบัญญัติในกฎหมายของประเทศไทยได้บัญญัติฐานความผิดเกี่ยวกับการพยายาม และการมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดไว้แล้ว เช่น ในประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 1 บทบัญญัติที่ใช้แก่ความผิดทั่วไป หมวด 4 การพยายามกระทำความผิด มาตรา 80 หมวด 6 ตัวการและผู้สนับสนุน มาตรา 83 – 84 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 หมวด 1 บททั่วไป มาตรา 7 – 9

ข้อ 28 ว่าด้วยเจตนา

“การรู้ข้อเท็จจริง เจตนา และความมุ่งประสงค์ที่กำหนดให้เป็นองค์ประกอบของความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้อาจอนุมานจากเหตุการณ์ข้อเท็จจริงที่ปรากฏ” ¹¹⁵

ตามข้อบัญญัติดังกล่าว บทบัญญัติในกฎหมายของประเทศไทยได้บัญญัติฐานความผิดเกี่ยวกับเจตนาในการกระทำความผิดไว้แล้ว เช่น ในประมวลกฎหมายอาญา ลักษณะ 1 บทบัญญัติที่ใช้แก่ความผิดทั่วไป หมวด 4 ความรับผิดชอบในทางอาญา มาตรา 59 ซึ่งศาสตราจารย์ แสงบุญเฉลิมวิภาส และคณะ เห็นว่าการพิจารณาเรื่องเจตนาในการกระทำความผิดในทางปฏิบัติมีปัญหาในการพิจารณา ดังนี้

¹¹⁴ เฟ็งอ้าง, น. 29 – 30.

¹¹⁵ เฟ็งอ้าง, น. 30.

การพิจารณาการรู้เจตนา และความมุ่งประสงค์อันเป็นองค์ประกอบของความผิด กรณีที่เป็นการกระทำโดยมิตขององค์กรกลุ่ม เช่น กรณีที่คณะกรรมการมีมติให้นำเงินของกองทุนไปใช้โดยไม่อยู่ภายในขอบเขตที่จะอนุมัติได้ หรือการมีมติให้กระทำการนอกขอบเขตของวัตถุประสงค์ขององค์กรนั้นๆ เป็นต้น หากมติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย จะพิจารณา “เจตนา” ของผู้มีส่วนร่วมในการพิจารณามิตอย่างไร กรรมการซึ่งมีส่วนร่วมในการพิจารณามิตจะมีความรับผิดชอบในทางอาญาหรือไม่เพียงใด

กรณีตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาว่ากรรมการแต่ละรายจะมีความผิดทางอาญาหรือไม่ อย่างไร การพิจารณา “เจตนา” ของกรรมการแต่ละคนจะต้องพิจารณาถึงขนาดว่า กรรมการจะต้องรู้ว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายหรือไม่ และเมื่อรู้ว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายแล้ว จะต้องพิจารณาเจตนาพิเศษด้วยหรือไม่ หรือพิจารณาแต่เพียงผลของมิตว่าชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยสันนิษฐานว่ากรรมการต้องรู้กฎหมายที่เกี่ยวข้องในขอบภาระหน้าที่ของตน

กรณีที่เป็น “มติดคณะรัฐมนตรี” หากมติดคณะรัฐมนตรีขัดต่อกฎหมาย รัฐมนตรีที่มีส่วนร่วมในการพิจารณามิตต้องรับผิดชอบทางอาญาหรือไม่ โดยมีแนวคิดเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญากรณีดังกล่าว 2 แนวคิด คือ

แนวคิดที่ 1 เห็นว่า มติดคณะรัฐมนตรีเป็นการให้ความเห็นชอบทางนโยบาย อันเป็นการกระทำทางการเมือง ไม่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบทางอาญา

แนวคิดที่ 2 เห็นว่ามติของคณะรัฐมนตรีมีหลายลักษณะ ทั้งที่เป็นการกระทำทางการเมืองหรือทางนโยบาย การให้ความเห็นชอบโครงการหรือการอนุมัติโครงการ การกระทำทางปกครอง และการเห็นชอบกฎหมายลำดับรอง ซึ่งโดยทั่วไปแล้วมติดคณะรัฐมนตรีไม่อาจขัดต่อกฎหมายได้ แต่อย่างไรก็ตาม การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐมนตรีต้องเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 164 ดังนั้น การกระทำของคณะรัฐมนตรีต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญและกฎหมาย การที่คณะรัฐมนตรีมีมติขัดต่อกฎหมายย่อมถือได้ว่ามติดคณะรัฐมนตรีดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ก่อให้เกิดความรับผิดชอบทางอาญาต่อรัฐมนตรีที่มีมติดังกล่าวได้¹¹⁶

¹¹⁶ แสง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 100*, น. 312 – 314.

บทที่ 3

การดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทย

การไต่สวนคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ อยู่ในอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน จัดทำรายงานและความเห็นกรณีที่มีมูลความผิดทางอาญาเสนออัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ เพื่อดำเนินการฟ้องคดีอาญา ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เพียงองค์กรเดียว โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถส่งเรื่องกล่าวหาร้องเรียนให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือพนักงานสอบสวน ดำเนินการแทนได้ สำหรับการพิจารณาพิพากษาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 กำหนดให้ฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง และศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ที่มีเขตอำนาจ และกำหนดให้ใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อให้เข้าใจการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งในการไต่สวนคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเพิ่มขึ้น ในบทนี้ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงคดีทุจริตและประพฤติมิชอบตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 การไต่สวนข้อเท็จจริง และการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

3.1 คดีทุจริตและประพฤติมิชอบตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 กำหนดให้ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยกำหนดบทนิยาม

“คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ” ไว้ในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ดังนั้น เพื่อให้เข้าใจความหมายและลักษณะของคดีทุจริตและประพฤติมิชอบยิ่งขึ้น ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงความหมายของคดีทุจริตและประพฤติมิชอบตามพระราชบัญญัติดังกล่าว และบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้กำหนดนิยาม “คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ” และถ้อยคำที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ดังนี้

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 3 กำหนดคำนิยาม “คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ” ไว้ว่า คดีดังต่อไปนี้ ไม่ว่าจะมิชอบหาหรือความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องกันรวมอยู่ด้วยหรือไม่ก็ตาม

(1) คดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น หรือความผิดอื่นอันเนื่องมาจากการประพฤติมิชอบ

(2) คดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่กระทำความผิดฐานฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับความผิดตาม (1) หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ กฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ หรือกฎหมายอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

(3) คดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษบุคคลในความผิดเกี่ยวกับการเรียกรับ ยอมจะรับ หรือให้ขอให้ รับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด หรือการใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชิญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือใช้อิทธิพลเพื่อบุญใจหรือข่มขืนใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำใด ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น

(4) คดีอาญาที่ฟ้องขอให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็นคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

(5) คดีอาญาที่ฟ้องขอให้ลงโทษบุคคลที่ร่วมกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลตาม (1) ถึง (4) ไม่ว่าในฐานะตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน หรือผู้สมคบ

(6) คดีเกี่ยวกับการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบหรือจงใจยื่นบัญชีและเอกสารดังกล่าวด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

(7) คดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะเหตุร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(8) กรณีที่มีการขอให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างหนึ่งอย่างใดก่อนยื่นฟ้องหรือยื่นคำร้องขอ ตาม (1) ถึง (7)

ความในวรรคหนึ่งมิให้รวมถึง

(1) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(2) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัวตามกฎหมายว่าด้วยศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว

กำหนดคำนิยาม “ทุจริตต่อหน้าที่” ไว้ว่า ทุจริตต่อหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่น

กำหนดคำนิยาม “ประพฤติดมิชอบ” ไว้ว่า การกระทำที่ไม่ใช่ทุจริตต่อหน้าที่ แต่เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดโดยอาศัยเหตุที่มีตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือมติของคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สิน ของแผ่นดิน

กำหนดคำนิยาม “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ และเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และให้หมายความรวมถึงเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4 กำหนดคำนิยาม “เจ้าพนักงานของรัฐ” ไว้ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการ ป.ป.ช.

กำหนดคำนิยาม “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ไว้ว่า ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือในรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่นผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ หรือเจ้าพนักงานอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และบุคคลหรือคณะบุคคลบรรดาซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐด้วย แต่ไม่รวมถึง

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการ
ป.ป.ช.

กำหนดคำนิยาม “เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ” ไว้ว่า ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งด้านนิติบัญญัติ
บริหาร ปกครอง หรือตุลาการ ของรัฐต่างประเทศ และบุคคลใดๆ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ให้แก่รัฐต่างประเทศ
รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่สำหรับหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ไม่ว่าโดยการแต่งตั้งหรือ
เลือกตั้ง มีตำแหน่งประจำหรือชั่วคราว และได้รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนอื่นหรือไม่ก็ตาม

กำหนดคำนิยาม “เจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ” ไว้ว่า ผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่
ในองค์การระหว่างประเทศ หรือผู้ได้รับมอบหมายจากองค์การระหว่างประเทศให้ปฏิบัติหน้าที่ในนาม
ขององค์การระหว่างประเทศนั้น

กำหนดคำนิยาม “ทุจริตต่อหน้าที่” ไว้ว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่ง
หรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่ง
หรือหน้าที่ ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหา
ประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่ง
หน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือ
ตามกฎหมายอื่น

กำหนดคำนิยาม “ร่ำรวยผิดปกติ” ไว้ว่า การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สิน
เพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้
ตามกฎหมายสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งกรณี
มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติสืบเนื่องจากการเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย ¹

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
พ.ศ. 2551 มาตรา 3 กำหนดคำนิยาม “ทุจริตต่อหน้าที่” ไว้ว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใด
ในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่า
มีตำแหน่งหรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้
เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิด
ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา
หรือตามกฎหมายอื่น

¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561
มาตรา 4

กำหนดคำนิยาม “ประพตมิชอบ” ไว้ว่า ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน

กำหนดคำนิยาม “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐดังต่อไปนี้

(1) ผู้บริหารระดับสูง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(2) ผู้พิพากษาและตุลาการ

(3) พนักงานอัยการ

(4) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(5) เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของศาล รัฐสภา องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระจากการควบคุมหรือกำกับของฝ่ายบริหารที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ

(6) เจ้าหน้าที่ของรัฐในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

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

(8) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งร่วมกระทำความผิดกับบุคคลตาม (1) (2) (3) (4) (5) (6) และ (7) ²

จากคำนิยามดังกล่าวจะเห็นได้ว่าการทุจริตและประพตมิชอบเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลผู้ได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจรัฐ ซึ่งจากคำนิยาม “คดีทุจริตและประพตมิชอบ” และถ้อยคำอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกัคดีทุจริตและประพตมิชอบดังกล่าว อาจสรุปได้ว่าคดีทุจริตและประพตมิชอบเป็นคดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดเนื่องจากการประพตมิชอบ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ราชการ และบุคคลที่ร่วมกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่กระทำความผิดเกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนคดีเกี่ยวกับการร่ำรวยผิดปกติ จึงไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และคดีร้องขอให้

² พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 3

ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะเหตุร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ โดยสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำความผิดหรือบริสุทธ์ของผู้ถูกกล่าวหา เสนอพนักงานอัยการ เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบต่อไป ทั้งนี้ การฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าว พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 กำหนดให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้ด้วย

3.2 การไต่สวนคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

คดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นคดีอาญาที่ฟ้องขอให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดเนื่องจากการประพฤติมิชอบ รวมถึงบุคคลที่ร่วมกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่กระทำความผิดเกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนคดีเกี่ยวกับการร่ำรวยผิดปกติ จึงไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะเหตุร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560³ ได้กำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนและมีความเห็น กรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ว่ามีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง ไต่สวนและวินิจฉัย กรณีมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เพื่อจัดทำรายงาน ส่วนการไต่สวนและความเห็น เสนออัยการสูงสุด เพื่อพิจารณาสั่งฟ้องคดีต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีเขตอำนาจ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เป็นหน่วยธุรการ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจส่งเรื่องกล่าวหาร้องเรียนให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือพนักงานสอบสวน ดำเนินการแทนได้ ดังนั้น เพื่อให้ทราบและเข้าใจ กระบวนการและขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของคณะกรรมการ

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234

ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. และพนักงานสอบสวน ในหัวข้อนี้จึงขอกล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. และพนักงานสอบสวน และขั้นตอนการไต่สวน ข้อเท็จจริงคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

3.2.1 การไต่สวนคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ในหมวด 1 ส่วนที่ 2 ซึ่งมีการกำหนด หน้าที่และอำนาจไว้หลายประการ ทั้งในด้านการไต่สวน การป้องกันการทุจริต และอำนาจอื่นที่เกี่ยวข้อง กับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในที่นี้จะขอกล่าวถึงเฉพาะอำนาจหน้าที่ในการไต่สวน ข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(1) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริต ต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่ บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว

(4) ไต่สวนเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ กำหนด หรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(5) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนี้ หรือกฎหมายอื่น

ในการดำเนินการตาม (4) ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดตามพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการเอง หรือมอบหมายให้หน่วยงานที่มี หน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ ⁴

⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติดังกล่าว มาตรา 30 กำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 28 (1) (2) และ (4) ให้รวมถึงการดำเนินการกับบุคคลอื่นซึ่งเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้หรือนิติบุคคล ที่เกี่ยวข้องกับการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตามมาตรา 28 (1) (2) และ (4) เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายด้วย และในการดำเนินคดีตามมาตรา 28 (1) (2) และ (4) ให้ใช้บังคับกับการดำเนินการในคดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบทและบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการตามมาตรา 28 (1) (2) และ (4) และคดีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวเนื่องกันและความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งที่จะต้องดำเนินการในคราวเดียวกันด้วย ⁵

การปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจออกคำสั่งให้บุคคล หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ มาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด เพื่อประโยชน์ในการไต่สวนข้อเท็จจริงขอให้ศาลออกหมายเพื่อ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐาน มีคำสั่งให้หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนชี้แจงข้อเท็จจริงอำนวยความสะดวก หรือให้ความช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จ้างที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญในการตรวจสอบหาข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินหรือหนี้สิน และการดำเนินคดีในการติดตามทรัพย์สินในต่างประเทศ ⁶ ทั้งยังมีอำนาจในการขอข้อมูลเกี่ยวกับธุรกรรมทางการเงินที่จำเป็นจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ⁷ ด้วย ซึ่งการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้เลขาธิการ หัวหน้าพนักงานหรือพนักงานไต่สวน เป็นผู้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง แล้วเสนอสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัย และมีความเห็น โดยมีขั้นตอนก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริง และการไต่สวนข้อเท็จจริง ดังนี้

3.2.1.1 การตรวจสอบ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบและไต่สวนตามหน้าที่และอำนาจของ

⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 30

⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 34

⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 38

คณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการและขั้นตอนในการตรวจสอบและไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ในระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 โดยระเบียบดังกล่าวได้กำหนดนิยามการ “ตรวจสอบ” ไว้ว่า การดำเนินการใดๆ กับเรื่องกล่าวหาที่ทำให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เพื่อทราบข้อมูลหรือรายละเอียดก่อนนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีกระบวนการและขั้นตอนในการตรวจสอบ ดังนี้

การกล่าวหาเจ้าพนักงานของรัฐที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ยื่นคำกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนักงาน ป.ป.ช. โดยให้กล่าวหาในขณะที่ผู้ถูกร้องเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐไปแล้วไม่เกินห้าปี แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยกคำกล่าวหาที่ได้มีการกล่าวหาไว้แล้ว หรือกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยขึ้นไต่สวนได้ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ผู้ถูกร้องพ้นจากการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐหรือพ้นจากตำแหน่ง⁸

ก่อนดำเนินการตรวจสอบ เมื่อมีการกล่าวหา หรือมีการส่งเรื่องกล่าวหาจากพนักงานสอบสวนมายังสำนักงาน ป.ป.ช. พนักงานเจ้าหน้าที่จะดำเนินการตรวจสอบว่าคำกล่าวหาเป็นการกล่าวหาพนักงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ว่ากระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเป็นเรื่องกล่าวหาที่ต้องห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกขึ้นพิจารณา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ตามมาตรา 54 มาตรา 55 หรือไม่

กรณีที่คำกล่าวหาไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเป็นเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อำนวยการระดับสูง หรือเทียบเท่าลงมา หรือเป็นเรื่องที่ไม่ใช่เป็นความผิดร้ายแรง พนักงานเจ้าหน้าที่จะทำความเห็นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อมีมติไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา ส่งเรื่องหรือมอบหมายเรื่องกล่าวหา ให้พนักงานสอบสวน คณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนของผู้ถูกร้อง ดำเนินการแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจก็ได้⁹

คำกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องมีรายละเอียดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 59

⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 61 - 64

ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 60 และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 19 ดังนี้

(1) ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา

(2) ชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกร้อง

(3) ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา พร้อมพยานหลักฐาน หรืออ้างพยานหลักฐาน หรือรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นหรือหนี้สินที่ลดลงผิดปกติในกรณีที่กล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ

คำกล่าวหาที่ไม่ปรากฏชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา แต่ปรากฏพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา พยานหลักฐาน หรือรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สิน พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องรับเรื่องกล่าวหาไว้ดำเนินการตรวจสอบ ส่วนคำกล่าวหาไม่ปรากฏชื่อและตำแหน่งของผู้ถูกร้อง และไม่อาจทราบได้ว่าผู้ถูกร้องเป็นใคร ดำรงตำแหน่งใด พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีหนังสือแจ้งไปยังผู้กล่าวหา เพื่อให้ผู้กล่าวหาแจ้งรายละเอียดว่าผู้ถูกร้องเป็นใครดำรงตำแหน่งใด โดยกำหนดระยะเวลาให้ผู้กล่าวหาแจ้งรายละเอียดภายในเจ็ดนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ¹⁰

กรณีที่มียรายละเอียดดังกล่าวไม่ครบถ้วน พนักงานเจ้าหน้าที่จะขอทราบข้อเท็จจริงหรือขอเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมจากผู้กล่าวหา แต่หากผู้กล่าวหาไม่มีข้อมูลหรือรายละเอียดและพฤติการณ์ แห่งการกระทำความผิดตามคำกล่าวหาเพียงพอที่จะดำเนินการตรวจสอบต่อไปได้ หรือคำกล่าวหาไม่ได้ระบุชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา และไม่สามารถตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือไม่อาจหาพยานหลักฐานได้ พนักงานเจ้าหน้าที่จะเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับมอบหมาย ให้มีมติหรือคำสั่งไม่รับคำกล่าวหาไว้พิจารณา

กรณีคำกล่าวหาไม่มีรายละเอียดครบถ้วน สำนักงาน ป.ป.ช. จะดำเนินการออกเลขกำกับเรื่องกล่าวหา เพื่อดำเนินการตรวจสอบ โดยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ที่เลขาธิการฯ มอบหมายจะพิจารณามอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือพนักงานไต่สวน ดำเนินการตรวจสอบเรื่องกล่าวหา ทั้งนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งหรือมอบหมายเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลอื่นใด ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้หน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทน หรือส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนดำเนินการทางวินัยไปตามหน้าที่และอำนาจได้ โดยมีหลักเกณฑ์ในการส่งหรือมอบหมายเรื่องกล่าวหา ดังนี้

¹⁰ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 23

1. กรณีที่ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าพนักงานของรัฐหรือบุคคลอื่นใด กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าเรื่องไม่ใช่ความผิดร้ายแรง คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการ¹¹

2. กรณีมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อำนาจการระดับสูงหรือ เทียบเท่าลงมา¹² หรือกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดในเรื่องที่มีใช้ความผิดร้ายแรง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) ดำเนินการแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้

3. คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจส่งเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 (2) และ (4) ที่มีใช้ความผิดร้ายแรง ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

4. กรณีที่เรื่องกล่าวหาไม่ได้มีลักษณะเป็นความผิดร้ายแรง หรือไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งหรือถอดถอนของผู้ถูกร้อง ดำเนินการทางวินัยไปตามหน้าที่และอำนาจก็ได้¹³

อย่างไรก็ตามคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีคำสั่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดตำแหน่งและลักษณะความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการเอง โดยกำหนดให้การกล่าวหาผู้พิพากษาและตุลาการ พนักงานอัยการ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าพนักงานของรัฐในสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เจ้าพนักงานของรัฐในหน่วยงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต และเจ้าพนักงานของรัฐซึ่งร่วมกระทำความผิดกับบุคคลดังกล่าว

¹¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 61

¹² ประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งระดับสูงหรือเทียบเท่าลงมา พ.ศ. 2562

¹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 62 - 64

ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อำนาจการระดับสูง หรือเทียบเท่าลงมา เป็นตำแหน่งที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สมควรดำเนินการเอง¹⁴

หลังจากสำนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินการออกเลขกำกับเรื่องกล่าว เพื่อดำเนินการตรวจสอบแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานไต่สวน ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการตรวจสอบ จะดำเนินการตรวจสอบ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานในเรื่องที่มีการกล่าวหาหรือเรียน โดยพนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานไต่สวน ผู้รับผิดชอบเรื่องกล่าวหาจะดำเนินการตรวจสอบเรื่องกล่าวหาโดยขอทราบรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องกล่าวหาเพิ่มเติมจากผู้กล่าวหา สอบปากคำและบันทึกถ้อยคำบุคคลใดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องกล่าวหา ขอทราบข้อเท็จจริงและขอเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานของรัฐ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ สถาบันการเงิน หรือบุคคลใดๆ เพื่อประกอบการพิจารณา ตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ หรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องกล่าวหา และดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือดำเนินการอื่นใด เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวเลขาธิการ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และหัวหน้าพนักงานไต่สวนซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบ หรือกำกับดูแล มีอำนาจลงนามหนังสือเพื่อใช้อำนาจตามมาตรา 34 (1) (2) และ (3) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 โดยการตรวจสอบเรื่องกล่าวหาดังกล่าว พนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานไต่สวนต้องดำเนินการตรวจสอบให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ลงทะเบียนรับเรื่องกล่าวหา และอาจขอขยายระยะเวลาต่อผู้อำนวยการสำนักได้ไม่เกินเก้าสิบวัน และขอขยายระยะเวลาต่อกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลหรือคณะบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายได้อีกไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินเก้าสิบวัน แต่หากครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้วดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ให้เสนอเหตุผลและความจำเป็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณามีมติตามที่เห็นสมควรต่อไป¹⁵

หลังจากดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้นแล้วเสร็จ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานไต่สวนจะจัดทำรายงานการตรวจสอบพร้อมความเห็น เสนอผู้บังคับบัญชา เพื่อนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา ดังนี้

¹⁴ คำสั่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ 1240/2561 เรื่อง กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อำนาจการระดับสูงหรือเทียบเท่าลงมา และลักษณะความผิดที่คณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นสมควรดำเนินการ ลงวันที่ 8 ตุลาคม 2561

¹⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 49 ประกอบระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการ ตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 33

(1) เรื่องกล่าวหาใดมีข้อมูลหรือรายละเอียดไม่เพียงพอที่จะดำเนินการต่อไป หรือความผิดที่กล่าวหา นั้นไม่ได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเป็น เรื่องที่ห้ามไม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้พิจารณาตามมาตรา 54 หรือมาตรา 55 (1) จะเสนอ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา โดยเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่รับเรื่องไว้พิจารณาจะมีหนังสือแจ้งผลการพิจารณาให้ผู้กล่าวหาทราบ

(2) เรื่องกล่าวหาใดมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป จะเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีมติดำเนินการไต่สวน โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติให้ดำเนินการตรวจสอบเพิ่มเติมหรือให้ดำเนินการอื่นใดตามที่เห็นสมควรก็ได้¹⁶

การพิจารณาไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มี คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องกล่าวหาประจำสำนักไต่สวน และคณะคณะกรรมการ กลั่นกรองเรื่องกล่าวหาประจำภาค ซึ่งประกอบด้วยกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแล อนุกรรมการอื่น รองหรือผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้อำนวยการสำนักไต่สวน และ พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เพื่อพิจารณารายงานการตรวจสอบว่าเรื่องกล่าวหาใดสมควร รับไว้ไต่สวน ไม่รับไว้ไต่สวน หรือควรมอบหมายให้หน่วยงานอื่นดำเนินการแทน จากนั้นประธาน กรรมการ ป.ป.ช. หรือกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลจะเป็นผู้มีคำสั่งไม่รับ เรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา แทนคณะกรรมการ ป.ป.ช.¹⁷ ทั้งนี้กรณีที่กรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับมอบหมาย ให้กำกับดูแลมีคำสั่งไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา พนักงานเจ้าหน้าที่จะมีหนังสือแจ้งคำสั่งไม่รับ เรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาให้ผู้กล่าวหาทราบ หากผู้กล่าวหาไม่เห็นด้วยอาจมีหนังสือขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนคำสั่งกรรมการ ป.ป.ช. ได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

¹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 49 ประกอบระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการ ตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 45

¹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 49 วรรคสอง ประกอบคำสั่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ 1167/2561 เรื่อง มอบหมายให้ ประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. ที่กำกับดูแลเป็นผู้พิจารณาและมีคำสั่งแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในด้านการตรวจสอบและไต่สวน ลงวันที่ 13 กันยายน 2561 และที่ 1329/2561 เรื่อง แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ช. ที่กำกับดูแล เป็นผู้พิจารณา และมีคำสั่งแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในด้านการตรวจสอบและไต่สวน ลงวันที่ 13 พฤศจิกายน 2561

3.2.1.2 การไต่สวน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ได้ให้ความหมายการ “ไต่สวน” ไว้ว่า เป็นการแสวงหา รวบรวม และการดำเนินการอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน¹⁸ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวและระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และวิธีการ ในการไต่สวนและไต่สวนเบื้องต้นไว้ โดยเรื่องกล่าวหาใดมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนต่อไปได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติให้ดำเนินการไต่สวน ซึ่งการดำเนินการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการได้ 3 รูปแบบ ตามความสำคัญ ความร้ายแรงของเรื่องกล่าวหา และระดับตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา ได้แก่ การมอบหมายคณะไต่สวนเบื้องต้น การแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนเอง

การมอบหมายคณะไต่สวนเบื้องต้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายเลขาธิการ หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวน เป็นผู้ไต่สวนเบื้องต้น โดยดำเนินการไต่สวนเป็นคณะ ประกอบด้วยเลขาธิการหรือหัวหน้าพนักงานไต่สวนเป็นหัวหน้า และพนักงานไต่สวนอย่างน้อยหนึ่งคนร่วมเป็นคณะ และอาจมีผู้ช่วยพนักงานไต่สวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์คณะไต่สวน ซึ่งการไต่สวนเบื้องต้นต้องดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จ และจัดทำรายงานการไต่สวนเบื้องต้นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับมอบหมาย กรณีที่ไม่อาจดำเนินการไต่สวนเบื้องต้นแล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนด หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวน จะแจ้งอุปสรรคและปัญหาในการดำเนินการไต่สวน แนวทางการแก้ไขปัญหา พร้อมระยะเวลาดำเนินการ เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาสั่งขยายระยะเวลา ได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหกสิบวัน¹⁹ และต้องไม่เกินสองปี นับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน ในกรณีที่มิเหตุจำเป็นอันไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจขยายระยะเวลาออกไปได้ตามความจำเป็น แต่รวมแล้วต้องไม่เกินสามปี เว้นแต่เป็นเรื่องที่ต้องเดินทางไปไต่สวนในต่างประเทศ หรือขอให้หน่วยงานของต่างประเทศ

¹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4

¹⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 50 ประกอบระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 54

ดำเนินการไต่สวนให้ หรือขอรับเอกสารหลักฐานจากต่างประเทศ จะขยายระยะเวลาไต่สวนออกไปเท่าที่จำเป็นก็ได้²⁰

กรณีที่เป็นเรื่องสำคัญ มีผลกระทบอย่างกว้างขวาง หรือเป็นกรณีที่มีการไต่สวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจดำเนินการไต่สวนเอง หรือแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน ซึ่งการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแต่งตั้งกรรมการ ป.ป.ช. ไม่น้อยกว่าสองคนและบุคคลอื่น เป็นคณะกรรมการไต่สวน โดยแต่งตั้งจากหัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือผู้ทรงคุณวุฒิ ตามความเหมาะสมกับเรื่องไต่สวน และคณะกรรมการไต่สวนที่ได้รับการแต่งตั้งดังกล่าวมีอำนาจแต่งตั้งหัวหน้าพนักงานไต่สวนหรือพนักงานไต่สวน และพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ช่วยเหลือคณะกรรมการไต่สวนในการดำเนินการตามหน้าที่ได้ ซึ่งในการไต่สวนคณะกรรมการไต่สวนต้องดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จและจัดทำสำนวนการไต่สวนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่ได้รับมอบหมาย หากดำเนินการไต่สวนไม่แล้วเสร็จตามระยะเวลาที่กำหนด คณะกรรมการไต่สวนจะแจ้งอุปสรรคและปัญหาในการดำเนินการ พร้อมแนวทางแก้ไขปัญหาและระยะเวลาดำเนินการ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาขยายระยะเวลาได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหกสิบวัน แต่รวมแล้วต้องไม่เกินสามปี เว้นแต่เป็นเรื่องที่จำเป็นต้องเดินทางไปไต่สวนในต่างประเทศ หรือขอให้หน่วยงานของต่างประเทศดำเนินการไต่สวนให้ หรือขอรับเอกสารหลักฐานจากต่างประเทศ จะขยายระยะเวลาไต่สวนออกไปเท่าที่จำเป็นก็ได้ สำหรับกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนเอง คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจแต่งตั้งหัวหน้าพนักงานไต่สวนหรือพนักงานไต่สวน และพนักงานเจ้าหน้าที่ให้ช่วยเหลือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการไต่สวน และแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิเป็นที่ปรึกษาได้²¹ ทั้งนี้ คณะกรรมการไต่สวน และผู้ไต่สวนเบื้องต้น ที่ได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนเช่นเดียวกันกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.²²

การไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวน และคณะไต่สวนเบื้องต้น ต้องดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องตรงตามความจริงที่เกิดขึ้น

²⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 48

²¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 51

²² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 68

ไม่ว่าจะเป็นคุณหรือเป็นโทษต่อผู้ถูกกล่าวหา²³ โดยให้นำพยานหลักฐานที่ได้จากการตรวจสอบมาใช้ ในการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น และให้ถือว่าเป็นพยานหลักฐานดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของสำนวน การไต่สวน

ในการไต่สวนคณะกรรมการไต่สวน คณะไต่สวนเบื้องต้น หัวหน้าพนักงาน ไต่สวน หรือพนักงานไต่สวน สามารถดำเนินการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริง โดยสอบปากคำและบันทึก ถ้อยคำบุคคลใดที่เกี่ยวข้องกับเรื่องกล่าวหา ขอทราบข้อเท็จจริงและขอเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง จากหน่วยงานของรัฐ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ สถาบันการเงิน หรือบุคคลใดๆ เพื่อประกอบการพิจารณา ตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ หรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องกล่าวหา ดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมาย จากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือดำเนินการอื่นใด เพื่อประโยชน์ในการรวบรวมพยานหลักฐาน

สำหรับการไต่สวนกรณีร่ำรวยผิดปกติ คณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวน เบื้องต้น อาจเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้นำบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ยื่นต่อ หน่วยงานอื่น หรือหรือสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหายื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามรายการภายในระยะเวลา ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด เพื่อเปรียบเทียบกับทรัพย์สินที่มีอยู่ในขณะดำเนินการไต่สวน รายได้ รายจ่าย และการเสียภาษีเงินได้ของผู้ถูกกล่าวหา²⁴ และในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่พฤติการณ์น่าเชื่อว่า จะมีการโอน ยักยอก แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิด หรือทรัพย์สิน ที่ได้มาโดยมิชอบ เนื่องจากการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการร่ำรวยผิดปกติ คณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้น อาจทำ ความเห็นเสนอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาและมีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราว²⁵

ในระหว่างไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น หากพบว่ามีเจ้าพนักงานของรัฐ หรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ให้ ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด แก่เจ้าพนักงานของรัฐ เพื่อจูงใจให้กระทำการหรือไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำ อันมิชอบด้วย หน้าที่ เป็นผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด ในเรื่องที่อยู่ระหว่างการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้น คณะกรรมการไต่สวน หรือคณะไต่สวนเบื้องต้น มีอำนาจไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้นบุคคลดังกล่าว หากบุคคลผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ

²³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 46

²⁴ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบ และไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 65

²⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 69

และผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ คณะไต่สวนเบื้องต้นจะเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณามีมติให้ดำเนินการไต่สวนหรือดำเนินการตามที่เห็นสมควรต่อไป²⁶

จากการไต่สวนหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการไต่สวน เห็นว่ามีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนว่าข้อกล่าวหาไม่มูล กรรมการ ป.ป.ช. จะแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ส่วนการไต่สวนเบื้องต้น คณะไต่สวนเบื้องต้นจะสรุปข้อเท็จจริง และพยานหลักฐาน พร้อมความเห็นเสนอกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลพิจารณา แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลอาจสั่งให้ คณะไต่สวนเบื้องต้นแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในประเด็นที่ไม่สมบูรณ์เพิ่มเติมได้ หากเห็นว่าพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอที่จะแจ้งข้อกล่าวหา ทั้งนี้ กรณีที่กรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับ มอบหมายให้กำกับดูแลเห็นว่าพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะแจ้งข้อกล่าวหาได้หรือเห็นว่าข้อกล่าวหา ไม่มีมูล แต่คณะไต่สวนเบื้องต้นเห็นว่าพยานหลักฐานที่รวบรวมเพิ่มเติมเพียงพอที่จะแจ้งข้อกล่าวหาแล้ว หรือไม่อาจหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมต่อไปได้ ให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาว่าจะแจ้ง ข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบหรือดำเนินการอื่นใดต่อไป²⁷

การแจ้งข้อกล่าวหา กรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวน และคณะ ไต่สวนเบื้องต้น จะจัดทำบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาเป็นหนังสือ ระบุข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำ และข้อกล่าวหาที่กล่าวหาว่ากระทำความผิด เท่าที่จะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจข้อกล่าวหาได้ดี กรณีกล่าวหาว่าร้ายรอยผิดปกติ ต้องแจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เป็นการร้ายรอยผิดปกติ สถานที่ตั้งของทรัพย์สิน ชื่อและที่อยู่ของผู้ครอบครองหรือมีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ขณะแจ้งข้อกล่าวหาเท่าที่จะทำได้ สรุปสาระสำคัญของข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่มีรายละเอียด เพียงพอให้ผู้ถูกกล่าวหาจะใช้ประโยชน์ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงสิทธิ การคัดค้านกรรมการ กรรมการไต่สวน หัวหน้าพนักงานไต่สวน พนักงานไต่สวน ผู้ช่วยพนักงานไต่สวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 56 สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการนำทนายความหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหา ไว้วางใจไม่เกินสามคนร่วมรับฟังการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือให้ปากคำ กรอบระยะเวลาในการชี้แจง แก้ข้อกล่าวหา ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาต้องชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ถือว่าได้รับทราบ

²⁶ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบ และไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 70

²⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 70 ประกอบระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการ ตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 72

ข้อกล่าวหา แล้วมีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหามาพบกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการไต่สวน หรือ คณะไต่สวนเบื้องต้น เพื่อรับทราบข้อกล่าวหา เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหา กรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการไต่สวน หรือคณะไต่สวนเบื้องต้น จะแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อรับทราบข้อกล่าวหาไว้ในบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหา

กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มารับทราบข้อกล่าวหาตามกำหนดนัด กรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการไต่สวน หรือคณะไต่สวนเบื้องต้น จะจัดทำบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหา สามฉบับ เพื่อเก็บไว้ในสำนวนการไต่สวน หรือรายงานการไต่สวนเบื้องต้นหนึ่งฉบับ อีกสองฉบับ ส่งให้ผู้ถูกกล่าวหาทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาเก็บบันทึกการแจ้ง ข้อกล่าวหาไว้หนึ่งฉบับ ส่วนอีกฉบับลงลายมือชื่อ วันเดือนปีที่รับทราบข้อกล่าวหาแล้วส่งกลับคืน มารวมไว้ในสำนวนการไต่สวนหรือรายงานการไต่สวนเบื้องต้น ทั้งนี้ เมื่อล่วงพ้นกำหนดสิบห้าวัน นับแต่วันที่ได้นำดำเนินการดังกล่าว แม้ผู้ถูกกล่าวหาจะไม่ได้ส่งบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหากลับคืน หรือ ไม่ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ก็ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาแล้ว และไม่ประสงค์ที่จะชี้แจง แก่ข้อกล่าวหา และกรณีที่มีการแจ้งข้อกล่าวหาแล้ว หากคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้น เห็นว่าการที่ผู้ถูกกล่าวหา ยังคงปฏิบัติหน้าที่จะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรค ในการไต่สวน อาจทำความเห็นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหา สั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาหยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว²⁸

หลังจากผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาแล้ว ผู้ถูกกล่าวหาอาจยื่น คำร้องต่อคณะกรรมการไต่สวน หรือคณะไต่สวนเบื้องต้น ขอตรวจพยานหลักฐานในสำนวนคดีเพื่อใช้ ประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ซึ่งผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิที่จะขอตรวจพยานหลักฐาน จัดบันทึกหรือ คัดลอกเอกสารได้เท่าที่จะไม่กระทบต่อรูปคดี หรือการคุ้มครองบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยการดำเนินการ ดังกล่าวผู้ถูกกล่าวหาอาจนำนายความหรือบุคคลที่ไว้วางใจไม่เกินสามคนเข้าช่วยเหลือได้ และกรณี ผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถเข้าตรวจพยานหลักฐานได้ คณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้น จะอนุญาตให้บุคคลอื่นที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกกล่าวหาเข้าตรวจพยานหลักฐานก็ได้²⁹

ผู้ถูกกล่าวหาอาจชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาด้วยวาจา หรือทำคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เป็นหนังสือก็ได้ ซึ่งการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจะนำพยานหลักฐานมาประกอบการชี้แจง แก่ข้อกล่าวหา หรือจะอ้างพยานบุคคล พยานหลักฐานเพื่อให้คณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวน

²⁸ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบ และไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 73 – 76

²⁹ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบ และไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 79

เบื้องต้น สอบปากคำพยานบุคคล หรือเรียกพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาก็ได้ โดยผู้ถูกกล่าวหาต้องขอให้คณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นดำเนินการดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบข้อกล่าวหา หรือกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่สามารถชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในกำหนดเวลา ผู้ถูกกล่าวหาอาจยื่นคำร้องขอขยายระยะเวลาในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา หรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหาต่อคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้น โดยระบุเหตุผลและความจำเป็น และหากคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นเห็นว่าเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรมจะขยายระยะเวลาการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหาออกไปตามที่เห็นสมควรก็ได้ แต่ต้องไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งข้อกล่าวหา เว้นแต่มีเหตุพฤติการณ์พิเศษหรือเหตุสุดวิสัย³⁰ หลังจากมีการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ หรือได้รับคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา คณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้น อาจไต่สวนพยานหลักฐานเพิ่มเติม โดยสอบปากคำพยานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง เรียกเอกสารหรือหลักฐานมาประกอบการพิจารณาวินิจฉัยคดี ส่วนกรณีผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้ชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาภายในกำหนดระยะเวลา หากคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นเห็นว่าข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานครบถ้วนสมบูรณ์ ให้จัดทำสำนวนการไต่สวนหรือรายงานการไต่สวนเบื้องต้น เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณา

อย่างไรก็ตาม หากผู้ถูกกล่าวหาไม่มีหลักฐานแสดงว่าตนไม่ได้รับการแจ้งข้อกล่าวหา ก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล หรือก่อนที่จะมีการฟ้องคดีต่อศาล ผู้ถูกกล่าวหาอาจยื่นคำร้องพร้อมหลักฐานต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าพยานหลักฐานฟังไม่ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหา ยังไม่ได้รับการแจ้งข้อกล่าวหา หรือผู้ถูกกล่าวหาจงใจประวิงเวลาหรือใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติยกคำร้องและดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป แต่หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ามีหลักฐานตามคำร้องว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้รับการแจ้งข้อกล่าวหา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายคณะกรรมการไต่สวน คณะไต่สวนเบื้องต้น หรือพนักงานไต่สวน แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา แล้วสรุปคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา พร้อมทำความเข้าใจเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาวินิจฉัย หรือส่งคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา พร้อมทั้งพยานหลักฐานดังกล่าวให้อยู่การสูงสุดเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป³¹

³⁰ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 77, 78

³¹ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 88

หลังจากคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้น ได้ไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องในคดี และเห็นว่าข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการวินิจฉัยชี้มูลความผิดของผู้ถูกล่าวหา คณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้น จะพิจารณาวินิจฉัยความผิดของผู้ถูกล่าวหาและบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายที่ปรากฏในสำนวนคดี โดยพิเคราะห์ซึ่งน้ำหนักพยานหลักฐานจากข้อกล่าวหา คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง เพื่อมีมติว่าผู้ถูกล่าวหากระทำความผิดตามที่ถูกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร โดยจะระบุเหตุผลในการพิจารณาทำความเห็น พยานหลักฐานประกอบ รวมทั้งบทกฎหมายที่อ้างอิง จากนั้นคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้น จะจัดทำสำนวนการไต่สวนหรือรายงานการไต่สวนเบื้องต้นเสนอประธานกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา โดยสำนวนการไต่สวนหรือรายงานการไต่สวนเบื้องต้นที่คณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นจัดทำเสนอประธานกรรมการ ป.ป.ช. ต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกล่าวหา
- (2) เรื่องที่ถูกล่าวหา
- (3) ข้อกล่าวหา คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ได้จากการไต่สวน
- (4) เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัย ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- (5) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง
- (6) สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา³²

เมื่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับสำนวนการไต่สวนหรือรายงานการไต่สวนเบื้องต้นแล้ว ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาสำนวนการไต่สวนหรือรายงานการไต่สวนเบื้องต้นภายในสามสิบวัน ซึ่งในการพิจารณาสำนวนหรือรายงานการไต่สวน คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติให้ไต่สวนเพิ่มเติม โดยอาจมอบหมายคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นชุดเดิมหรือแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นชุดใหม่ ดำเนินการไต่สวนเพิ่มเติม และต้องดำเนินการไต่สวนเพิ่มเติมให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แล้วสรุปข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พร้อมความเห็นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณา

³² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 75 ประกอบระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 84, 85

ทั้งนี้กรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นชุดใหม่ ต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงสิทธิการคัดค้านคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นด้วย³³

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสำนวนการไต่สวนหรือรายงานการไต่สวนเบื้องต้น แล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล สำนักงาน ป.ป.ช. จะแจ้งมติดังกล่าวให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และเปิดเผยเหตุผลในการมีมติดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป ส่วนกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูลและชี้มูลความผิด คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการ ดังนี้

(1) กรณีที่มีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ร่ำรวยผิดปกติ หรือมีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็น พร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(2) กรณีมีความเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเสนอเรื่องต่อศาลฎีกา

(3) กรณีมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นอัยการสูงสุดในขณะกระทำความผิด หรือขณะที่ถูกกล่าวหา ร่ำรวยผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ประชานกรรมการ ป.ป.ช. จะยื่นฟ้องคดีหรือยื่นคำร้องต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ที่มีเขตอำนาจ

(4) กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สอบสวนแล้วเห็นว่ามีกระทำความ ผ่าฝืนบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญมาตรา 144 วรรคหนึ่งหรือวรรคสอง³⁴ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเสนอความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ

³³ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 86

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

มาตรา 144 ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะแปรญัตติเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขเพิ่มเติมรายการหรือจำนวนในรายการ

(5) กรณีมีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ เจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ หรือบุคคลที่กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ร่ำรวยผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้อกัน คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งรายงาน ส่วนงานการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัยไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีเขตอำนาจ

(6) กรณีมีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแจ้งคำวินิจฉัยพร้อมด้วยข้อเท็จจริงโดยสรุปไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหา เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนสั่งลงโทษไล่ออกภายในหกสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

(7) กรณีมีมติชี้มูลความผิดทางวินัย คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งรายงาน ส่วนงานการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนดำเนินการทางวินัย³⁵

เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงาน ส่วนงานการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็น พร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ จากคณะกรรมการ ป.ป.ช. อัยการสูงสุดจะดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับสำนวน แต่กรณีที่ยอัยการสูงสุดเห็นว่าส่วนงานการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ อัยการสูงสุดจะแจ้งข้อไม่สมบูรณ์ไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวน ซึ่งในกรณี

มิได้ แต่อาจแปรญัตติในทางลดหรือตัดทอนรายจ่ายซึ่งมิใช่รายจ่ายตามข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) เงินส่งใช้ต้นเงินกู้
- (2) ดอกเบี้ยเงินกู้
- (3) เงินที่กำหนดให้จ่ายตามกฎหมาย

ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือคณะกรรมการ การเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใดๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือกรรมการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่ายจะกระทำมิได้

³⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 76, 87, 88, 91, 95, 122 ประกอบระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 87, 89

ดังกล่าวอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายละเท่ากัน โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายไม่เกินฝ่ายละห้าคน และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐาน รวมทั้งดำเนินการอื่นใดให้สำนวนการไต่สวนครบถ้วนสมบูรณ์ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รับแต่งตั้ง เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อไป โดยในกรณีที่คณะกรรมการร่วมสามารถหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ พนักงานเจ้าหน้าที่จะรายงานผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ แต่หากไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ พนักงานเจ้าหน้าที่จะรายงานผลและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาดำเนินการตามที่เห็นสมควรต่อไป ทั้งนี้ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นควรให้ฟ้องคดีเอง ต้องดำเนินการฟ้องคดีเองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่หาข้อยุติไม่ได้³⁶

สำหรับการดำเนินการทางวินัย หลังจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนได้รับรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสารหลักฐาน และคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนจะต้องพิจารณาโทษทางวินัยผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ และให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ทั้งนี้ ในการพิจารณาโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว หากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้มีการกระทำความผิดตามที่ผู้ถูกกล่าวหา หรือกระทำความผิดในฐานความผิดอื่นแตกต่างจากที่ผู้ถูกกล่าวหา ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน จะมีหนังสือพร้อมพยานหลักฐาน ถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อขอให้พิจารณาทบทวนมติ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพิจารณาพยานหลักฐานที่ได้รับจากผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนโดยละเอียด และแจ้งมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนทราบ เพื่อดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อไป โดยต้องดำเนินการตามมติที่ขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทบทวนมติ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งมติ ไม่ว่าผู้ถูกกล่าวหาจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนหรือหลังที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติวินิจฉัยมูลความผิดทางวินัย เว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติเมื่อพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา 48 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ

³⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 77 ประกอบระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 92

ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ส่วนผู้ถูกกล่าวหาซึ่งไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัย เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัย ให้ส่งสำนวนการไต่สวนไปยังผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจต่อไป

กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ร่ำรวยผิดปกติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแจ้งคำวินิจฉัยพร้อมข้อเท็จจริงโดยสรุป ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ แต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่วินิจฉัย เพื่อให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งลงโทษไล่ออกภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง โดยให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำการทุจริตต่อหน้าที่

กรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ ศาลยุติธรรม ข้าราชการตุลาการศาลปกครองตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง หรือข้าราชการอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งรายงานและเอกสารหลักฐานพร้อมทั้งความเห็นไปยังประธานกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ประธานกรรมการตุลาการศาลปกครอง หรือประธานกรรมการอัยการ แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวโดยเร็ว โดยให้ถือรายงานและเอกสารหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของสำนวนการสอบสวนทางวินัย และเมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ จะแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ³⁷

3.2.2 การไต่สวนคดีทุจริตและประพฤติดมิชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และพนักงานสอบสวน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 บัญญัติกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถมอบหมายเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อำนาจการระดับสูงหรือเทียบเท่าลงมา กรณีผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิด หรือกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำผิดในเรื่องที่ไม่ได้เป็นความผิดร้ายแรงให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการแทน และมอบหมายเรื่องกล่าวหาที่ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าพนักงานของรัฐ หรือบุคคลอื่นใดในข้อหาที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และไม่ใช่ความผิดร้ายแรง เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

³⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 98, 99

กำหนด หรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรงให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้³⁸

3.2.2.1 การไต่สวนคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 62³⁹ บัญญัติกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถมอบหมายเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อำนาจการระดับสูงหรือเทียบเท่าลงมา ซึ่งมีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดในเรื่องที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้ ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงมีหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจวางหลักเกณฑ์การดำเนินการไต่สวน และการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้สอดคล้องกับการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ในปัจจุบันคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าว การดำเนินการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. จึงต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ประกอบระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2559 ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบหมายให้เลขาธิการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2559 และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554 ซึ่งวิธีการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติ

³⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 61 - 63

³⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 62 ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่อำนาจการระดับสูงหรือเทียบเท่าลงมามีกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดในเรื่องที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรง ทั้งนี้ บรรดาที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้ ...

และระเบียบดังกล่าวมีวิธีการ และขั้นตอนการดำเนินการคล้ายกันกับการไต่สวนข้อเท็จจริงของ คณะกรรมการ ป.ป.ช.

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 17 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(1) เสนอนโยบาย มาตรการ และแผนพัฒนาการป้องกันและปราบปราม การทุจริตในภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี

(1/1) กำกับดูแลสำนักงานในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชน รวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(2) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุง กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

(3) เสนอแนะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการกำหนดตำแหน่งของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) ไต่สวนข้อเท็จจริงและข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(5) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงาน อัยการเพื่อฟ้อง คดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(6) จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบด้วย

(7) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมาย

(8) ปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้หรือการอื่นใดเกี่ยวกับการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย

มาตรา 18 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 17 (4) และ (5) ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจดังต่อไปนี้ด้วย

(1) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกให้สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กร หรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจ ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อไต่สวนหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

(2) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดๆ มาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อไต่สวนหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

(3) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(4) ขอให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนหรือเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความเหมาะสม โดยให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของ หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามที่ได้ตามสมควรแก่กรณี คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบหมายให้อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือ เจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการตามวรรคหนึ่งแทนได้ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและ เงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด⁴⁰

การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. แบ่งออกเป็น การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยเมื่อได้รับเรื่องกล่าวหาจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะตรวจสอบว่าเรื่องกล่าวหาเป็นไปตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 26⁴¹ และมาตรา 27⁴² หรือไม่ โดยหากเรื่องกล่าวหาใดเป็นไปตามมาตรา 26

⁴⁰ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 17, 18

⁴¹ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา 26 ห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. รับหรือพิจารณาเรื่อง ดังต่อไปนี้

(1) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้พิจารณาหรือได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว

(2) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว และไม่มีพยานหลักฐานใหม่ ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดี

(3) เรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกฟ้องเป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและศาลประทับฟ้อง หรือพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้วโดยไม่มีการถอนฟ้องหรือทิ้งฟ้อง หรือเป็นกรณีที่ศาลยังไม่ได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี

(4) เรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนถูกกล่าวหาเกินกว่าห้าปี

แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ต้องห้ามไม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณาดำเนินการ หากเป็นไปตามมาตรา 27 คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะไม่รับหรือสั่งจำหน่ายเรื่อง

ก่อนการดำเนินการไต่สวนพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหาร ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 23/1 วรรคสอง⁴² กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่อง กล่าวหาก่อนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยอาจมอบหมายให้เลขาธิการดำเนินการแสวงหา ข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และเลขาธิการอาจมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือ เจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เป็นผู้ดำเนินการแทนได้ ซึ่งการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เป็นการดำเนินการใดๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในเรื่องกล่าวหาให้เพียงพอ ต่อการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป

ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เลขาธิการ หรือ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ที่ได้รับมอบหมายจะขอให้ผู้กล่าวหาและบุคคลที่เกี่ยวข้อง มาให้ถ้อยคำ ขอรบายข้อเท็จจริง ขอเอกสาร หรือรวบรวมพยานหลักฐานใดๆ ที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงาน

⁴² พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา 27 คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะไม่รับหรือสั่งจำหน่ายเรื่องที่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้ก็ได้

- (1) เรื่องที่ไม่ระบุพยานหลักฐานหรือระบุพฤติการณ์แห่งการกระทำที่ชัดเจนเพียงพอที่จะ ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้
- (2) เรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกินห้าปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหาและเป็นเรื่อง ที่ไม่อาจหาพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้
- (3) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าไม่ใช่เป็นการกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง
- (4) เรื่องที่องค์กรบริหารงานบุคคลหรือหน่วยงานของรัฐกำลังพิจารณาอยู่หรือได้พิจารณา เป็นที่ยุติแล้ว และไม่มีเหตุแสดงให้เห็นว่าการพิจารณานั้นไม่ชอบ

⁴³ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา 23/1 ... ก่อนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 23 คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบหมายให้เลขาธิการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องกล่าวหานั้น เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปก็ได้ ในการนี้เลขาธิการอาจมอบหมายให้ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด

ของรัฐ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ สถาบันการเงิน หรือจากบุคคลใดๆ มาประกอบการพิจารณา ตรวจสอบสถานที่เกิดเหตุ หรือสถานที่ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นตามคำกล่าวหา เพื่อให้ทราบรายละเอียดว่าผู้ถูกกล่าวหา มีพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิด และมีพยานหลักฐานเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปหรือไม่⁴⁴ เมื่อแสวงหาข้อเท็จจริงแล้วเสร็จ จะจัดทำรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดังนี้

1) เรื่องกล่าวหาใดไม่ปรากฏพยานหลักฐาน และพฤติการณ์แห่งการกระทำชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ จะเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้พิจารณาไม่รับเรื่องกล่าวหา

2) เรื่องกล่าวหาใดมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริง จะเสนอเลขาธิการเพื่อพิจารณาสั่งไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นตามมาตรา 23/2 หรือเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิดก็ได้

เรื่องกล่าวหาใดควรส่งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัย หรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือควรจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาถึงแก่ความตาย หรือควรดำเนินการเป็นประการอื่น เลขาธิการจะเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาดำเนินการ แล้วแต่กรณี

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานยังมีข้อเท็จจริงไม่เพียงพอคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะแจ้งเลขาธิการให้แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม⁴⁵

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติรับเรื่องกล่าวหาไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทน

⁴⁴ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2559 ข้อ 12

⁴⁵ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2559 ข้อ 18

คณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐาน⁴⁶

การปฏิบัติหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554 หมวด 6 การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ โดยในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 18 และมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการ ประธานอนุกรมต้องแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาคัดค้านอนุกรม จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการเพื่อกำหนดแนวทางและระยะเวลาในการไต่สวนข้อเท็จจริง และในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง หากคณะกรรมการเห็นว่าหากผู้ถูกกล่าวหาอยู่ ในตำแหน่งหน้าที่จะเป็นอุปสรรคต่อการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการจะเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อพิจารณาสั่งพักราชการ พักงานหรือให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา นั้นไว้ก่อน และเมื่อคณะกรรมการเห็นว่ามีความพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหา คณะกรรมการจะเรียกผู้ถูกกล่าวหา มาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยให้อีกโอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา เมื่อคณะกรรมการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการจะประชุมเพื่อพิจารณาพยานหลักฐานและวินิจฉัยในประเด็นข้อเท็จจริงและประเด็นปัญหาข้อกฎหมาย เพื่อมีมติว่าสมควรดำเนินคดีอาญาหรือคดีวินัย หรือทั้งคดีอาญาและคดีวินัย แก่ผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่ ก่อนจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อพิจารณาต่อไป⁴⁷

กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐาน พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท.

⁴⁶ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

มาตรา 32 วรรคหนึ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนหรือมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิดก็ได้โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและระดับและตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหาด้วย ...

⁴⁷ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554 ข้อ 47 – 57

มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 18 แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยการปฏิบัติหน้าที่ในการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554 หมวด 7 การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ซึ่งเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีคำสั่งมอบหมายให้ดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิดแล้ว พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ที่ได้รับมอบหมายจะแจ้งคำสั่งมอบหมายให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และในการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐาน พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. จะพิจารณา รายงานการตรวจสอบเบื้องต้น คำกล่าวหา คำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษ หรือคำร้องเรียน รวมทั้งเอกสารหลักฐานต้นเรื่องข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เพื่อกำหนดระยะเวลาและวิธีการในการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐาน จากนั้น จะดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จจะจัดทำรายงานผลการดำเนินการพร้อมความเห็น เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป⁴⁸

นอกจากนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบหมายให้เลขาธิการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแทนคณะกรรมการ ป.ป.ท. แล้วเสนอสำนวนการไต่สวนให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณา ซึ่งเลขาธิการอาจมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแทนได้⁴⁹ โดยพนักงาน ป.ป.ท. ที่ได้รับมอบหมายให้ไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นมีหน้าที่ แสวงหา รวบรวม และดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในการที่จะทราบรายละเอียดและพิสูจน์การทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นพร้อมความเห็น เสนอต่อเลขาธิการ⁵⁰

ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นดังกล่าว พนักงาน ป.ป.ท. ที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจ ดังนี้

⁴⁸ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554 ข้อ 58 – 62

⁴⁹ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 23/2

⁵⁰ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบหมายให้เลขาธิการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2559 ข้อ 16

(1) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกให้สถาบันการเงิน ส่วนราชการ องค์กร หรือหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ส่งเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสาร หรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

(2) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใดๆ มาเพื่อให้ถ้อยคำ ส่งคำชี้แจง เป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

(3) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้น และพระอาทิตย์ตก หรือ ในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยัง ดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(4) ขอให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้ความ ช่วยเหลือสนับสนุน หรือเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความเหมาะสม โดยให้หน่วยงานของรัฐหรือ เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ปฏิบัติการตามที่ได้ตามสมควรแก่กรณี

การดำเนินการตาม (1) (3) และ (4) ให้พนักงาน ป.ป.ท. ที่ได้รับมอบหมาย เสนอให้เลขาธิการหรือผู้ที่เลขาธิการมอบหมายพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนดำเนินการ บรรดาข้อมูล พยานหลักฐานที่ได้มาตามวรรคหนึ่ง ให้จัดเก็บรวมเข้าไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น⁵¹

เมื่อพนักงาน ป.ป.ท. ได้รับมอบหมายให้ไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น พนักงาน ป.ป.ท. ผู้รับผิดชอบสำนวนจะแจ้งคำสั่งมอบหมายให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหา คัดค้านพนักงาน ป.ป.ท. พิจารณากำหนดแนวทางและระยะเวลาในการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น หากการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนว่าข้อกล่าวหาไม่มูล พนักงาน ป.ป.ท. จะเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบ เพื่อแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาส ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และหลังจากชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา พนักงาน ป.ป.ท. อาจไต่สวน พยานหลักฐานเพิ่มเติม โดยสอบปากคำพยานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง มีคำสั่งเรียกเอกสารหรือหลักฐาน จากหน่วยงาน หรือบุคคลอื่นใด เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยคดีก็ได้⁵² เมื่อพนักงาน ป.ป.ท.

⁵¹ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบหมายให้เลขาธิการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแทนคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2559 ข้อ 18

⁵² ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบหมายให้เลขาธิการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแทนคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2559 ข้อ 22 - 23

ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้วเสร็จ พนักงาน ป.ป.ท. จะพิจารณาพยานหลักฐาน วินิจฉัย ในปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย พร้อมเหตุผล แล้วสรุปสำนวน พร้อมความเห็น เสนอเลขาธิการ เพื่อพิจารณาทำความเห็นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาต่อไป⁵³

หลังจากคณะกรรมการ หรือคณะไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น ดำเนินการ ไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จสิ้น และจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจสั่งให้มีการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือตั้งคณะกรรมการเพื่อไต่สวน ข้อเท็จจริงใหม่ก็ได้ ทั้งนี้ การพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะพิจารณาว่า ข้อกล่าวหาเป็นมูลหรือไม่

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล จะมีมติให้ ข้อกล่าวหาตกไป และแจ้งผู้กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหา ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนทราบ โดยเร็ว ในกรณีที่มีการสั่งพักการ พักงาน หรือให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่จะแจ้งให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มามีมติ

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าข้อกล่าวหาเป็นมูลความผิดทางวินัย ประธานกรรมการ ป.ป.ท. จะส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าข้อกล่าวหาเป็นมูลความผิดทางอาญา ประธานกรรมการ ป.ป.ท. จะส่งเรื่องพร้อมสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รายงาน เอกสาร และความเห็น ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้พนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีต่อไป

กรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ จะแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบ เพื่อไต่สวนข้อเท็จจริง เพิ่มเติม และในกรณีจำเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะร่วมกับอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานร่วมกัน เพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หากพนักงานอัยการเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง แต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติ ยืนยันให้ฟ้อง จะส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดวินิจฉัย⁵⁴

⁵³ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบหมายให้เลขาธิการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแทนคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. 2559 ข้อ 25

⁵⁴ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และ วิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2554 ข้อ 44 – 46

3.2.2.2 การสอบสวนคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของพนักงานสอบสวน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 บัญญัติกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถมอบหมายเรื่องกล่าวหาที่ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน ให้ดำเนินคดีกับเจ้าพนักงานของรัฐหรือบุคคลอื่นใดในข้อหาที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวกำหนดหรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีใช้ความผิดร้ายแรงให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้⁵⁵ ซึ่งกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายเรื่องกล่าวหาให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เรื่องกล่าวหาที่มอบหมายต้องไม่ใช่เรื่องที่มีการกล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดร้ายแรง โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติกำหนดแนวทางในการพิจารณาว่าเรื่องกล่าวหาใดมีลักษณะเป็นความผิดร้ายแรง และได้มีคำสั่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ 1239/2561 เรื่อง แนวทางในการพิจารณาเรื่องกล่าวหาที่มีลักษณะเป็นความผิดร้ายแรง กำหนดให้เรื่องกล่าวหาที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นความผิดร้ายแรง

⁵⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 61 ในกรณีที่ผู้เสียหายได้ร้องทุกข์หรือมีผู้กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน ให้ดำเนินคดีกับเจ้าพนักงานของรัฐหรือบุคคลอื่นใดในข้อหาใดๆ บรรดาที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้พนักงานสอบสวนแสวงหาข้อเท็จจริง รวมทั้งรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้นแล้วส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่าเรื่องที่ได้รับมาตามวรรคหนึ่ง ไม่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือแม้จะอยู่ในหน้าที่และอำนาจแต่เป็นเรื่องไม่ร้ายแรงที่เป็นการกล่าวหาเจ้าพนักงานของรัฐ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรมอบหมายให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการ ก็ให้ส่งเรื่องคืนพนักงานสอบสวนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับเรื่องจากพนักงานสอบสวน โดยจะกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการให้พนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติตามด้วยก็ได้ ...

มาตรา 63 ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นสมควร อาจส่งเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 28 (2) และ (4) ที่มีใช้ความผิดร้ายแรงให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต่อไปก็ได้

(1) เรื่องกล่าวหาที่เกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ ที่ดิน สิ่งแวดล้อม หรือประโยชน์สาธารณะที่สำคัญ

(2) เรื่องกล่าวหาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของชาติ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(3) เรื่องกล่าวหาที่สำคัญระดับประเทศที่อยู่ในความสนใจของประชาชน

(4) เรื่องกล่าวหาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญมีส่วนเกี่ยวข้องกับคดีหรือเรื่องที่ถูกกล่าวหา

(5) เรื่องกล่าวหาที่สำคัญและเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติ หรือมีเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศมีส่วนเกี่ยวข้อง

(6) เรื่องกล่าวหาที่เกี่ยวกับการจัดซื้อจัดจ้างที่มีวงเงินงบประมาณเกินกว่า 2,000,000 บาท ขึ้นไป หรือมีมูลค่าความเสียหายเกินกว่า 500,000 บาท ขึ้นไป และอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการอย่างกว้างขวาง

(7) เรื่องกล่าวหาที่เกี่ยวกับการที่รัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือ ราชการส่วนท้องถิ่น ให้สัมปทานที่มีลักษณะเป็นการให้ประโยชน์โดยมิชอบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเห็นว่าเป็นเรื่องที่มีลักษณะร้ายแรง

(8) เรื่องกล่าวหาที่มีผลกระทบต่อระบบบริหารราชการในภาพรวม แม้ไม่อาจคำนวณมูลค่าความเสียหายเป็นตัวเงินได้

(9) เรื่องกล่าวหาอื่นที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พิจารณาเห็นว่ามีลักษณะเป็นความผิดร้ายแรง

ทั้งนี้ หากพฤติการณ์แห่งคดีได้เปลี่ยนแปลงไป หรือมีเหตุอื่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจพิจารณาว่าเรื่องกล่าวหาที่มีลักษณะดังกล่าวเป็นเรื่องที่ไม่ใช่เป็นความผิดร้ายแรงตามคำสั่งนี้ก็ได้⁵⁶ ดังนั้น เรื่องกล่าวหาที่จะมอบหมายให้พนักงานไต่สวนดำเนินการต้องไม่เข้าลักษณะความผิดดังกล่าว

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติความหมายของ “พนักงานสอบสวน” ว่าหมายถึงเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้มีอำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน และบัญญัติความหมายของ “การสอบสวน” ว่าหมายถึงการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับ

⁵⁶ คำสั่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ 1239/2561 เรื่อง แนวทางในการพิจารณาเรื่องกล่าวหาที่มีลักษณะเป็นความผิดร้ายแรง ลงวันที่ 8 ตุลาคม 2561

ความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

เมื่อได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สอบสวนคดีทุจริตและประพฤติมิชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานสอบสวนจะรวบรวมหลักฐานทุกชนิด เท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อจะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา⁵⁷ โดยพนักงานสอบสวนมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. รวบรวมข้อเท็จจริง โดยพนักงานสอบสวนมีอำนาจออกหมายเรียกผู้เสียหายหรือบุคคลใด ซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อว่าถ้อยคำของเขาอาจเป็นประโยชน์แก่คดีมาให้ปากคำ⁵⁸

2. รวบรวมพยานหลักฐาน โดยพนักงานสอบสวนมีอำนาจ

2.1 ตรวจพิสูจน์บุคคล วัตถุ และเอกสาร โดยสามารถตรวจตัวผู้เสียหาย เมื่อผู้เสียหายยินยอม ตรวจตัวผู้ต้องหา ตรวจสอบสิ่งของ หรือที่ทางอันอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ ทำภาพถ่าย แผนที่ หรือภาพวาดจำลอง หรือพิมพ์ลายนิ้วมือ ลายมือหรือลายเท้า และบันทึกรายละเอียดที่จะทำให้คดีชัดแจ้งขึ้น

2.2 ค้นเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐาน โดยสามารถค้นเพื่อพบสิ่งของ ซึ่งมีไว้เป็นความผิด หรือได้มาโดยการกระทำความผิด หรือได้ใช้หรือสงสัยว่าได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้

2.3 ออกหมายเรียกให้บุคคลผู้ครอบครองพยานหลักฐานส่งพยานหลักฐาน ซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานให้พนักงานสอบสวน

2.4 ยึดไว้ซึ่งสิ่งของที่ค้นพบ หรือพยานหลักฐานที่ส่งมาให้พนักงานสอบสวน⁵⁹

3. จับกุมผู้กระทำความผิด โดยพนักงานสอบสวนมีอำนาจจับกุมผู้กระทำความผิดได้ 2 กรณี คือ จับโดยมีหมายจับ และจับโดยไม่มีหมายจับ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 66 และมาตรา 78

4. ค้นเพื่อพบตัวบุคคล โดยพนักงานสอบสวนมีอำนาจค้นโดยมีหมายค้น และค้นโดยไม่มีหมายค้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 69 และมาตรา 92

⁵⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131

⁵⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 133

⁵⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 132

เพื่อพบตัวบุคคลซึ่งได้ถูกหน่วงเหนี่ยว หรือกักขังโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และบุคคลซึ่งมีหมายให้จับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 69 (3) (4)

5. แจ้งข้อกล่าวหา โดยพนักงานสอบสวนต้องแจ้งให้ผู้ต้องหาทราบถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่ผู้ต้องหาถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด เพื่อให้ผู้ต้องหาสามารถทราบและเข้าใจข้อหาได้ดี และสามารถชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้อย่างถูกต้อง โดยต้องมีหลักฐานตามสมควรว่าผู้นั้นน่าจะได้กระทำความผิดตามข้อหา และเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาชี้แจงแก้ข้อหา และแสดงข้อเท็จจริงอันเป็นประโยชน์แก่ตนได้ ทั้งนี้ ผู้ต้องหาที่มีสิทธิได้รับการสอบสวนด้วยความรวดเร็วต่อเนื่อง และเป็นธรรม⁶⁰

6. การถามคำให้การผู้ต้องหา ก่อนถามคำให้การผู้ต้องหาพนักงานสอบสวนต้องแจ้งสิทธิในการมีทนายความ สิทธิในการให้ทนายความหรือผู้ไว้วางใจเข้าฟังการสอบสวน และสิทธิในการได้รับการแจ้งเตือน ให้ผู้ต้องหาทราบ⁶¹

เมื่อพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนแล้วเสร็จ พนักงานสอบสวนจะสรุปสำนวนตามข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวน แล้วทำความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง แล้วส่งความเห็น พร้อมสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ เมื่อพนักงานอัยการได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนพนักงานอัยการจะดำเนินการ ดังนี้

(1) ในกรณีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นสั่งไม่ฟ้อง หากพนักงานอัยการเห็นชอบด้วยให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่หากไม่เห็นชอบด้วยให้สั่งฟ้อง และแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งตัวผู้ต้องหามาเพื่อฟ้องคดีต่อไป

(2) ในกรณีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นสั่งฟ้อง หากพนักงานอัยการเห็นชอบด้วยให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แต่หากพนักงานอัยการไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

อย่างไรก็ตามพนักงานอัยการมีอำนาจสั่ง ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามตามที่เห็นควร⁶²

⁶⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 134

⁶¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 134/1, 134/3, 134/4

⁶² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140, 143

3.3 การฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

การฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ มีหลักเกณฑ์วิธีการฟ้องคดีเช่นเดียวกันกับการฟ้องคดีอาญาทั่วไป ซึ่งต้องพิจารณาถึงความเป็นบุคคลผู้มีอำนาจในการฟ้องคดี ความเป็นผู้เสียหาย รูปแบบคำฟ้อง และศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 16 ได้วางหลักเกณฑ์กำหนดตัวบุคคลผู้มีอำนาจฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเพิ่มเติมจากผู้มีอำนาจในการฟ้องคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 ดังนั้น เพื่อให้เข้าใจการฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 เพิ่มขึ้น ในหัวข้อนี้ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงหลักเกณฑ์และวิธีการในการฟ้องคดีของบุคคลผู้มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

3.3.1 บุคคลผู้มีอำนาจฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 16 บัญญัติว่า ถ้าฟ้องถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ให้ศาลส่งดังต่อไปนี้

(1) ในคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ให้ไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าคดีนั้นพนักงานอัยการหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ หรือคดีนั้นอัยการสูงสุดหรือประธานกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ได้ฟ้องจำเลยโดยข้อหาอย่างเดียวกันด้วยแล้ว ให้จัดการตาม (2) หรือ (3) แล้วแต่กรณี

(2) ในคดีที่พนักงานอัยการ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าเห็นสมควรจะสั่งให้ไต่สวนมูลฟ้องก่อนก็ได้

(3) ในคดีที่อัยการสูงสุด หรือประธานกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณา โดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง

ในกรณีที่มีการไต่สวนมูลฟ้องตาม (1) หรือ (2) แล้ว ถ้าจำเลยให้การรับสารภาพ ให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณา

จากบทบัญญัติดังกล่าว ผู้มีอำนาจฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ได้แก่ อัยการสูงสุด คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประธานกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานอัยการ และผู้เสียหาย

ทั้งนี้ อำนาจฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของอัยการสูงสุด คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประธานกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนงานการไต่สวนเอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัย กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดี และเมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงาน และสำนวนการไต่สวนดังกล่าวจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน และสำนวนการไต่สวนดังกล่าว

กรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยระบุข้อไม่สมบูรณ์ให้ครบถ้วนในคราวเดียวกันภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง จากนั้นอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายละเท่ากัน โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายไม่เกินฝ่ายละห้าคน ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานตามข้อไม่สมบูรณ์ และดำเนินการอื่นใดเพื่อให้สำนวนการไต่สวนครบถ้วนสมบูรณ์ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อไป แต่หากคณะกรรมการร่วมไม่อาจหาข้อยุติร่วมกันได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการต่อไปตามที่เห็นสมควร โดยจะยื่นฟ้องคดีเองก็ได้

ส่วนการดำเนินคดีกรณีที่อัยการสูงสุดเป็นผู้ถูกกล่าวหา ในขณะที่กระทำความผิด หรือขณะที่ถูกกล่าวหา ประธานกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ⁶³

สำหรับอำนาจในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 45 ที่กำหนดว่าเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐและเป็นกรณีมีมูลเป็นความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งเรื่องพร้อมทั้งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้พนักงานอัยการดำเนินการฟ้องคดีต่อไป โดยให้ถือว่า การดำเนินการและสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นการสอบสวน และเป็นสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

สำหรับกรณีผู้เสียหายที่จะเป็นโจทก์ฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบนั้น พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ไม่ได้ให้คำนิยาม คำว่า “ผู้เสียหาย” ไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น ผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบได้ ย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) ที่ให้นิยามผู้เสียหาย ว่าหมายถึงบุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ ประกอบกับมีแนวคำพิพากษาฎีกาที่วางบรรทัดฐานเรื่อง “ผู้เสียหายโดยนิตินัย” ว่าผู้เสียหายจะต้อง

⁶³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 77, 91, 93, 95

ไม่มีส่วนร่วมในการกระทำผิดกับจำเลย หรือรู้เห็นยินยอมด้วยกับการกระทำผิดของจำเลย หรือกระทำการใดอันเป็นการขัดต่อกฎหมาย ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น หากผู้เสียหายไม่มีความบกพร่องในการเป็นผู้เสียหายแล้ว ผู้เสียหายย่อมมีอำนาจฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบที่ตนได้รับความเสียหายจากการทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ ทุกฐานความผิด⁶⁴

3.3.2 คำฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

คำฟ้องคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 15 กำหนดให้คำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือมีข้อความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 158 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้แก่

- (1) ชื่อศาลและวันเดือนปี
- (2) คดีระหว่างผู้ใดโจทก์ผู้ใดจำเลย และฐานความผิด
- (3) ตำแหน่งพนักงานอัยการผู้เป็นโจทก์ ถ้าราษฎรเป็นโจทก์ให้ใส่ชื่อตัว นามสกุล อายุ ที่อยู่ ชาติและบังคับ
- (4) ชื่อตัว นามสกุล ที่อยู่ ชาติและบังคับของจำเลย
- (5) การกระทำทั้งหลายที่อ้างว่าจำเลยได้กระทำความผิด ข้อเท็จจริงและรายละเอียดที่เกี่ยวกับเวลาและสถานที่ซึ่งเกิดการกระทำนั้นๆ อีกทั้งบุคคลหรือสิ่งของที่เกี่ยวข้องด้วยพอสมควรที่จะให้จำเลยเข้าใจข้อหาได้ดี

ในคดีหมิ่นประมาท ถ้อยคำพูด หนังสือ ภาพขีดเขียนหรือสิ่งอื่นอันเกี่ยวกับข้อหมิ่นประมาท ให้กล่าวไว้โดยบริบูรณ์หรือติดตามท้ายฟ้อง

- (6) อ้างมาตราในกฎหมายซึ่งบัญญัติว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิด
 - (7) ลายมือชื่อโจทก์ ผู้เรียง ผู้เขียนหรือพิมพ์ฟ้อง
- และต้องมีข้อความที่เป็นการกล่าวหาเกี่ยวกับการกระทำอันเป็นความผิดคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่ากระทำความผิดพร้อมทั้งชี้ช่องพยานหลักฐานให้ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปได้

ในคดีที่อัยการสูงสุด พนักงานอัยการ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ในวันยื่นฟ้องให้จำเลยมาหรือคุมตัวมาศาล และให้โจทก์ส่งรายงานและสำนวนการสอบสวน หรือสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงพร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ต่อศาลเพื่อใช้เป็นหลัก

⁶⁴ ธาณิศ เกศพิทักษ์, คำอธิบายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบและวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559, (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2561), น. 162.

ในการพิจารณา และรวมไว้ในสำนวน ในกรณีที่ศาลเห็นว่าฟ้องไม่ถูกต้อง ศาลจะมีคำสั่งให้โจทก์ แก้อฟ้องให้ถูกต้อง

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 17 ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการไต่สวนมูลฟ้อง โดยก่อนเริ่มการไต่สวนมูลฟ้องหากจำเลย มาศาล ศาลจะถามจำเลยว่ามีทนายความหรือไม่ หากจำเลยไม่มีทนายความ ศาลจะตั้งทนายความ ให้จำเลย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 173 ส่วนวิธีการไต่สวนมูลฟ้อง คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 165 โดยพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 16 กำหนดให้คดี ที่พนักงานอัยการ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ฟ้องจำเลย ศาลจะสั่งให้ไต่สวนมูลฟ้อง หรือไม่ก็ได้ ส่วนคดีที่อัยการสูงสุด หรือประธานกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ฟ้องจำเลย ศาลจะ ประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง สำหรับคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ ศาลจะต้องไต่สวน มูลฟ้อง เว้นแต่คดีนั้น พนักงานอัยการ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ฟ้องจำเลยในข้อหา อย่างเดียวกัน ศาลจะสั่งให้ไต่สวนมูลฟ้องหรือไม่ก็ได้

ทั้งนี้ ในการไต่สวนมูลฟ้อง จำเลยอาจแถลงให้ศาลทราบถึงข้อเท็จจริงหรือ ข้อกฎหมายที่สำคัญที่ศาลควรสั่งว่าคดีไม่มีมูล และจะระบุในคำแถลงถึงบุคคล เอกสาร หรือวัตถุที่จะ สนับสนุนข้อเท็จจริงตามคำแถลงของจำเลยด้วยก็ได้ ซึ่งศาลอาจเรียกบุคคล เอกสาร หรือวัตถุที่จำเลย อ้างมาเป็นพยานศาลเพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งคดีได้ตามที่เห็นสมควร โดยโจทก์และจำเลยอาจถาม พยานได้เมื่อได้รับอนุญาตจากศาล และหลังจากไต่สวนมูลฟ้องแล้ว หากจำเลยให้การรับสารภาพ ศาลจะประทับฟ้องไว้พิจารณา โดยคำสั่งของศาลที่ว่าคดีมีมูล ศาลต้องแสดงผลประกอบ อย่างชัดเจน⁶⁵

3.4 บทบาทของศาลและการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทุจริตและประพฤติ มิชอบ และคดีที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในอำนาจของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ตามที่ บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 โดยพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดค่านิยามของ “คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ” ไว้ดังนี้

⁶⁵ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 16, 17

(1) คดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น หรือความผิดอื่นอันเนื่องมาจากการประพฤติมิชอบ

(2) คดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลที่กระทำความผิดฐานฟอกเงินที่เกี่ยวข้องกับความผิดตาม (1) หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ กฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ หรือกฎหมายอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

(3) คดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษบุคคลในความผิดเกี่ยวกับการเรียก รับ ยอมจะรับ หรือให้ ขอให้ รับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด หรือการใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชี่ยวว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย หรือใช้อิทธิพลเพื่อจูงใจหรือข่มขืนใจให้เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำใด ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น

(4) คดีอาญาที่ฟ้องขอให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลตามกฎหมายที่กำหนดให้เป็น คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

(5) คดีอาญาที่ฟ้องขอให้ลงโทษบุคคลที่ร่วมกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลตาม (1) ถึง (4) ไม่ว่าในฐานะตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน หรือผู้สมคบ

(6) คดีเกี่ยวกับการจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบหรือจงใจยื่นบัญชีและเอกสารดังกล่าวด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ

(7) คดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะเหตุร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(8) กรณีที่มีการขอให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างหนึ่งอย่างใดก่อนยื่นฟ้องหรือยื่นคำร้องขอ ตาม (1) ถึง (7)

“คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ” ไม่รวมถึงคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัวตามกฎหมายว่าด้วยศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว⁶⁶

จากคำนิยาม “คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ” ดังกล่าวจะเห็นได้ว่าศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีอำนาจพิจารณาคดี ทั้งคดีที่อยู่ในอำนาจการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. และตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ เว้นแต่คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัวตามกฎหมายว่าด้วยศาลเยาวชนและครอบครัว ทั้งนี้ พระราชบัญญัติ

⁶⁶ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 3

วิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 4 ได้บัญญัติให้นำวิธีพิจารณาคดีทุจริตตามพระราชบัญญัติดังกล่าว เว้นแต่มาตรา 7 มาตรา 34 มาตรา 35 มาตรา 36 และมาตรา 37 ไปใช้บังคับกับการพิจารณาพิพากษาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบในศาลทหารด้วย โดยการพิจารณาว่า “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ที่เป็นข้าราชการทหารกระทำความผิดฐานทุจริตและประพฤติมิชอบหรือไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ แต่เป็นอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลทหารตามกฎหมายว่าด้วยพระธรรมนูญศาลทหาร เนื่องจากเจตนารมณ์ของการจัดตั้งศาลทหารมีหลักการและธรรมเนียมทหารที่แตกต่างกับศาลยุติธรรม และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 4 (6) มีข้อกำหนดการใช้เฉพาะการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งในส่วนอาญาเท่านั้น ที่ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยพระธรรมนูญศาลทหาร ส่วนการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งเป็นคดีส่วนแพ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ⁶⁷

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 6 บัญญัติให้ใช้ระบบไต่สวนกับวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และให้เป็นไปโดยรวดเร็ว ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 และข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติและข้อบังคับให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง มาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ซึ่งมีรายละเอียดตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะของวิธีพิจารณาในระบบไต่สวน โดยกำหนดให้ศาลมีอำนาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานคดีทำหน้าที่ช่วยเหลือศาลในการดำเนินคดีทั้งในชั้นไต่สวนมูลฟ้องหรือระหว่างพิจารณา ศาลอาจเรียกบุคคลเอกสาร หรือวัตถุที่จะสนับสนุนข้อเท็จจริงตามคำแถลงของจำเลยที่อ้างว่าศาลควรสั่งว่าคดีไม่มีมูลมาเป็นพยานศาล เพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งคดีได้ตามที่เห็นสมควรตามมาตรา 17 วรรคสาม อำนาจศาลในการพิจารณาสั่งกระบวนการพิจารณาในวันตรวจพยานหลักฐาน อำนาจศาลในการนำรายงานและสำนวนการสอบสวนหรือสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของโจทก์มาเป็นหลักในการแสวงหาข้อเท็จจริง และอาจสืบพยานเพิ่มเติมเพื่อหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานได้ตามที่เห็นสมควร อำนาจศาลในการเรียกพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานหรือบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณา รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. หน่วยงานหรือบุคคลใด ตรวจสอบ

⁶⁷ ธานีศ เกศวพิทักษ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 64*, น. 95 - 97.

และรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมและมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหรือควบคุมบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ศาลมอบหมาย อำนาจศาลในการขอให้ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็น เพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาคดี อำนาจศาลในการซักถามพยานก่อนแล้วจึงอนุญาตให้คู่ความถามพยานเพิ่มเติม

การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ไม่เคร่งครัดในกฎเกณฑ์เกี่ยวกับวิธีพิจารณาและกำหนดให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง โดยให้อำนาจศาลในการสั่งให้คู่ความที่ดำเนินกระบวนการพิจารณาไม่ถูกต้องดำเนินกระบวนการใหม่ให้ถูกต้อง ภายในเวลาและเงื่อนไขที่ศาลเห็นสมควร มีคำสั่งยื่นหรือขยายระยะเวลาที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 หรือกฎหมายอื่นที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ให้นำมาใช้บังคับ มีคำสั่งให้โจทก์แก้ฟ้องให้ถูกต้องในกรณีที่ศาลตรวจรับคำฟ้องแล้วเห็นว่าคำฟ้องโจทก์มีข้อผิดพลาดบกพร่อง มีคำสั่งอนุญาตให้คู่ความคัดค้านคำเบิกความพยานและรายงานกระบวนการพิจารณาของศาลได้ โดยกำหนดวิธีการและเงื่อนไขตามที่เห็นสมควร⁶⁸

การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบศาลมีหน้าที่ค้นหาความจริงด้วยตนเอง โดยมีเจ้าหน้าที่ศาลในตำแหน่ง “เจ้าพนักงานคดี” ทำหน้าที่ช่วยเหลือศาลในการดำเนินคดี ทั้งในชั้นไต่สวนมูลฟ้องและในระหว่างพิจารณาคดี โดย “เจ้าพนักงานคดี” จะเป็นข้าราชการศาลยุติธรรม ซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมให้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานคดี ตามระเบียบที่คณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรมกำหนด ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม ซึ่งมีต้นแบบมาจากตำแหน่ง “เจ้าพนักงานคดี” ในคดีผู้บริโภคและในคดีแบบกลุ่ม เนื่องจากมีหลักการในการทำหน้าที่ช่วยเหลือ แสดงบทบาทในการค้นหาความจริงในระบบไต่สวนเหมือนกัน แต่ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มิได้บัญญัติถึงคุณสมบัติของบุคคลที่จะได้รับแต่งตั้งให้เป็น “เจ้าพนักงานคดี” ไว้ ทั้งนี้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 7 ได้บัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานคดีไว้ โดยให้อำนาจหน้าที่ช่วยเหลือศาลในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ในชั้นไต่สวนมูลฟ้องหรือระหว่างพิจารณา โดยศาลมีอำนาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานคดีทำหน้าที่ตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้ศาลใช้เป็นแนวทางในการไต่สวนมูลฟ้องหรือการพิจารณาคดี ดำเนินการและจัดทำรายงานเกี่ยวกับคดีตามที่ศาลมีคำสั่งช่วยเหลือศาลในการบันทึกคำพยาน และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริต

⁶⁸ เฟื่องอ้าง, น. 116 – 118.

และประพจน์มิชอบ พ.ศ. 2559 หรือตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกา⁶⁹ ซึ่งประธานศาลฎีกา โดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 วรรคสอง มาตรา 7 วรรคสาม มาตรา 36 วรรคหนึ่ง มาตรา 46 วรรคสอง (7) และมาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพจน์มิชอบ พ.ศ. 2559 ออกข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยวิธีการดำเนินคดีทุจริตและประพจน์มิชอบ พ.ศ. 2559 กำหนดวิธีการพิจารณา การพิพากษาคดี และวิธีการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานคดีไว้

ดังนั้น เพื่อให้เข้าใจบทบาทของศาล เจ้าพนักงานคดี และการดำเนินคดีทุจริตและประพจน์มิชอบ ในหัวข้อนี้จึงขอกล่าวถึงกระบวนการดำเนินคดีทุจริตและประพจน์มิชอบ

3.4.1 กระบวนการดำเนินคดีในชั้นตรวจฟ้อง และการส่งไต่สวนมูลฟ้อง

ในชั้นตรวจฟ้อง เมื่อโจทก์ยื่นฟ้อง เจ้าพนักงานคดีจะตรวจสอบฟ้องในเบื้องต้นว่าเป็นการฟ้องคดีที่อยู่ในเขตอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพจน์มิชอบกลาง หรือศาลอาญาคดีทุจริตและประพจน์มิชอบภาค หรือไม่ คำฟ้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพจน์มิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 15 ที่กำหนดให้ทำคำฟ้องเป็นหนังสือมีข้อความตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 158 และมีข้อความที่เป็นการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดคดีทุจริตและประพจน์มิชอบ ระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าจำเลยกระทำความผิด พร้อมทั้งชี้ช่องพยานหลักฐานให้ชัดเจนเพียงพอ เพื่อให้ศาลใช้เป็นข้อมูลในการตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานสำหรับการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป และมีการส่งเอกสารครบถ้วนหรือไม่

กรณีที่ผู้เสียหายเป็นผู้ฟ้องคดี เจ้าพนักงานศาลจะสอบถามผู้เสียหายว่ามีการกล่าวหาจำเลยในความผิดที่ได้ยื่นฟ้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือพนักงานสอบสวน หรือไม่ โดยศาลจะได้มีหนังสือสอบถามไปยังหน่วยงานดังกล่าว เพื่อตรวจสอบว่ามีการกล่าวหาจำเลยในเรื่องเดียวกันหรือไม่ เนื่องจากเมื่อศาลมีคำสั่งประทับฟ้องหรือมีคำวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี จะมีผลให้หน่วยงานดังกล่าวไม่สามารถรับหรือยกเรื่องกล่าวหาในประเด็นที่ศาลประทับฟ้องหรือมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้วขึ้นพิจารณาได้ ทั้งนี้ หากมีคดีที่กล่าวหาจำเลยในประเด็นเดียวกันอยู่ระหว่างการไต่สวนของหน่วยงานดังกล่าว ศาลมีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวน

⁶⁹ เฟิงอ้าง, น. 131 – 133.

หรือสำนวนการไต่สวน มาประกอบการพิจารณาของศาลได้ หรืออาจสั่งให้รอการไต่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณาคดีไว้ก่อนได้ตามที่เห็นสมควร⁷⁰

กรณีคำฟ้องไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 15 เจ้าพนักงานคดีจะทำรายงานเสนอศาลเพื่อมีคำสั่งให้แก้ไขฟ้องให้ถูกต้อง และศาลจะมีคำสั่งให้โจทก์แก้ฟ้อง ในคดีที่พนักงานอัยการ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อัยการสูงสุดหรือประธานกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ศาลอาจมีคำสั่งประทับฟ้องไว้ก่อน แล้วสั่งให้โจทก์แก้ฟ้องให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ได้ โดยกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้โจทก์แก้ฟ้อง แต่โจทก์ไม่ดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนด ศาลอาจมีดุลพินิจที่จะสั่งไม่รับคำฟ้องของโจทก์ และหากศาลมีคำสั่งให้แก้ฟ้องหลังจากที่รับฟ้องโจทก์แล้ว แต่โจทก์ไม่ดำเนินการศาลจะมีคำสั่งว่าโจทก์ทิ้งฟ้อง

อย่างไรก็ตาม คำฟ้องที่ขาดองค์ประกอบความผิด ขาดอายุความ การกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิดตามฟ้อง โจทก์ไม่ใช่ผู้เสียหายซึ่งมีอำนาจฟ้อง ไม่ใช่คำฟ้องไม่ถูกต้องที่ศาลจะต้องสั่งให้แก้ไขคำฟ้องได้ ศาลจะมีคำพิพากษายกฟ้อง และการที่ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งไม่รับฟ้อง หรือยกฟ้องโจทก์ในชั้นตรวจฟ้อง เมื่อโจทก์ยื่นอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษา ศาลจะตรวจและรับอุทธรณ์ แล้วส่งเรื่องให้ศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบพิจารณา และส่งสำเนาอุทธรณ์ให้คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งทราบ

เมื่อคำฟ้องถูกต้องตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 15 จะดำเนินการต่อไปตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยแบ่งการดำเนินการออกเป็นกรณีต่างๆ ดังนี้

1. กรณีผู้เสียหายเป็นโจทก์ ศาลต้องดำเนินการไต่สวนมูลฟ้องตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 16 (1) ซึ่งศาลจะมีคำสั่งให้นัดไต่สวนมูลฟ้อง โดยแจ้งกำหนดวันนัดไต่สวนมูลฟ้อง สิทธิในการต่อสู้คดีให้จำเลยทราบ และกำหนดให้โจทก์ดำเนินการ ดังนี้

1.1. ยื่นบัญชีระบุพยาน ค่าแถลงเหตุผลและความจำเป็นในการอ้างพยาน และวิธีการได้มาซึ่งพยาน

1.2. ส่งพยานเอกสาร และพยานวัตถุที่ประสงค์จะอ้างอิงต่อศาล เพื่อรวบรวมใช้เป็นแนวทางในการไต่สวนมูลฟ้อง และพิจารณาคดี

1.3. เสนอแนวทางการไต่สวนพยานบุคคล

⁷⁰ ข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยวิธีการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559

1.4. ขอให้ศาลมีคำสั่งเรียกพยานเอกสารหรือพยานวัตถุที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลภายนอก

สำหรับจำเลยหลังจากได้ทราบกำหนดนัดไต่สวนมูลฟ้อง และสิทธิในการต่อสู้คดี หากประสงค์จะแถลงให้ศาลทราบถึงข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอันสำคัญที่ศาลควรสั่งว่าคดีไม่มีมูล ให้จำเลยยื่นคำแถลงต่อศาลภายใน 15 วัน นับแต่วันทราบหรือถือว่าได้ทราบคำสั่งศาล โดยการดำเนินการดังกล่าว ศาลจะมอบหมายให้เจ้าพนักงานคดีแนะนำคู่ความในการดำเนินกระบวนการพิจารณาตรวจสอบ รวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อเป็นแนวทางการไต่สวนมูลฟ้อง และจัดทำสรุปข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานให้ศาลใช้เป็นแนวทางในการไต่สวนมูลฟ้อง

กรณีที่จำเลยไม่ดำเนินการตามคำสั่ง หรือคำแนะนำเจ้าพนักงานคดีดังกล่าว จะถือว่าจำเลยไม่มีความพร้อมในการไต่สวนมูลฟ้อง ศาลจะพิจารณาพยานหลักฐานตามที่ปรากฏในรายงานของเจ้าพนักงานคดีแล้วดำเนินกระบวนการพิจารณาในวันนัดไต่สวนมูลฟ้องตามที่เห็นสมควร ส่วนกรณีที่จำเลยไม่ดำเนินการตามคำสั่ง หรือคำแนะนำเจ้าพนักงานคดี จะถือว่าโจทก์ไม่ดำเนินกระบวนการพิจารณาในระยะเวลาที่ศาลกำหนด และอาจมีคำสั่งถือว่าโจทก์ทิ้งฟ้องได้

2. กรณีพนักงานอัยการ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาชญาวิธีพิจารณาความอาชญา พ.ศ. 2559 มาตรา 16 (2) กำหนดว่าไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง แต่หากศาลเห็นสมควรจะสั่งให้ไต่สวนมูลฟ้องก่อนก็ได้ เช่นกรณีความเห็นของอัยการสูงสุด และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ตรงกันและมีการตั้งคณะกรรมการร่วมตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 77 แล้ว แต่ไม่อาจหาข้อยุติในการฟ้องคดีร่วมกันได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงยื่นฟ้องคดีเอง เป็นต้น

3. กรณีอัยการสูงสุดหรือประธานกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ศาลจะประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาชญา พ.ศ. 2559 มาตรา 16 (3)

กรณีที่พนักงานอัยการ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อัยการสูงสุด หรือประธานกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ในวันยื่นฟ้องโจทก์จะให้จำเลยจะมาศาลหรือคุมตัวจำเลยมาศาล และส่งรายงานและสำนวนการสอบสวนหรือสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงพร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ต่อศาล เพื่อใช้เป็นหลักในการพิจารณาและรวมไว้ในสำนวน⁷¹ และเมื่อจำเลยมาศาล ศาลจะสอบถามจำเลยว่ามีทนายความหรือไม่ หากไม่มีศาลต้องดำเนินการเกี่ยวกับทนายความตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 173⁷² จากนั้นศาลจะส่งสำเนาคำฟ้องให้จำเลย อ่านและอธิบายฟ้อง

⁷¹ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาชญา พ.ศ. 2559 มาตรา 15

⁷² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ให้จำเลยฟัง และสอบถามว่าจำเลยกระทำความผิดจริงหรือไม่ และจะให้การต่อสู้คดีอย่างไร หากจำเลยให้การปฏิเสธหรือไม่ให้การ ศาลจะกำหนดวันตรวจพยานหลักฐานโดยแจ้งให้คู่ความทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2559 มาตรา 18⁷³ แต่หากจำเลยให้การรับสารภาพ แม้ข้อหาที่จำเลยรับสารภาพกฎหมายจะกำหนดอัตราโทษขั้นต่ำให้จำคุกน้อยกว่าห้าปี หรือโทษสถานเบากว่านั้น ศาลอาจเรียกพยานหลักฐานมาสืบพยาน เพื่อทราบถึงพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดจนกว่าจะพอใจว่าจำเลยกระทำความผิดจริงก็ได้⁷⁴

3.4.2 กระบวนการดำเนินคดีในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง

การดำเนินการไต่สวนมูลฟ้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2559 มาตรา 17 ซึ่งกำหนดให้ดำเนินการไต่สวนมูลฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 165⁷⁵ โดยเมื่อศาลกำหนดวันนัดไต่สวนมูลฟ้อง ก่อนการไต่สวนมูลฟ้องเจ้าพนักงานคดีจะดำเนินการตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานของโจทก์ จำเลย และบุคคลภายนอกที่ส่งมาประกอบการพิจารณา โดยนำคำฟ้องของโจทก์มาศึกษา สรุปข้อเท็จจริงประเด็นแห่งคดี และข้อกฎหมาย เมื่อถึงวันนัดตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐาน เจ้าพนักงานคดีจะตรวจสอบว่าโจทก์ดำเนินการตามกฎหมายหรือคำสั่งศาลหรือไม่ จัดเรียงพยานเอกสาร พยานวัตถุทั้งหมด ตรวจสอบพยานบุคคลที่โจทก์และจำเลยเสนอ และจัดทำรายงานของเจ้าพนักงานคดี

มาตรา 173 ในคดีที่มีอัตราโทษประหารชีวิต หรือในคดีที่จำเลยมีอายุไม่เกินสิบแปดปี ในวันที่ถูกฟ้องต่อศาล ศาลก่อนเริ่มพิจารณาให้ศาลถามจำเลยว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีก็ให้ศาลตั้งทนายความให้

ในคดีที่มีอัตราโทษจำคุก ก่อนเริ่มพิจารณาให้ศาลถามจำเลยว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีและจำเลยต้องการทนายความ ก็ให้ศาลตั้งทนายความให้

ให้ศาลจ่ายเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายแก่ทนายความที่ศาลตั้งตามมาตรา 17 โดยคำนึงถึงสภาพแห่งคดีและสถานะทางเศรษฐกิจ ทั้งนี้ตามระเบียบที่คณะกรรมการบริหารศาล ยุติธรรมกำหนด โดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

⁷³ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2559 มาตรา 18

⁷⁴ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2559 มาตรา 19

⁷⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 165 ในคดีซึ่งพนักงานอัยการเป็นโจทก์ในวันไต่สวนมูลฟ้อง ให้จำเลยมาหรือคุมตัวมาศาล ให้ศาลส่งสำเนาฟ้องแก่จำเลยรายตัวไป เมื่อศาลเชื่อว่าเป็นจำเลยจริงแล้ว ให้อ่านและอธิบายฟ้องให้ฟัง และถามว่าได้กระทำความผิดจริงหรือไม่ จะให้การต่อสู้คดีอย่างไรบ้าง คำให้การของจำเลยให้จดไว้ ถ้าจำเลยไม่ยอมให้การก็ให้ศาลจดยางานไว้ และดำเนินการต่อไป ...

พร้อมความเห็น ข้อขัดข้อง และข้อสังเกตที่เป็นประโยชน์แก่การไต่สวนมูลฟ้องและการวินิจฉัยสั่งคดีเสนอต่อศาลเพื่อพิจารณามีคำสั่ง

ก่อนเริ่มไต่สวนมูลฟ้องหากจำเลยมาศาล ศาลต้องถามจำเลยว่ามีทนายความหรือไม่ หากจำเลยไม่มีทนายความ ศาลก็ต้องตั้งทนายความให้จำเลย ซึ่งเป็นการให้สิทธิในการมีทนายความของจำเลยตั้งแต่ในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง นอกจากนี้ จำเลยยังสามารถแถลงให้ศาลทราบถึงข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมายอันเป็นสาระสำคัญแห่งคดีที่ศาลควรสั่งว่าคดีไม่มีมูล ระบุในคำแถลงถึงตัวบุคคล เอกสาร หรือวัตถุที่จะสนับสนุนข้อเท็จจริงตามคำแถลงของจำเลย โดยศาลอาจเรียกบุคคล เอกสาร หรือวัตถุที่ระบุในคำแถลงของจำเลยมาเป็นพยานศาล เพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งคดี และอาจอนุญาตให้โจทก์และจำเลยถามพยานศาลได้ ทั้งนี้ กรณีที่ศาลมีคำสั่งว่าคดีมีมูลให้แสดงเหตุผลประกอบอย่างชัดเจนด้วย

กรณีที่จำเลยทราบนัดไต่สวนมูลฟ้องโดยชอบแล้ว แต่จำเลยไม่มาศาล ศาลจะดำเนินการไต่สวนมูลฟ้องต่อไป กรณีที่โจทก์ไม่มาศาลในวันนัดไต่สวนมูลฟ้องโดยไม่มีเหตุอันสมควร หากศาลเห็นว่ากรณีมีเหตุจำเป็นต้องสืบพยาน ศาลจะดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป โดยไม่นำบทบัญญัติในมาตรา 166 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ

ส่วนกรณีที่โจทก์ขอถอนฟ้อง ศาลจะพิจารณาสั่งคำร้องขอถอนฟ้องโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะและความเสียหายที่มีผลกระทบต่อรัฐเป็นสำคัญ โดยศาลอาจไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อประกอบการพิจารณาสั่งคำร้อง แต่ถ้าคำร้องขอถอนฟ้องนั้นได้ยื่นหลังจากจำเลยให้การแก้คดีแล้ว ศาลจะสอบถามจำเลยว่าจะคัดค้านการถอนฟ้องหรือไม่ หากจำเลยคัดค้านการถอนฟ้อง ศาลจะยกคำร้องขอถอนฟ้องของโจทก์⁷⁶

สำหรับการสืบพยานบุคคลในการไต่สวนมูลฟ้อง ศาลจะแจ้งประเด็นและข้อเท็จจริงที่จะทำการสืบพยานให้พยานทราบ แล้วให้พยานเบิกความในประเด็นนั้นๆ ด้วยตนเอง หรือตอบคำถามศาล จากนั้นศาลจะอนุญาตให้คู่ความถามพยานเพิ่มเติม⁷⁷ ทั้งนี้ ระหว่างการไต่สวน

⁷⁶ ข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยวิธีการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ข้อ 13, 14

⁷⁷ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 25 ประกอบระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ว่าด้วยการดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 275 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2556 ข้อ 17

มูลฟ้องคดีที่พนักงานอัยการ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ศาลจะสั่งจำเลยไว้หรือปล่อยชั่วคราวตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ได้⁷⁸

หลังจากการไต่สวนมูลฟ้อง กรณีคดีมีมูลศาลจะมีคำสั่งประทับฟ้อง โดยแสดงเหตุผลประกอบการประทับฟ้องอย่างชัดเจน หากคดีมีมูลบางฐานความผิดศาลจะประทับฟ้องเฉพาะข้อหาที่มีมูล ส่วนข้อหาที่ไม่มีมูลศาลจะยกฟ้อง ซึ่งโจทก์มีสิทธิอุทธรณ์คำพิพากษาศาลชั้นต้นที่ยกฟ้องได้ เว้นแต่เป็นคดีที่ต้องห้ามไม่ให้อุทธรณ์

3.4.3 การยื่นบัญชีระบุนายและการตรวจพยานหลักฐาน

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาและประเพณีนิยม พ.ศ. 2559 มาตรา 20 กำหนดให้คู่ความต้องยื่นบัญชีระบุนายและการตรวจพยานหลักฐาน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการอุทธรณ์พยานหลักฐาน และทำให้จำเลยทราบว่าตนจะถูกลงโทษเนื่องจากพยานหลักฐานใด โดยกำหนดให้คู่ความยื่นบัญชีระบุนาย ก่อนวันตรวจพยานหลักฐานไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน พร้อมคำแถลงแสดงเหตุผลความจำเป็นในการอ้างพยาน และวิธีการได้มาซึ่งพยานหลักฐาน โดยคู่ความอาจอ้างตนเองเป็นพยาน พยานบุคคล พยานเอกสาร พยานวัตถุ หรือหลักฐานอื่น ที่จะพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของจำเลย และมีสิทธิขอตรวจพยานหลักฐาน และคัดสำเนาพยานหลักฐานของตนเองและคู่ความอีกฝ่าย และเพื่อความสะดวกรวดเร็วในการตรวจพยานหลักฐาน ก่อนวันนัดตรวจพยานหลักฐาน ศาลอาจจะมอบหมายให้เจ้าพนักงานคดีตรวจสำนวนการสอบสวน และสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. จัดทำสรุปการกระทำความผิดของจำเลยตามฟ้อง พร้อมทั้งพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวน จัดทำสรุปรายการพยานหลักฐานที่คู่ความโต้แย้งกัน เพื่อให้ศาลสอบถามคู่ความและให้คู่ความรับข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานโดยไม่ต้องไต่สวนสรุปรายละเอียดและประเด็นแห่งคดีที่คู่ความโต้แย้งกัน จำนวนพยาน ความเกี่ยวข้องกับประเด็นความจำเป็นที่ต้องสืบพยานหลักฐาน รวมทั้งจัดเตรียมเรียงพยานหลักฐานก่อนหลังตามที่คู่ความประสงค์จะนำสืบ และค้นคว้าข้อกฎหมาย และคำพิพากษาที่เกี่ยวข้อง และเพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการตรวจพยานหลักฐานและการได้มาซึ่งพยานหลักฐาน ศาลอาจมีคำสั่งให้คู่ความส่งพยานหลักฐานเพื่อให้มีการตรวจสอบให้เสร็จสิ้นก่อนวันนัดตรวจพยานหลักฐานก็ได้⁷⁹

กรณีที่พยานหลักฐานอยู่ในความครอบครองของบุคคลภายนอก คู่ความอาจขอให้ศาลมีคำสั่งเรียกพยานหลักฐานจากผู้ครอบครอง โดยยื่นคำขอต่อศาลพร้อมกับการยื่นบัญชีระบุนาย ก่อนวันนัดตรวจพยานหลักฐานหรือวันที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ในวันตรวจพยานหลักฐานคู่ความต้องส่ง

⁷⁸ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาและประเพณีนิยม พ.ศ. 2559 มาตรา 17 วรรคสี่

⁷⁹ ข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยวิธีการดำเนินคดีอาญาและประเพณีนิยม พ.ศ. 2559

พยานเอกสารและพยานวัตถุที่อยู่ในความครอบครองของตนต่อศาล เพื่อให้คู่ความอีกฝ่ายตรวจสอบ เว้นแต่ศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น จากนั้นคู่ความจะแถลงแนวทางการเสนอพยานหลักฐานต่อศาล และให้ศาลสอบถามคู่ความถึงความเกี่ยวข้องกับประเด็นและความจำเป็นที่จะต้องสืบพยานหลักฐาน ตลอดจนการยอมรับพยานหลักฐานของอีกฝ่ายหนึ่ง ในกรณีที่มีได้มีการโต้แย้งพยานหลักฐานใดหรือ มีการโต้แย้งแต่ไม่มีเหตุแห่งการโต้แย้งโดยชัดแจ้ง ศาลจะมีคำสั่งให้รับฟังพยานหลักฐานโดยไม่ต้องไต่สวน แต่หากมีการโต้แย้งพยานหลักฐาน หรือเมื่อศาลเห็นเองศาลจะดำเนินการสืบพยานหลักฐานนั้น⁸⁰

3.4.4 การพิจารณาพิพากษาคดี

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 กำหนดให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบโดยใช้ระบบไต่สวน และกำหนดหลักเกณฑ์ให้ศาลเป็นผู้ควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณา โดยให้ศาลนำรายงานและสำนวนการสอบสวน หรือสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีอัยการสูงสุด พนักงานอัยการ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ มาใช้เป็นหลักในการแสวงหาข้อเท็จจริง กำหนดให้ศาลสามารถเรียก พยานหลักฐานหรือเรียกบุคคลมาสืบ แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ศาล มอบหมาย ขอให้ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็นประกอบการพิจารณาของศาล มีการ สืบพยานหลักฐานที่เกรงว่าจะสูญหายหรือยากแก่การนำมาสืบในภายหลังและการสืบพยานที่ต่อเนื่อง การพิจารณาและสืบพยานต้องทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย และการแถลงปิดคดี⁸¹

3.4.4.1 การกำหนดประเด็น พยานบุคคล และการสืบพยาน

การพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นการพิจารณาคดีในระบบไต่สวน ซึ่งผู้พิพากษาจะเป็นผู้ควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณา การกำหนดประเด็น พยานบุคคล และคำถามที่ใช้ในการถามพยาน ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนจึงต้องตรวจสอบข้อเท็จจริง และประเด็นแห่งคดีจากเอกสาร คำฟ้อง สำนวนการสอบสวน สำนวนการไต่สวน และรายงานของเจ้าพนักงานคดี โดยละเอียด เพื่อกำหนดประเด็นแห่งคดีและดำเนินการสืบพยานตามประเด็นที่กำหนดไว้

ในคดีที่อัยการสูงสุด พนักงานอัยการ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 22 กำหนดให้ศาลนำรายงานและสำนวนการสอบสวน หรือสำนวนการไต่สวนของโจทก์ มาเป็นหลักในการแสวงหาข้อเท็จจริง ซึ่งการนำสำนวนของโจทก์มาเป็นหลักในการแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าว หมายความว่าชอบเขตหรือกรอบของการพิจารณาคดี ให้ยึดแนวทางที่ปรากฏ

⁸⁰ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 20 และ มาตรา 21

⁸¹ ธาณิศ เกศวพิทักษ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 64*, น. 207.

ในสำนวน แต่ศาลไม่จำเป็นต้องยึดถือว่าข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนศาลต้องรับฟังเป็นยุติ และกรณีที่ศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานใดไม่เพียงพอ ศาลอาจสืบพยานเพื่อหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร⁸²

ก่อนการสืบพยานบุคคลศาลจะมีคำสั่งให้คู่ความเสนอประเด็นคำถามที่คู่ความประสงค์จะให้พยานเบิกความสนับสนุนข้อต่อสู้หรือโต้แย้งของตน โดยคู่ความต้องยื่นคำร้องเสนอประเด็นคำถามต่อศาล ก่อนวันนัดสืบพยานนัดแรกไม่น้อยกว่า 30 วัน จากนั้นเจ้าพนักงานคดีจะตรวจสอบคำถามที่คู่ความเสนอว่า มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศาลกำหนดให้มีการสืบพยานหรือไม่ อย่างไร แล้วจัดทำรายงานเสนอความเห็น กำหนดคำถามที่ศาลควรใช้ในการถามพยาน ซึ่งศาลจะตรวจสอบคำถามที่เสนอแล้วคัดเลือกเฉพาะคำถามที่เกี่ยวข้องกับประเด็น หรือคำถามที่ศาลเห็นสมควรเท่านั้น กรณีคู่ความที่ไม่ได้ยื่นคำร้องเสนอประเด็นคำถามภายในกำหนด ถือว่าไม่ติดใจถามพยาน

การกำหนดพยานบุคคลที่จะสืบพยาน เมื่อผู้พิพากษาเจ้าของสำนวนมีข้อมูลเกี่ยวกับพยานหลักฐาน ประเด็นแห่งคดี ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด ความจำเป็นในการอ้างพยานหลักฐาน วิธีการได้มาซึ่งพยานหลักฐาน และแนวทางการเสนอพยานหลักฐาน รวมทั้งข้อโต้แย้งของคู่ความแล้ว ศาลจะกำหนดพยานบุคคลที่จะนำเข้าสู่สืบ โดยในคดีที่อัยการสูงสุด พนักงานอัยการ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ นั้น พยานที่ฝ่ายโจทก์อ้างจะเป็นพยานที่เคยให้การต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือพนักงานสอบสวนไว้แล้ว หากมีคู่ความเสนอพยานต่อศาลเพื่อสืบพยาน โดยไม่มีคู่ความฝ่ายใดโต้แย้งพยาน หรือโต้แย้งแต่ไม่มีเหตุแห่งการโต้แย้ง ศาลจะสั่งให้รับฟังพยานนั้นโดยไม่ต้องสืบพยานก็ได้ หรือหากมีการโต้แย้งบางส่วน ศาลจะสั่งให้สืบพยานเฉพาะประเด็นที่โต้แย้งกันก็ได้ ส่วนพยานฝ่ายจำเลยหรือพยานอื่นๆ มักไม่มีหรือมีน้อย เนื่องจากในชั้นไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้เปิดโอกาสให้จำเลยชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และแสดงพยานหลักฐานประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาแล้ว การนำพยานฝ่ายจำเลยเข้าสู่สืบจึงต้องพิจารณาว่าจำเลยโต้แย้งพยานหลักฐานของโจทก์ในประเด็นใด

ในการสืบพยานบุคคลพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 กำหนดให้การสืบพยานบุคคล ไม่ว่าจะเป็นพยานที่คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอ้าง หรือที่ศาลเรียกมาเอง ศาลจะแจ้งให้พยานทราบประเด็นและข้อเท็จจริงที่จะทำการสืบพยาน แล้วให้พยานเบิกความในข้อนั้นด้วยตนเองหรือตอบคำถามศาล และศาลอาจถามพยานเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องกับคดีแม้จะไม่มีคู่ความฝ่ายใดยกขึ้นอ้างก็ตาม จากนั้นจึงอนุญาตให้คู่ความถามพยาน

⁸² พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 22

เพิ่มเติม⁸³ โดยศาลมีอำนาจให้พยานเข้าเบิกความก่อนหลัง ตามลำดับความสำคัญของพยานและความสะดวกในการพิจารณาคดี กรณีศาลเห็นว่าคำเบิกความของพยานที่ไม่มาศาลคนใดเป็นข้อสำคัญในการวินิจฉัยชี้ขาดคดี ศาลจะเลื่อนการสืบพยาน และดำเนินการติดตามพยานมาเบิกความหรือดำเนินการให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประเด็นแห่งคดีตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ ศาลอาจมีคำสั่งให้ถือเอาบันทึกคำเบิกความพยานในชั้นไต่สวนมูลฟ้องเป็นคำเบิกความพยานในชั้นพิจารณา โดยพยานไม่ต้องให้เบิกความใหม่ทั้งหมด และหากจำเลยขออนุญาตถามพยาน เนื่องจากจำเลยไม่ได้มาศาลในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง ศาลจะให้โอกาสจำเลยถามพยานเพื่อประโยชน์ในการต่อสู้คดี อย่างไรก็ตาม กรณีที่ศาลเห็นว่าคดีมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน เพียงพอที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้ ศาลจะมีคำสั่งให้งดการสืบพยานก็ได้ และเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมก่อนศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ศาลอาจเรียกพยานหลักฐานมาสืบเพิ่มเติมตามที่เห็นสมควร หรือเรียกพยานที่สืบแล้วมาสืบใหม่โดยไม่ต้องมีคู่ความฝ่ายใดร้องขอก็ได้⁸⁴ ในกรณีที่มีการโต้แย้งข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐาน ศาลจะกำหนดประเด็นในการสืบพยาน และคัดเลือกคำถามพยาน เพื่อถามพยานในประเด็นที่โต้แย้งเท่านั้น ส่วนประเด็นที่ไม่ได้โต้แย้งไว้ย่อมรับฟังได้ หากคู่ความถามในประเด็นที่รับฟังได้แล้ว ศาลจะไม่อนุญาตให้คู่ความถามการสืบพยานบุคคลศาลจะแจ้งให้พยานทราบประเด็นและข้อเท็จจริงที่จะสืบพยานก่อน กรณีพยานเคยให้การหรือส่งเอกสารหลักฐานไว้ในรายงานและสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือพนักงานสอบสวน ศาลจะให้พยานดูคำให้การหรือเอกสาร หลักฐานต่างๆ ก่อน เพื่อให้พยานยืนยันคำให้การหรือข้อเท็จจริง หากพยานยืนยันข้อเท็จจริง หรือให้การแก้ไขเพิ่มเติมอย่างไร ให้บันทึกไว้ในคำเบิกความพยาน จากนั้นศาลจะถามคำให้การพยานที่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่ได้กำหนดไว้จนแล้วเสร็จ จึงถามคำถามที่คัดเลือกจากประเด็นคำถามที่คู่ความเสนอมา จากนั้นคู่ความอาจขออนุญาตศาลถามคำถามในประเด็นที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับคำตอบของพยานที่ตอบคำถามศาล ซึ่งคู่ความต้องแถลงระบุด้วยว่าเป็นการถามคำถามเกี่ยวเนื่องกับคำตอบของพยานที่ไม่สมบูรณ์หรือไม่ครบถ้วนอย่างไร เพื่อให้ศาลพิจารณาอนุญาตให้ถามคำถาม หากคู่ความขออนุญาตศาลถามคำถามที่ไม่เกี่ยวข้องกับประเด็นที่พยานเบิกความให้ถือว่า เป็นคำถามใหม่ที่คู่ความไม่ได้เสนอต่อศาลโดยปกติจะไม่อนุญาตให้ถามคำถาม แต่ศาลอาจใช้ดุลพินิจอนุญาตให้ถามคำถามก็ได้

⁸³ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 25 วรรคหนึ่ง

⁸⁴ ข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ว่าด้วยวิธีการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559

เมื่อการสืบพยานหลักฐานเสร็จสิ้น คู่ความมีสิทธิแถลงปิดคดีของตน ด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด⁸⁵ โดยการการแถลงปิดคดีดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อสรุปคดีของคู่ความตามพยานหลักฐาน

3.4.4.2 อำนาจศาลในการค้นหาพยานหลักฐาน

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 กำหนดให้ศาลมีอำนาจค้นหาพยานหลักฐานด้วยตนเอง โดยเรียกพยานหลักฐานจากหน่วยงาน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง เรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณา มีอำนาจสั่งให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. หน่วยงาน หรือบุคคลใด ตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม แล้วรายงานให้ศาลทราบและจัดส่ง พยานหลักฐานต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยการใช้อำนาจศาลในการค้นหาความจริง ด้วยตนเอง ว่าจำเลยมีความผิดหรือบริสุทธิ์ดังกล่าว ศาลต้องแจ้งให้คู่ความทุกฝ่ายทราบ และไม่ ตัดสิทธิคู่ความที่จะโต้แย้งพยานหลักฐานที่ได้มาจากการค้นหาความจริงของศาล⁸⁶ เนื่องจาก พยานหลักฐานที่ได้มาจะเป็นพยานหลักฐานที่ศาลนำมารับฟังประกอบการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดคดี จึงจำเป็นที่ศาลจะต้องปฏิบัติตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณา ซึ่งศาลต้องรับฟังคู่ความทุกฝ่าย (Both sides must be heard) ส่วนอำนาจศาลในการแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ ศาลมอบหมาย⁸⁷ เป็นการปฏิบัติหน้าที่อื่นใดที่มีใช้เป็นการตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐาน การใช้อำนาจของศาลดังกล่าวจึงไม่อยู่ในบังคับที่จะต้องแจ้งให้คู่ความทุกฝ่ายทราบ⁸⁸

นอกจากนี้ ศาลอาจขอให้ผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญมาให้ความเห็น เกี่ยวกับคดี เพื่อประกอบการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้เชี่ยวชาญ ของศาลต้องอยู่ภายใต้หลักการฟังความทุกฝ่าย จึงต้องเปิดโอกาสให้คู่ความเรียกผู้ทรงคุณวุฒิหรือ ผู้เชี่ยวชาญฝ่ายตนมาให้ความเห็นโต้แย้ง หรือให้ความเห็นเพิ่มเติมจากความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ หรือผู้เชี่ยวชาญของศาลได้ตามสมควร⁸⁹

⁸⁵ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 29

⁸⁶ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 23 วรรคหนึ่ง, วรรคสาม

⁸⁷ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 23 วรรคสอง

⁸⁸ ธาณิศ เกศพิทักษ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 64*, น. 214 – 215.

⁸⁹ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 26

บทที่ 4

วิเคราะห์การฟ้องคดีทุจริตและประพฤตินิชอบโดยผู้เสียหาย

เมื่อได้ศึกษาหลักการดำเนินคดีอาญา การฟ้องคดีอาญา ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความเป็นผู้เสียหาย และคดีทุจริตและประพฤตินิชอบ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤตินิชอบ พ.ศ. 2559 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาคดีทุจริตและประพฤตินิชอบ พ.ศ. 2559 อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption : UNCAC) การไต่สวน การฟ้อง และบทบาทของศาลในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤตินิชอบแล้ว ในบทนี้ผู้เขียนจะได้นำเอาข้อความคิดที่ได้มาวิเคราะห์ถึงปัญหาการฟ้องคดีทุจริตและประพฤตินิชอบโดยผู้เสียหาย เปรียบเทียบการดำเนินคดีทุจริตและประพฤตินิชอบโดยผู้เสียหายกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ตลอดจนผลกระทบจากการที่ผู้เสียหายดำเนินการฟ้องคดีทุจริตและประพฤตินิชอบด้วยตนเอง

4.1 ปัญหาการฟ้องคดีอาญาคดีทุจริตและประพฤตินิชอบโดยผู้เสียหาย

การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) ซึ่งเป็นระบบที่ให้ความสำคัญกับการดำเนินคดีอาญาโดยหน่วยงานของรัฐ แต่ก็ให้สิทธิผู้เสียหายในการดำเนินคดีอาญาด้วยตนเอง ทั้งในคดีอาญาแผ่นดินและคดีความผิดต่อส่วนตัว สำหรับคดีทุจริตและประพฤตินิชอบกฎหมายกำหนดให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีทุจริตและประพฤตินิชอบได้เช่นเดียวกันกับการฟ้องคดีอาญาทั่วไป โดยพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาคดีทุจริตและประพฤตินิชอบ พ.ศ. 2559 ได้กำหนดให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีทุจริตและประพฤตินิชอบต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤตินิชอบได้โดยตรง ไม่ต้องผ่านกระบวนการไต่สวนและรวบรวมพยานหลักฐานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทั้งนี้ คดีทุจริตและประพฤตินิชอบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤตินิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 3 มีขอบเขตและความหมายกว้างกว่าการฟ้องคดีอาญาโดยทั่วไป จึงทำให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีทุจริตและประพฤตินิชอบได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งจากสถิติการฟ้องคดีต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤตินิชอบกลางและศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤตินิชอบภาค 1 – 9 พบว่าระหว่าง พ.ศ. 2559 - พ.ศ. 2562 ผู้เสียหายฟ้องคดีทุจริตและประพฤตินิชอบมากที่สุด โดยฟ้องคดีรวม 2,166 คดี คิดเป็นร้อยละ 47.17 ของปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาล พนักงานอัยการฟ้องคดีรวม 1,368 คดี คิดเป็น

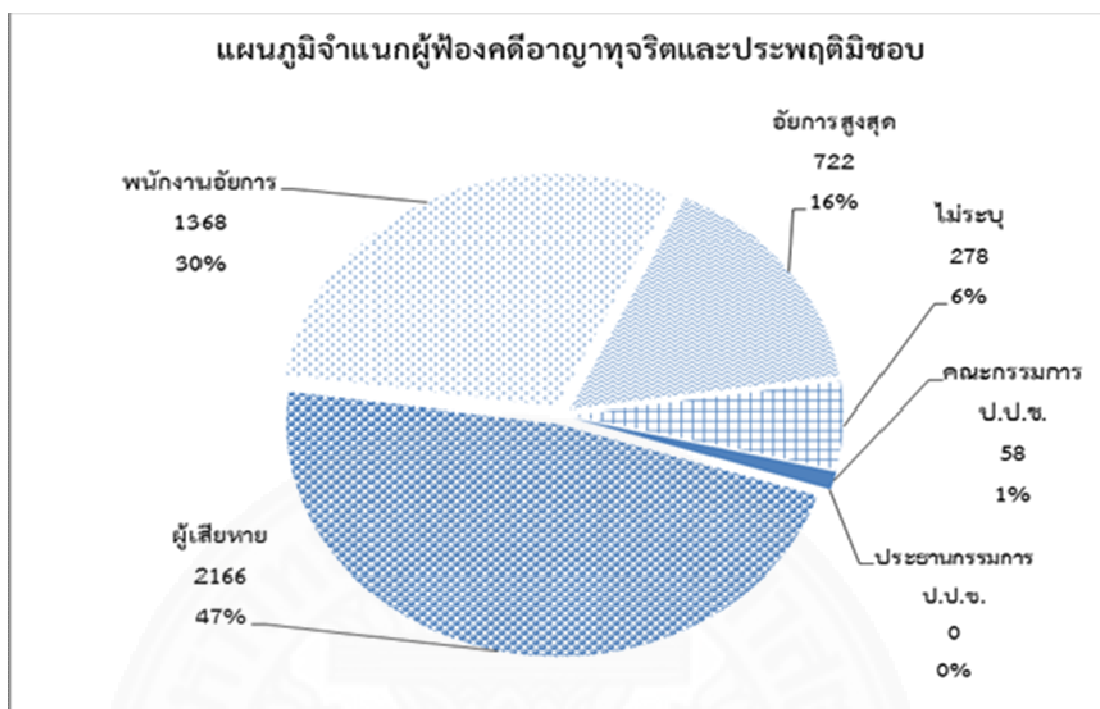
ร้อยละ 29.79 อัยการสูงสุดฟ้องคดีรวม 722 คดี คิดเป็นร้อยละ 15.72 ¹ ตามตารางเปรียบเทียบปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ดังนี้

ตารางที่ 4.1 ตารางเปรียบเทียบปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง และภาค 1 – 9 ย้อนหลัง 3 ปี (พ.ศ. 2559 – พ.ศ. 2562) ²

จำแนกประเภทตามโจทก์ที่ยื่นฟ้อง				
โจทก์	พ.ศ. 2559	พ.ศ. 2560	พ.ศ. 2561	พ.ศ. 2562
ประธานกรรมการ ป.ป.ช.				
คณะกรรมการ ป.ป.ช.	3	9	16	30
อัยการสูงสุด	31	96	217	378
พนักงานอัยการ	69	211	474	614
ผู้เสียหาย	160	584	761	661
ไม่ระบุ		278		
รวม	263	1,178	1,468	1,683

¹ ผลการดำเนินงานศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2562, น. 42, สืบค้นเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2563, จาก <https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/2089/iid/184799>

² เพิ่งอ้าง.



ภาพที่ 4.1 แผนภูมิจำแนกผู้ฟ้องคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบ

การกำหนดให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบได้อย่างกว้างขวาง จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาจากการฟ้องคดีโดยผู้เสียหาย ดังนี้

4.1.1 ปัญหาในการพิจารณาความเป็นผู้เสียหาย

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่าการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ในขณะเดียวกันก็กำหนดให้เอกชนที่เป็นผู้เสียหายมีอำนาจดำเนินคดีอาญาได้ด้วยตนเอง โดยให้สิทธิแก่ผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญาได้เช่นเดียวกันกับพนักงานอัยการ ซึ่งอำนาจในการฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายดังกล่าว เป็นอำนาจที่มีอยู่อย่างกว้างขวางและเป็นอิสระแยกต่างหากจากอำนาจฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ไม่ว่าจะเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัว หรือคดีความผิดอาญาแผ่นดิน โดยผู้เสียหายที่จะดำเนินการฟ้องคดีอาญาได้ ต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดอาญา โดยพิจารณาความเป็นผู้เสียหายที่ตัวบุคคล หรือพิจารณาความเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย ซึ่งการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายโดยใช้หลักผู้เสียหายโดยนิตินัยดังกล่าว ก่อให้เกิดปัญหาในการพิจารณาความเป็นผู้เสียหาย และก่อให้เกิดความเสียหายแก่จำเลย โดยผู้เขียนขอยกตัวอย่างคำพิพากษาที่พิจารณาความเป็นผู้เสียหายโดยใช้หลักดังกล่าว ได้แก่ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4881/2541

คำพิพากษาศาลฎีกาอ้างว่า นายประวิทย์ ชัมภรัตน์ เป็นโจทก์ ฟ้องว่าขณะเกิดเหตุ นายอานันท์ ปันยารชุน จำเลยที่ 1 ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารและมีหน้าที่ดำเนินการกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งข้าราชการตุลาการตามกฎหมาย และระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน นายวิเชียร วัฒนคุณ จำเลยที่ 2 ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่บริหารงานกระทรวงยุติธรรมและเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ พ.ศ. 2521 นายประเสริฐ บุญศรี จำเลยที่ 3 ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงยุติธรรมและเป็นกรรมการตุลาการ (ก.ต.) โดยตำแหน่ง นายสวัสดิ์ โชติพานิช จำเลยที่ 4 ดำรงตำแหน่งประธานศาลฎีกาและเป็นประธานคณะกรรมการตุลาการ โดยตำแหน่ง จึงเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย ได้ร่วมกันกระทำความผิดต่อกฎหมาย โดยจำเลยที่ 1 ซึ่งมีหน้าที่จะต้องดำเนินการกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งโจทก์และข้าราชการอื่นๆ ตามมติคณะกรรมการตุลาการ เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2535 ได้มีคำสั่งให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีขอรับเรื่องการแต่งตั้งโจทก์คืนจากสำนักราชเลขาธิการ แล้วสั่งให้เลขาธิการคณะรัฐมนตรีทำหนังสือถึงกระทรวงยุติธรรมขอให้จำเลยที่ 2 พิจารณาอีกครั้ง โดยรู้ว่าไม่มีอำนาจกระทำได้ และจำเลยที่ 2 และที่ 3 ทราบดีว่า มติของคณะกรรมการตุลาการในการประชุมเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2535 เป็นมติที่ชอบด้วยกฎหมายและถึงที่สุดแล้ว แต่กลับละเว้นการปฏิบัติหน้าที่และร่วมกันทำหนังสือถึงจำเลยที่ 4 ให้พิจารณาเรื่องการแต่งตั้งโจทก์อีกครั้ง ทั้งๆ ที่ทราบดีอยู่แล้วว่าไม่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะกระทำได้ เพื่อให้สอดคล้องกับการกระทำของจำเลยที่ 1 ดังกล่าวข้างต้น ต่อมาจำเลยที่ 4 ซึ่งมีหน้าที่ต้องแจ้งให้จำเลยที่ 2 ทราบว่า มติของคณะกรรมการตุลาการเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2535 เป็นมติซึ่งถึงที่สุดแล้ว แต่กลับเก็บเรื่องไว้ประมาณ 1 เดือน จึงทำหนังสือลงวันที่ 4 สิงหาคม 2535 แจ้งให้จำเลยที่ 2 ทราบว่า จำเลยที่ 4 จะไม่นำเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการตุลาการเพราะการประชุมในวันที่ 11 พฤษภาคม 2535 เป็นการประชุมที่ไม่ชอบเนื่องจากจำเลยที่ 4 สั่งปิดประชุมแล้ว โดยมีเจตนาถ่วงล่าช้าโจทก์มิให้ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 1 ก่อนครบเกษียณอายุราชการ ในวันที่ 30 กันยายน 2535 ขอให้ลงโทษจำเลยตามกฎหมายอาญา มาตรา 157, 83³

ศาลชั้นต้นได้สวนมูลฟ้องแล้วเห็นว่าคดีมีมูลให้ประทับฟ้อง

จำเลยทั้งสี่ให้การปฏิเสธ และยื่นคำร้องขอให้ศาลชี้ขาดอำนาจฟ้อง โดยขอให้ศาลพิจารณาความเป็นผู้เสียหายของโจทก์ เนื่องจากจำเลยเห็นว่า การพิจารณาความเป็น “ผู้เสียหาย” ต้องพิจารณาจากความเสียหายที่บุคคลได้รับจากการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่ง โดยต้องพิจารณาว่า

³ คณิต ณ นคร, ข้อกฎหมายในคดีนายอานันท์, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2556), น. 182 – 208.

ความผิดฐานนั้นๆ บัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครองสภาวะในนามธรรมใด ซึ่งสภาวะในนามธรรมเป็นเหตุผลหรือเจตนารมณ์และเป็นส่วนหนึ่งของการบัญญัติความผิดฐานนั้นๆ เช่น ความผิดฐานกบฏ มีสภาวะในนามธรรมเพื่อคุ้มครองกติกากในการปกครองประเทศ และคุ้มครองเอกภาพแห่งดินแดนหรือความคงอยู่ของดินแดนของรัฐ ความผิดฐานฆ่าผู้อื่น มีสภาวะในนามธรรมเพื่อคุ้มครองชีวิตมนุษย์ ความผิดฐานลักทรัพย์ มีสภาวะในนามธรรมเพื่อคุ้มครองกรรมสิทธิ์และการครอบครองทรัพย์ ความผิดฐานพรากผู้เยาว์ มีสภาวะในนามธรรมเพื่อคุ้มครองสิทธิที่จะให้การศึกษาอบรมและดูแลหรือคุ้มครองอำนาจปกครอง ตามที่ศาลฎีกาเคยวินิจฉัยไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 75/2532 ดังนั้น ความผิดทุกๆ ฐานความผิดจะต้องมีสภาวะในทางนามธรรมที่แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของการบัญญัติความผิดฐานนั้นๆ เสมอ ผู้ใช้กฎหมายจะต้องตรวจสอบให้พบ⁴ จากนั้น จึงพิจารณาว่า สภาวะในนามธรรมของความผิดฐานใดฐานหนึ่งนั้น เอกชนจะอ้างเป็นเจ้าของได้ หรือเป็นสภาวะในทางนามธรรมที่เป็นของส่วนรวมที่เอกชนไม่อาจอ้างเป็นเจ้าของได้ ซึ่งความผิดฐานกบฏศาลฎีกามีความเห็นตลอดมาว่าเอกชนฟ้องไม่ได้ เนื่องจากกติกากในการปกครองประเทศและเอกภาพแห่งดินแดนหรือความคงอยู่ของดินแดนของรัฐ เป็นสภาวะในทางนามธรรมที่เป็นส่วนรวม เอกชนไม่อาจอ้างความเป็นเจ้าของได้ แตกต่างจากชีวิตมนุษย์ กรรมสิทธิ์และการครอบครองทรัพย์ และสิทธิที่จะให้การศึกษาอบรมและดูแล ซึ่งเป็นสภาวะในทางนามธรรมที่เป็นส่วนเอกชน บุคคลอ้างความเป็นเจ้าของได้ ดังนั้น ความเสียหายที่บุคคลได้รับจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่ง คือการที่สภาวะในทางนามธรรมที่เป็นส่วนเอกชนของบุคคลนั้นถูกล่วงละเมิด และ “ผู้เสียหาย” คือผู้ที่สภาวะในทางนามธรรมของเขาถูกล่วงละเมิด

ความผิดที่จำเลยถูกฟ้อง คือ ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ซึ่งบัญญัติขึ้นเพื่อคุ้มครอง “ความบริสุทธิ์สะอาดแห่งอำนาจรัฐหรือความบริสุทธิ์สะอาดแห่งตำแหน่ง” อันเป็นสภาวะในทางนามธรรมที่เป็นส่วนรวม เอกชนไม่อาจอ้างเป็นเจ้าของได้ เพราะความบริสุทธิ์สะอาดแห่งอำนาจรัฐหรือความบริสุทธิ์สะอาดแห่งตำแหน่งเป็นเรื่องของรัฐโดยแท้ ทำนองเดียวกันกับกติกากในการปกครองประเทศหรือเอกภาพแห่งดินแดนหรือความคงอยู่ของดินแดนของรัฐ โจทก์หรือบุคคลอื่นใดในฐานะเอกชนไม่อาจอ้างความเป็นผู้เสียหายในความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ได้ เมื่อโจทก์ไม่เป็นผู้เสียหายแล้วโจทก์ย่อมไม่มีอำนาจฟ้อง

การที่โจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง หากจะกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ศาลไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่โจทก์ฟ้อง และอำนาจฟ้องหรืออำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเป็นเงื่อนไขที่จะต้อง

⁴ เพิ่งอ้าง, น. 65 - 66.

พิจารณาก่อน (prerequisite) จึงต้องได้รับการวินิจฉัยชี้ขาดก่อนการวินิจฉัยการกระทำในคดี หรือดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ต่อไป เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล อันเป็นภารกิจที่สำคัญของศาล เมื่อโจทก์ไม่มีอำนาจฟ้อง หรือศาลไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่จำเลยถูกกล่าวหา จำเลยจึงเห็นว่ากระบวนการพิจารณาของศาล กล่าวคือ คำสั่งรับฟ้องโจทก์ คำสั่งให้ไต่สวนมูลฟ้อง และคำสั่งประทับฟ้อง เป็นกระบวนการพิจารณาที่ไม่ชอบ เป็นการกระทำหรือกระบวนการพิจารณาที่ทำให้จำเลยต้องตกอยู่ในอำนาจรัฐ ต้องประกันตัวไปจากศาล และจะต้องปรากฏตัวต่อศาลต่อไป กระบวนการพิจารณาที่มีข้อนี เป็นกระบวนการพิจารณาที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของจำเลย จำเลยถูกควบคุมโดยผิดกฎหมาย ฉะนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของจำเลย จำเลยจึงขอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในปัญหาอำนาจฟ้องของโจทก์ หรือปัญหาอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาล และเพิกถอนคำสั่งรับฟ้องโจทก์ และคำสั่งประทับฟ้องโจทก์ไว้พิจารณา แล้วจำหน่ายคดีของโจทก์ออกจากสารบบความ⁵ แต่ศาลมีคำสั่งให้รอวินิจฉัยพร้อมกับคำพิพากษา จำเลยจึงอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งให้รอการชี้ขาดอำนาจฟ้อง ซึ่งศาลชั้นต้นมีคำสั่งไม่รับอุทธรณ์คัดค้านคำสั่งให้รอการชี้ขาดอำนาจฟ้อง จำเลยจึงอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ แต่ศาลอุทธรณ์มีคำสั่งให้ยกคำร้องอุทธรณ์คำสั่ง

ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาว่า จำเลยที่ 2 ถึงที่ 4 มีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157, 83 ให้ลงโทษจำคุกคนละ 2 ปี แต่เนื่องจากจำเลยที่ 2 ถึงที่ 4 เคยรับราชการในตำแหน่งสำคัญชั้นบริหารระดับสูงมาเป็นเวลานานด้วยดี จึงรอลงโทษจำเลยไว้มีกำหนด 1 ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 สำหรับจำเลยที่ 1 ให้ยกฟ้อง จำเลยที่ 2 ถึงที่ 4 อุทธรณ์ศาลอุทธรณ์พิพากษายืน

จำเลยที่ 2 ถึงที่ 4 ฎีกา โดยอัยการสูงสุดรับรองให้ฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริง และศาลฎีกามีคำพิพากษาให้ยกฟ้องโจทก์สำหรับจำเลยที่ 2 ถึงที่ 4 โดยมีคำวินิจฉัยในประเด็นความเป็น “ผู้เสียหาย” จากการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 บัญญัติว่า “ผู้ใดเป็นเจ้าของงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ” เห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่ต้องการเอาโทษแก่เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ แต่กลับปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดตอนหนึ่งและเอาโทษแก่เจ้าพนักงานซึ่งปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตอีกตอนหนึ่ง สำหรับในตอนแรก คำว่าเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดนั้น หมายความว่ารวมถึง เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือเอกชนผู้หนึ่งผู้ใดด้วย ดังนั้น หากการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานโดยมิชอบ

⁵ เพิ่งอ้าง, น. 31 – 36.

เป็นการกระทำต่อเอกชนผู้หนึ่งผู้ใดโดยตรงและเป็นการกระทำให้บุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหาย เอกชนผู้นั้นย่อมเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) ได้ ที่จำเลยที่ 2 ที่ 3 และที่ 4 ฎีกาว่าความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 โจทก์ในฐานะเอกชน ไม่อาจเป็นผู้เสียหายได้ จึงฟังไม่ขึ้น⁶

จากคำพิพากษาดังกล่าว ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร เห็นว่า “อำนาจฟ้องกับอำนาจศาล” เป็นเรื่องเดียวกัน และเป็น “เงื่อนไขที่ต้องพิจารณาก่อน” การที่ศาลชั้นต้นสั่งให้รอวินิจฉัยเรื่องอำนาจฟ้องพร้อมกับคำพิพากษาเป็นการสั่งตามทางปฏิบัติที่สืบเนื่องกันมา ซึ่งในคดีนี้ ศาลชั้นต้นได้ยกฟ้องจำเลยที่ 1 ส่วนจำเลยที่ 2 ถึงที่ 4 ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์พิพากษาว่ามีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ให้จำคุกคนละ 2 ปี แต่ให้รอการลงโทษจำคุกไว้ ดังนั้น เมื่อคดีขึ้นไปสู่ศาลฎีกา ซึ่งพิพากษายกฟ้องจำเลยที่ 2 ถึงที่ 4 โดยเห็นว่าไม่ได้กระทำความผิดตามฟ้อง และจำเลยทั้งสี่ไม่ถูกควบคุมหรือขังในระหว่างการพิจารณาคดี เนื่องจากศาลให้ปล่อยชั่วคราวจำเลยทั้งสี่คน แต่ในคดีที่นายถาวร เสนเนียม ยื่นฟ้องสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และคณะกรรมการการเลือกตั้ง นั้น⁷ ศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาว่าจำเลยที่ 2 ถึงที่ 4 (พลตำรวจเอก วาสนา เพิ่มลาภ จำเลยที่ 2 นายปริญญา นาคฉัตริย์ จำเลยที่ 3 นายวีระชัย แนวนบุญเนียร จำเลยที่ 4) มีความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้ง พ.ศ. 2541 มาตรา 24, 42 ประกอบประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83 จำคุกคนละ 4 ปี และให้ยกคำขอตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 จำเลยที่ 2 ถึงที่ 4 อุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์พิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลชั้นต้น จำเลยที่ 2 ถึงที่ 4 ฎีกา และศาลฎีกามีคำพิพากษาว่า “หากการกระทำของจำเลยที่ 2 และที่ 3 เป็นความผิดก็ต้องถือว่าเป็นการกระทำต่อรัฐ ไม่ใช่กระทำความผิดต่อโจทก์ตามที่ฟ้อง โจทก์จึงไม่มีอำนาจฟ้องจำเลยที่ 2 และที่ 3 ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) และมาตรา 28 (2)... พิพากษาให้ยกฟ้องโจทก์”⁸ โดยในระหว่างการพิจารณาคดีศาลไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว ทำให้จำเลยถูกขังระหว่างพิจารณาคดี ดังนั้น การที่ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ไม่หยิบยกประเด็นอำนาจฟ้อง หรืออำนาจศาลชั้นวินิจฉัยในฐานะเป็น “เงื่อนไขที่ต้องพิจารณาก่อน” นอกจากไม่ถูกต้องตามหลักกฎหมายแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อเสรีภาพของจำเลย และถือว่าเป็นเรื่อง

⁶ “คำพิพากษาฎีกาที่ 4881/2541”, สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2563, จาก <https://deka.in.th/view-13085.html>

⁷ คณิต ณ นคร, “อำนาจฟ้องคืออำนาจศาล” ใน หนังสือข้อกฎหมายในคดีนายกอนันต์, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2556), น. 223 – 224.

⁸ เพิ่งอ้าง, น. 209 – 210.

“ความผิดพลาดของกระบวนการยุติธรรม” (Miscarriage of Justice) ที่ต้องได้รับการเยียวยา⁹ ส่วนการพิจารณาความเป็นผู้เสียหาย โดยพิจารณาว่าบุคคลได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่งอย่างไร หรือพิจารณาจากความเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย นั้น เป็นการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายโดยมุ่งให้ความสำคัญกับตัวบุคคล ซึ่งไม่ตรงกับนิยามของกฎหมาย ไม่ได้แสดงให้เห็นถึงความเสียหายจากการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่ง การพิจารณาความเป็นผู้เสียหายจะต้องพิจารณาจากความเสียหายที่ความผิดอาญาแต่ละฐานมุ่งคุ้มครอง หรือคุณธรรมทางกฎหมายเท่านั้น

นอกจากนี้ ศาลฎีกาของไทยยังพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงในคดี โดยไม่ได้เป็นศาลพิจารณา (Trial court) ไม่ได้สัมผัสกับพยานโดยตรง เป็นเพียงการทบทวนคำให้การพยานในสำนวนคดีที่ศาลชั้นต้นได้บันทึกไว้ แล้ววินิจฉัยคดีจากประสบการณ์ของผู้พิพากษา และชี้แจงน้ำหนักพยานหลักฐานเท่านั้น ดังเช่นการพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริง ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 75/2532¹⁰ ซึ่งศาลฟังข้อเท็จจริงว่า ตามวันเวลาเกิดเหตุผู้เสียหายซึ่งเป็นผู้เยาว์อายุ 14 ปีเศษ สมควรใจให้จำเลยพาไปพักค้างแรมที่จังหวัดกาญจนบุรี 1 คืน คดีมีปัญหว่าจำเลยพาผู้เสียหายไปดังกล่าว จำเลยจะมีความผิดตามฟ้องหรือไม่ พยานโจทก์คือผู้เสียหายเบิกความว่าได้พักค้างคืนโดยนอนร่วมกับจำเลยระหว่างนอนอยู่ด้วยกันถูกจำเลยกอดแต่ไม่ได้ร่วมประเวณีกัน เพราะผู้เสียหายห้ามไว้ และผู้เสียหายยังเบิกความต่อไปอีกว่า เมื่อกลับมาบ้านได้เล่าเรื่องที่เกิดขึ้นดังกล่าวให้บิดาฟังโดยโจทก์มีนายประสิทธิ์ บิดาผู้เสียหายมาเบิกความสนับสนุนความข้อนี้และโจทก์ยังมีบันทึกคำให้การของจำเลยชั้นสอบสวนตามเอกสารหมาย จ.3 ซึ่งจำเลยให้การไว้ว่าได้นอนร่วมกับผู้เสียหายเป็นพยานสนับสนุนอีกด้วย พยานโจทก์ต่างไม่เคยมีสาเหตุโกรธเคืองกับจำเลยมาก่อน ชื่อน่าระแวงว่าจะแกล้งเบิกความปรักปรำใส่ร้ายจำเลยจึงไม่มี พยานหลักฐานโจทก์มีน้ำหนักมั่นคงพอปรด้วยเหตุผล ที่จำเลยเบิกความว่าไม่ได้นอนร่วมกับผู้เสียหายก็ดี และที่เบิกความว่าพนักงานตำรวจบังคับให้ลงชื่อในกระดาษที่ไม่มีข้อความ เป็นทำนองว่าเจ้าพนักงานตำรวจทำบันทึกคำให้การจำเลยชั้นสอบสวนขึ้นเองเพื่อปรักปรำจำเลยก็ดี มีแต่คำจำเลยปากเดียวลอยๆ ไม่มีพยานสนับสนุน ที่ศาลอุทธรณ์ไม่เชื่อว่าผู้เสียหายนอนกับจำเลย เพราะถ้านอนด้วยกันจำเลยคงอดใจไม่ได้ที่จะไม่ร่วมประเวณีกับผู้เสียหาย ศาลฎีกาเห็นว่าไม่เป็นดังที่ศาลอุทธรณ์ว่าเสมอไป แต่ขึ้นอยู่กับผู้เสียหายและจำเลยจะมีความยับยั้งชั่งใจหรือไม่มากกว่า จากเหตุผลดังได้วินิจฉัยมาข้างต้น พยานจำเลยไม่มีน้ำหนักพียงหักล้างพยานหลักฐานโจทก์ คดีฟังได้ว่า จำเลยนอนร่วมกับผู้เสียหายและกอดผู้เสียหายระหว่างนอนด้วยกันดังที่ผู้เสียหายเบิกความ และเห็นว่าการที่จำเลยพาผู้เสียหายไปร่วมหลับนอนด้วยดังกล่าวโดยบิดามารดาของผู้เสียหายไม่ทราบว่

⁹ เพิ่งอ้าง, น. 224.

¹⁰ “คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 75/2532”, สืบค้นเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2563, จาก <https://deka.in.th/view-20931.html>

ผู้เสียหายไปไหน เป็นการละเมิดต่ออำนาจปกครองของบิดามารดา แม้ผู้เสียหายจะสมัครใจไปด้วย และจำเลยจะมีได้ร่วมประเวณีกับผู้เสียหาย แต่จำเลยกอดผู้เสียหายระหว่างนอนอยู่ด้วยกัน ดังนี้ การกระทำของจำเลยเข้าลักษณะเป็นการพรากผู้เยาว์ไปเพื่อการอนาจาร จำเลยจึงมีความผิดตามฟ้อง คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ไม่ต้องด้วยความเห็นของศาลฎีกา แต่เมื่อคำนึงถึงพฤติการณ์ของจำเลย ที่เพียงแต่กอดไม่ได้ร่วมประเวณีกับผู้เสียหายทั้งที่มีโอกาสจะกระทำได้ แสดงว่ารู้จักยับยั้งชั่งใจ ศาลชั้นต้นวางโทษจำคุกจำเลย 3 ปี ศาลฎีกาเห็นว่าหนักไป สมควรวางโทษเสียใหม่ให้เหมาะสม กับรูปคดีพิพากษากลับว่า จำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 319 วรรคแรก จำคุก 2 ปี

การพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงดังกล่าว เป็นแต่เพียงการพิจารณาจากถ้อยคำ ในสำนวน ศาลฎีกาไม่ได้สัมผัสพยานด้วยตนเอง จึงไม่เป็นไปตามหลัก “จิตวิทยาคำให้การพยานบุคคล (Aussagepsychologie/psychology of oral evidence) ” นอกจากนี้ การ “ฎีกา” ในทางวิชาการ หมายถึงการขอให้ “ทบทวนข้อกฎหมาย (Revision/review) ” ดังนั้น ศาลฎีกาซึ่งเป็นศาลสูงสุด ของประเทศจึงควรเป็นศาลทบทวนข้อกฎหมายเพียงอย่างเดียว ¹¹ เนื่องจากศาลสูงสุดมีเพียงศาลเดียว และเป็นศาลที่ประกอบไปด้วยผู้พิพากษาที่มีประสบการณ์ เป็นที่ยอมรับจึงควรทำหน้าที่ตีความการใช้ และการตีความข้อกฎหมายต่างๆ ที่ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ได้วินิจฉัยมา หรือปัญหาข้อกฎหมาย เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งในส่วนที่เป็นเนื้อหาของคดี และในส่วน ที่เป็นวิธีพิจารณาความ เพื่อให้คำพิพากษาของศาลสูงสุดในปัญหาข้อกฎหมายมีประสิทธิภาพ เป็นตัวอย่างการใช้กฎหมายในคดีอื่น เพื่อให้การใช้และการตีความกฎหมายเป็นไปในทางเดียวกัน และมีความเป็นเอกภาพ ¹²

สำหรับคดีทุจริตและประพฤติดมิชอบ ซึ่งเป็นคดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ ของรัฐ ที่กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดเนื่องจากการประพฤติดมิชอบ ซึ่งเป็นการกระทำ ความผิดทางอาญาที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ราชการ และบุคคลที่ร่วมกระทำความผิด กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลที่กระทำความผิดเกี่ยวเนื่องกับการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนคดีเกี่ยวกับการร่ำรวยผิดปกติ จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน และคดี ร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะเหตุร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ จึงเป็น

¹¹ คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2561), น. 699.

¹² วีระยุทธ เหลืองประเสริฐ, “การอุทธรณ์ฎีกาในปัญหาข้อกฎหมาย” (วิทยานิพนธ์ มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2552), น. 103.

ความผิดอาญาที่มีคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนรวม เอกชนไม่อาจอ้างความเป็นเจ้าของคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนรวมได้ การกำหนดให้ผู้เสียหายฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบจึงเป็นการฟ้องคดีที่ขัดต่อคุณธรรมทางกฎหมาย ทำให้เกิดปัญหาในการพิจารณาความเป็นผู้เสียหาย ดังเช่นที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง ที่โจทก์ซึ่งเป็นมูลนิธิและเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นจากการรวมตัวของผู้บริโภค มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองและพิทักษ์สิทธิของผู้บริโภค โดยได้รับแต่งตั้งให้เป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ตามประกาศของกระทรวงการคลัง และได้รับอนุมัติให้มีสิทธิและอำนาจฟ้องคดีเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้ฟ้องจำเลยในความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต กรณีบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ไม่แบ่งแยกคืบต่อก๊าซธรรมชาติให้แก่กระทรวงการคลัง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มาตรา 9, 11 ซึ่งโดยปกติเป็นความผิดต่อรัฐ รัฐเท่านั้นที่เป็นผู้เสียหาย เอกชนคนหนึ่งคนใดย่อมไม่อาจเป็นผู้เสียหายได้ เว้นแต่การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานหรือพนักงานโดยมิชอบ เป็นการกระทำต่อโจทก์โดยตรง และเป็นการทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ โจทก์จึงจะผู้เสียหายในความผิดดังกล่าวได้ ส่วนความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มาตรา 9 เป็นความผิดที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำต่อรัฐโดยตรง รัฐเท่านั้นที่ได้รับความเสียหาย ดังนั้น ในความผิดฐานนี้ โจทก์ซึ่งเป็นเอกชนจึงไม่อาจฟ้องร้องดำเนินคดีกับจำเลยในความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 ได้

การที่โจทก์กล่าวอ้างว่าโจทก์เป็นผู้เสียหายเนื่องจากการกระทำของจำเลยเป็นเหตุให้ต่อก๊าซธรรมชาติ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งได้มาจากเงินภาษีของผู้บริโภคหรือประชาชนคนไทยทุกคนตกไปอยู่ในความครอบครองและใช้ประโยชน์ของบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ขัดต่อคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดและมติของคณะรัฐมนตรี กระทบทสิทธิของผู้บริโภคและประชาชนคนไทยทุกคน และผลจากการที่บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ไม่แบ่งแยกคืบต่อก๊าซธรรมชาติ ให้แก่กระทรวงการคลังส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคหลายประการ ไม่ใช่กรณีที่จำเลยได้กระทำต่อโจทก์โดยตรง และทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ โจทก์จึงไม่เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) จึงไม่มีอำนาจฟ้องจำเลย¹³

¹³ “คำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง คดีอาญาหมายเลขดำที่ อท.127/2561 คดีอาญาหมายเลขแดงที่ อท.227/2561”, สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2563, จากระบบสืบค้นคำพิพากษาศาลชั้นต้น <https://decision.coj.go.th/>

กรณีตามคำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง ที่โจทก์ฟ้อง ประธานคณะกรรมการ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ทอท.) กับพวก จำเลย ฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ ไม่เรียกเก็บเงินค่าผลประโยชน์ตอบแทนให้ครบถ้วน ตามสัญญาบริหารจัดการพื้นที่เชิงพาณิชย์ ซึ่งกำหนดให้กลุ่มบริษัท คิง เพาเวอร์ อินเตอร์เนชันแนล ผู้รับสัมปทานจ่ายค่าตอบแทนให้ ทอท. 15% ของยอดขายก่อนหักค่าใช้จ่ายและค่าภาษี แต่ ทอท. เรียกเก็บเงินจากผู้รับสัมปทานเพียง 3% ทำให้รัฐเสียหาย 14,290,660,119 บาท¹⁴

ในชั้นไต่สวนมูลฟ้องศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่ง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) จะต้องพิจารณาขณะความผิดเกิดขึ้นว่าบุคคลนั้นได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดหรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงได้ความว่า จำเลยได้ร่วมกันพิจารณาและมีมติอนุมัติเรียกเก็บค่าผลประโยชน์ตอบแทน ตั้งแต่วันที่ 6 พฤศจิกายน 2557 ดังนั้น หากการกระทำความผิดดังกล่าวฝ่าฝืนกฎหมายและเป็นไปตามที่โจทก์กล่าวอ้าง ก็ต้องถือว่ามี การกระทำความผิดเกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว และเป็นความผิดในฐานความผิดเป็นพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นที่เกิดขึ้น และเป็นความผิดสำเร็จลงแล้ว ผลของการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติโดยมิชอบเป็นความผิดทันทีเมื่อมีการพิจารณาและมีมติอนุมัติอัตราผลประโยชน์ตอบแทนแล้ว โดยถือว่ามีความเสียหายเกิดขึ้นในขณะนั้นแล้ว เมื่อโจทก์เข้ามาซื้อหุ้นของ ทอท. เมื่อวันที่ 28 ธันวาคม 2558 ซึ่งเป็นระยะเวลาภายหลังจากที่มีการกล่าวอ้างว่าจำเลยได้ร่วมกระทำความผิด จะเห็นได้ว่าในขณะนั้นโจทก์ยังไม่ได้เป็นผู้ถือหุ้น การกระทำความผิดดังกล่าวมิได้ก่อให้เกิดความเสียหายหรือกระทบกระเทือนต่อสิทธิและหน้าที่ของโจทก์แต่ประการใด โจทก์จึงยังไม่ได้ได้รับความเสียหายโดยตรงในขณะที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น แม้โจทก์จะเป็นผู้ถือหุ้นของ ทอท. ในภายหลังและ ทอท. ยังคงเสียประโยชน์จากการกระทำความผิด ก็ถือเป็นเพียงผลของการกระทำความผิด มิได้เกิดการกระทำความผิดขึ้นใหม่ ทั้งมิใช่ความผิดต่อเนื่องกันอยู่จนถึงวันที่คณะกรรมการ ทอท. รับทราบมติ โจทก์จึงไม่ใช่ผู้เสียหายที่มีอำนาจฟ้องคดีนี้ได้

กรณีที่ผู้ถือหุ้นรายใดรวมทั้งโจทก์ในฐานะผู้ถือหุ้นจะดำเนินการใดเกี่ยวกับการบริหารกิจการของบริษัท ย่อมต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติของกฎหมาย และสิทธิในฐานะผู้ถือหุ้นจะถูกกระทบหรือถือว่าได้รับความเสียหาย ก็ต่อเมื่อได้ดำเนินการตามข้อจำกัดสิทธินั้นครบถ้วนก่อน เมื่อไม่ปรากฏว่าโจทก์ได้ดำเนินการตามบทบัญญัติ มาตรา 85 แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. 2535 ซึ่งบัญญัติถึงกรณีการกระทำหรือละเว้นการกระทำนั้นเป็นเหตุให้บริษัทได้รับความเสียหาย ให้บริษัทเรียกค่าสินไหมทดแทนจากกรรมการคนนั้นได้ ในกรณีที่บริษัท

¹⁴ “ศาลชี้ ‘ชาญชัย’ มีสิทธิฟ้อง ‘ทอท.-คิงเพาเวอร์’”, สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2563, จาก <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/766126>

ไม่เรียกร้อง ผู้ถือหุ้นคนหนึ่งหรือหลายคนซึ่งถือหุ้นรวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของหุ้นที่จำหน่ายได้ทั้งหมดจะแจ้งเป็นหนังสือให้บริษัทดำเนินการเรียกร้องก็ได้ หากบริษัทไม่ดำเนินการตามที่ผู้ถือหุ้นนั้นแจ้ง ผู้ถือหุ้นนั้นๆ จะนำคดีขึ้นฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนบริษัทก็ได้ หรือถ้าการกระทำหรือละเว้นการกระทำนั้นอาจทำให้เกิดความเสียหายแก่บริษัท ผู้ถือหุ้นคนหนึ่งหรือหลายคน เช่นถือหุ้นรวมกันไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของหุ้นที่จำหน่ายได้ทั้งหมด จะขอให้ศาลสั่งระงับการกระทำดังกล่าวก็ได้ อันเป็นข้อจำกัดสิทธิโจทก์ที่จะใช้สิทธิในฐานะผู้ถือหุ้น สิทธิของโจทก์จึงยังไม่ถูกกระทบ โจทก์จึงยังไม่ได้ได้รับความเสียหายตามกฎหมาย จึงมิใช่ผู้เสียหายโดยนิตินัย ไม่มีอำนาจฟ้อง¹⁵

การพิจารณาความเป็นผู้เสียหายตามคำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าว เป็นการพิจารณาจากความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับ และความเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย ทั้งที่ หากพิจารณาจากคุณธรรมทางกฎหมาย คดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นคดีที่มีคุณธรรมทางกฎหมาย มุ่งคุ้มครองความบริสุทธิ์สะอาดแห่งอำนาจรัฐหรือความบริสุทธิ์สะอาดแห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความเป็นกลางของงานของรัฐ ความเป็นกลางของงานการยุติธรรม ความเด็ดขาดแห่งอำนาจรัฐในการยุติธรรม ความเชื่อถือในกระบวนการยุติธรรม ความถูกต้องของอำนาจตุลาการ ความถูกต้องของกระบวนการยุติธรรม ความบริสุทธิ์สะอาดแห่งอำนาจรัฐในการยุติธรรม หรือความบริสุทธิ์สะอาดแห่งตำแหน่งในการยุติธรรม¹⁶ ซึ่งเป็นคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนรวม เอกชนจึงไม่อาจอ้างความเป็นเจ้าของคุณธรรมทางกฎหมายดังกล่าวได้ ดังนั้น หากพิจารณาจากคุณธรรมทางกฎหมายเอกชนไม่อาจฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้ การกำหนดให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบศาลจะต้องรับฟ้องคดีก่อน แล้วจึงพิจารณาความเป็นผู้เสียหายทำให้เกิดภาระงานแก่ศาลในการพิจารณาความเป็นผู้เสียหาย ทั้งที่ การดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีช่องทางในการกล่าวหา ร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยผู้กล่าวหา ร้องเรียนไม่จำเป็นต้องเป็นผู้เสียหายในคดีอยู่แล้ว การกล่าวหา ร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับการตรวจสอบ การปล่อยผู้เสียหายฟ้องคดีในลักษณะดังกล่าวมากยิ่งขึ้น จะส่งผลโดยรวมต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล อันอาจก่อให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายในการจัดตั้งศาล

¹⁵ “คำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง คดีหมายเลขดำที่ อท. 352/2560 คดีหมายเลขแดงที่ อท.246/2561”, สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2563, จาก ระบบสืบค้นคำพิพากษาศาลชั้นต้น <https://decision.coj.go.th/>

¹⁶ คณิศ ฌ นคร, ประมวลกฎหมายอาญา หลักกฎหมายและพื้นฐานการเข้าใจ, พิมพ์ครั้งที่ 12, (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, กรกฎาคม 2559), น. 119 – 143.

อาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และหากศาลไม่รับฟ้อง เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ใช่ผู้เสียหาย อาจทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดหลุดพ้นจากการตรวจสอบไปได้

4.1.2 ปัญหาการฟ้องคดีโดยไม่มีความรู้ความเข้าใจในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 กำหนดให้ใช้ระบบไต่สวนกับการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และให้เป็นไปโดยรวดเร็ว ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 และข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติและข้อบังคับให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง มาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งกระบวนการพิจารณาอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นกระบวนการพิจารณารูปแบบใหม่ ที่แตกต่างจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาอาญาทั่วไป ประกอบกับคดีทุจริตและประพฤติมิชอบตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มีองค์ประกอบความผิดเป็นพิเศษแตกต่างจากคดีอาญาทั่วไป การกำหนดให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบต่อศาลได้โดยตรง อาจก่อให้เกิดปัญหาการฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบโดยผู้เสียหาย หรือทนายความ ที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจ หรือความเชี่ยวชาญในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และการดำเนินกระบวนการพิจารณา เช่น การบรรยายฟ้องไม่ครบองค์ประกอบความผิด ไม่ระบุวันที่ เวลา ที่กระทำความผิด หรือชี้ช่องพยานหลักฐานไม่ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปได้ เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้เสียหายยังไม่มีอำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐาน ทำให้พยานหลักฐานที่ผู้เสียหายนำเสนอต่อศาลในการฟ้องคดีบกพร่อง หรือไม่เพียงพอต่อการพิจารณาของศาล แม้กฎหมายจะบัญญัติให้ศาลสามารถสั่งให้โจทก์แก้ฟ้องให้ถูกต้อง กำหนดให้มีเจ้าพนักงานคดีทำหน้าที่ช่วยเหลือศาลในการดำเนินคดี ทั้งในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง หรือระหว่างพิจารณา โดยศาลอาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานคดีทำหน้าที่ตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้ศาลใช้เป็นแนวทางในการไต่สวนมูลฟ้องหรือการพิจารณาคดี แต่ก็อาจเกิดความเสียหายในการดำเนินคดีได้ ดังเช่นที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 4 ซึ่งมีรายละเอียดตามคำพิพากษา ดังนี้

โจทก์ฟ้องจำเลย กับพวก รวม 4 คน ฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด กรณีจำเลยใช้อำนาจสั่งการให้นำอากาศยานขึ้นบินโดยไม่มีกฎหมายหรือระเบียบให้อำนาจไว้ จนเป็นเหตุให้นักบินที่ 2 บุตรชายโจทก์เสียชีวิตจากเหตุเครื่องบินตก โดยโจทก์บรรยายฟ้องว่าจำเลยทั้งสี่ไม่มีอำนาจหน้าที่อนุมัติหรือสั่งการ

ให้นักบินนำอากาศยานขึ้นบินได้ เนื่องจากเป็นอำนาจของคณะกรรมการอำนวยการวิทยาลัยการบินนานาชาติ มหาวิทยาลัยนครพนม ซึ่งเป็นการบรรยายฟ้องว่าจำเลยทั้งสี่กระทำการนอกอำนาจหน้าที่

ต่อมาศาลมีคำสั่งให้โจทก์แก้ไขฟ้อง เนื่องจากโจทก์บรรยายฟ้องขัดแย้งกับหลักกฎหมายอันเป็นองค์ประกอบของความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และสั่งให้โจทก์นำส่งหนังสือคำสั่งของจำเลยที่ 1 ที่ 2 และที่ 4 ที่ได้ออกคำสั่งไปถึงจำเลยที่ 3 ให้นักบินนำอากาศยานขึ้นบิน ระเบียบข้อบังคับของวิทยาลัยการบินนานาชาติ มหาวิทยาลัยนครพนม รายงานการสอบสวนข้อเท็จจริง กรณีอากาศยานของวิทยาลัยการบินนานาชาติ มหาวิทยาลัยนครพนมประสบอุบัติเหตุ รวมทั้งให้โจทก์ชี้ช่องพยานหลักฐาน โดยแสดงให้เห็นว่าจำเลยทั้งสี่ได้ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามระเบียบกฎหมายโดยมีเจตนาให้โจทก์หรือบุคคลใดได้รับความเสียหาย อันเป็นองค์ประกอบของความผิด ระบุถึงตัวบุคคล เอกสารหรือวัตถุพยานให้ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปได้

โจทก์ทราบคำสั่งและได้ยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ยืนยันว่าข้อกล่าวหาที่โจทก์บรรยายมาในฟ้องชัดเจนแล้ว ไม่มีเอกสารใดที่ระบุจำเลยทั้งสี่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมายให้กระทำการ ฟ้องโจทก์ไม่มีส่วนใดที่ขัดแย้งกัน และเนื่องจากโจทก์ฟ้องว่าจำเลยทั้งสี่ร่วมกันปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ คำสั่งให้นักบินนำอากาศยานขึ้นบินจึงไม่เป็นไปตามระเบียบกฎหมาย เป็นการออกคำสั่งไม่ชอบด้วยวาจา โทรศัพท์ ข้อความไลน์ โดยไม่ผ่านระบบงานสารบรรณ ไม่เป็นไปตามระเบียบขั้นตอนการปฏิบัติราชการทั่วไป ส่วนเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของจำเลยทั้งสี่ เป็นเอกสารความลับของทางราชการ โจทก์ไม่สามารถนำมาเสนอในชั้นนี้ได้ สำหรับเจตนาพิเศษเพื่อให้ผู้หนึ่งผู้ใดได้รับความเสียหายนั้น เนื่องจากเป็นคดีที่เกิดความเสียหายต่อรัฐ เมื่อจำเลยทั้งสี่ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีอำนาจหน้าที่ตามระเบียบกฎหมาย และมีใช่เป็นการกระทำในราชการหรือกิจการของมหาวิทยาลัย แต่เป็นการลักลอบนำอากาศยานไปใช้ ย่อมแสดงถึงเจตนาที่จงใจให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ โจทก์ในฐานะประชาชนมีสิทธินำคดีมาฟ้อง

ศาลเห็นว่าการที่โจทก์บรรยายฟ้องถึงการกระทำของจำเลยทั้งสี่ว่าเป็นการกระทำนอกอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ไม่มีอำนาจหน้าที่อนุมัติหรือสั่งการให้นักบินนำอากาศยานขึ้นบิน ได้ร่วมกันลักลอบนำอากาศยานของมหาวิทยาลัยไปส่งบุคคลภายนอกซึ่งเป็นญาติของจำเลยที่ 1 เท่ากับเป็นการยืนยันว่าจำเลยทั้งสี่ไม่ได้กระทำการในฐานะเจ้าพนักงาน ซึ่งการจะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ได้ ต้องเป็นเรื่องเกี่ยวกับหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหรือได้รับการแต่งตั้งหรือมอบหมายให้กระทำหน้าที่ แล้วทำมิชอบด้วยหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต คำฟ้องของโจทก์จึงขาดองค์ประกอบความผิดตามประมวล

กฎหมายอาญา มาตรา 157 ซึ่งศาลได้ให้โอกาสโจทก์แก้ไขเพิ่มเติมฟ้องส่วนนี้แล้ว แต่โจทก์ยังคงยืนยันข้อเท็จจริงเดิมหาได้แก้ไขเพิ่มเติมฟ้องตามคำสั่งศาลไม่

นอกจากนี้การที่โจทก์ฟ้องอ้างว่าการกระทำของจำเลยทั้งสี่ ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหาย โจทก์หาได้บ่งชี้แสดงให้เห็นถึงเจตนาพิเศษของจำเลยทั้งสี่ว่าในการร่วมกันลักลอบนำอากาศยานไปใช้ดังกล่าวเป็นการกระทำโดยมุ่งเจตนาเพื่อต้องการให้เกิดเหตุอากาศยานตกทำให้บุตรโจทก์ถึงแก่ความตาย แต่กลับได้ความเป็นอุปติเหตุ การกระทำของจำเลยทั้งสี่ตามคำฟ้องของโจทก์จึงขาดองค์ประกอบความผิดในส่วนนี้ด้วย ส่วนที่โจทก์กล่าวอ้างว่าการลักลอบนำอากาศยานของมหาวิทยาลัยไปส่งบุคคลภายนอกย่อมแสดงถึงเจตนาของจำเลยทั้งสี่ว่าเป็นการจงใจให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ โจทก์ในฐานะประชาชนมีสิทธินำคดีมาฟ้อง นั้น ได้ความว่าเกี่ยวกับเหตุที่เกิดขึ้น ทางราชการผู้ได้รับความเสียหายโดยมหาวิทยาลัยนครพนมได้ตั้งคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีดังกล่าวแล้ว โจทก์ไม่ได้เป็นผู้เสียหายในส่วนความผิดทางอาญาที่จะมีสิทธินำคดีนี้มาฟ้องได้ คำฟ้องโจทก์ที่ขาดองค์ประกอบความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 กอปรกับโจทก์หาได้แก้ไขคำฟ้อง ชี้ช่องให้ได้ความโดยชัดแจ้งเพียงพอที่จะทำให้จำเลยทั้งสี่เข้าใจข้อหาและต่อสู้คดีได้ถูกต้อง จึงเป็นฟ้องที่เคลือบคลุมไม่ครบองค์ประกอบความผิดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 158 (5) ประกอบพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ มาตรา 15 วรรคหนึ่ง ศาลจึงมีคำพิพากษายกฟ้องโจทก์ในตรวจฟ้องโดยไม่จำต้องไต่สวนมูลฟ้อง¹⁷ ซึ่งโจทก์อุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าว และศาลอุทธรณ์แผนกคดีทุจริตและประพฤติมิชอบตรวจสำนวนประชุมปรึกษาแล้วมีคำพิพากษายืนตามคำพิพากษาศาลชั้นต้น¹⁸

การที่ศาลมีคำวินิจฉัยว่าฟ้องโจทก์ขาดองค์ประกอบความผิด และมีคำพิพากษายกฟ้องในกรณีดังกล่าว ถือว่าศาลได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี ถือว่าศาลได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง ทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4) ตัดอำนาจการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ และอำนาจการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จากคำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 4 ดังกล่าว ทำให้เห็นได้ว่าการปล่อยให้ผู้เสียหายฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบโดยขาดความรู้ความเข้าใจในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบและวิธีการดำเนินคดี อาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่

¹⁷ คำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 4 คดีหมายเลขดำที่ อท. 57/2560 คดีหมายเลขแดงที่ อท. 31/2560

¹⁸ คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ คดีหมายเลขดำที่ อท. 259/2560 คดีหมายเลขแดงที่ อท. 2047/2561

ของรัฐที่กระทำความผิด เป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่รัฐที่กระทำความผิดหลุดพ้นจากการถูกดำเนินคดีอาญาได้

4.1.3 ปัญหาการฟ้องคดีโดยไม่สุจริต

นอกจากปัญหาการฟ้องคดีโดยไม่มีความรู้ความเข้าใจในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบแล้ว การให้อำนาจผู้เสียหายในการฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ยังเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายที่ไม่สุจริตฟ้องคดีเพื่อช่วยเหลือผู้กระทำความผิด ทั้งที่เกิดจากการที่ผู้เสียหายถูกจำเลย ซึ่งในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมักเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ บีบบังคับให้ดำเนินการฟ้องคดีโดยใช้อิทธิพลในด้านต่างๆ เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง ผู้เสียหายที่สมยอมกันกับผู้กระทำความผิด ดำเนินการฟ้องคดีเพื่อใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นเครื่องมือในการช่วยเหลือผู้กระทำความผิด โดยวิธีการต่างๆ เช่น การบรรยายฟ้องให้ขาดองค์ประกอบความผิด เมื่อศาลสั่งให้ดำเนินการแก้ไขคำฟ้องก็ไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาล เพื่อให้ศาลยกฟ้อง กรณีที่คดีเป็นความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท ผู้เสียหายอาจเลือกฟ้องคดีในความผิดที่มีโทษเบา เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาลงโทษในความผิดที่มีโทษเบากว่า และไม่สามารถฟ้องคดีความผิดที่มีโทษหนักกว่าได้อีก นำพยานหลักฐานเข้าสืบเพื่อให้ศาลเห็นว่าพยานหลักฐานไม่มีมูลว่าจำเลยกระทำความผิด เป็นต้น ซึ่งการฟ้องคดีในลักษณะดังกล่าวเป็นการ “ฉ้อฉล” กระบวนการยุติธรรม¹⁹ เมื่อศาลมีคำพิพากษายกฟ้องจะทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4) มีผลเป็นการตัดอำนาจการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ตัดอำนาจการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่กำหนดห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกเรื่องที่เป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและศาลประทับฟ้องหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้วขึ้นพิจารณา โดยผู้เขียนขอยกตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาที่ผู้เสียหายใช้สิทธิฟ้องคดีอาญาแล้วทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตรี มาตรา 39 (4) ซึ่งเป็นไปตามหลักการไม่พิจารณาลงโทษสองครั้งหรือหลักบุคคลย่อมไม่ถูกลงโทษซ้ำในความผิดซึ่งบุคคลนั้นต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษตามกฎหมาย ดังนี้

คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4820/2533 ศาลมีคำพิพากษาว่า ความผิดฐานบุกรุกและความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดแต่เป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบทนั้น ศาลได้พิพากษายกฟ้องโจทก์ คดีเสร็จเด็ดขาดไปแล้วในคดีก่อน เมื่อที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่โจทก์

¹⁹ ปกป้อง ศรีสนิท, “ปัญหาการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย”, ใน หนังสือรวมบทความงานวิชาการประจำปี พ.ศ. 2550, พิมพ์ครั้งที่ 3 จัดพิมพ์โดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น. 488.

กล่าวหาว่าจำเลยกระทำความผิดคดีนี้เป็นที่ดินแปลงเดียวกันกับในคดีก่อน ซึ่งจำเลยได้เข้ายึดถือและครอบครองที่ดินดังกล่าวตลอดมา ตั้งแต่ก่อนถูกฟ้องคดีก่อนและยังไม่ได้ออกไป จำเลยไม่ได้กระทำการอันใดขึ้นใหม่ แม้วันเวลาที่โจทก์กล่าวหาว่าจำเลยกระทำความผิดคดีนี้จะเป็นเวลาภายหลังจากที่จำเลยทราบแล้วว่าที่ดินที่จำเลยยึดถือและครอบครองอยู่เป็นที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ร่วมกันก็ตาม เมื่อโจทก์มาฟ้องจำเลยในการกระทำเดิม ซึ่งมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้องแล้ว สิทธินาคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4) ²⁰

คำพิพากษาฎีกาที่ 1150/2534 ศาลมีคำพิพากษาว่า โจทก์คดีนี้ฟ้องว่าจำเลยข่มขืนกระทำชำเราผู้เสียหายโดยใช้อาวุธปืนจี้ ศาลชั้นต้นวินิจฉัยว่าจำเลยกระทำความผิดจริง แต่ข้อเท็จจริงยังฟังไม่ได้ว่าจำเลยใช้อาวุธปืนด้วย และพิพากษาลงโทษจำเลยตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 276 วรรคแรก โจทก์มิได้อุทธรณ์ ข้อเท็จจริงจึงฟังได้เป็นยุติตามคำพิพากษาศาลชั้นต้นว่าจำเลยข่มขืนกระทำชำเราผู้เสียหายโดยมิได้อาวุธปืน ดังนั้น คดีนี้จึงเป็นคดีอาญาความผิดต่อส่วนตัว หรือเป็นความผิดอันยอมความได้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 281 เมื่อคดียังไม่ถึงที่สุดผู้เสียหายจะถอนคำร้องทุกข์เสียเมื่อใดก็ได้ เมื่อผู้เสียหายถอนคำร้องทุกข์สิทธิ นาคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (2) จึงให้จำหน่ายคดีเสียจากสารบบความ ²¹

คำพิพากษาฎีกาที่ 4473/2532 ศาลมีคำพิพากษาว่า ผู้เสียหายเคยเป็นโจทก์ฟ้องจำเลยในการกระทำความผิดเดียวกันกับคดีนี้จนศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง แม้คดีจะอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลอุทธรณ์ ก็ถือได้ว่าความผิดของจำเลยซึ่งได้ฟ้องนั้นได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดแล้ว สิทธิของพนักงานอัยการโจทก์ที่จะนำคดีอาญามาฟ้องจำเลยคดีนี้ในความผิดเกี่ยวกับเช็คพินาทรายเดียวกับคดีก่อนจึงระงับสิ้นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4) ²²

นอกจากปัญหาการฟ้องคดีโดยไม่สุจริตเพื่อช่วยเหลือผู้กระทำความผิดดังกล่าว ยังมีกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีโดยไม่สุจริต เพื่อนำผลของคำพิพากษาไปปลงล้างคำพิพากษาคดีอื่น

²⁰ “คำพิพากษาฎีกาที่ 4820/2533”, สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2563, จาก <https://deka.in.th/view-24407.html>

²¹ “คำพิพากษาฎีกาที่ 1150/2534”, สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2563, จาก <https://deka.in.th/view-17726.html>

²² “คำพิพากษาฎีกาที่ 4473/2532”, สืบค้นเมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2563, จาก <https://deka.in.th/view-22874.html>

อันเป็นการจงใจฝ่าฝืนคำพิพากษาคดีอาญาอื่น ดังเช่นปรากฏในคำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง ดังนี้

คดีหมายเลขดำที่ อท. 113/2561 คดีหมายเลขแดงที่ อท. 248/2561 ศาลมีคำพิพากษาว่าคดีที่โจทก์ถูกฟ้องเป็นจำเลยต่อศาลจังหวัดสมุทรสาครในความผิดต่อพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ และความผิดต่อพระราชบัญญัติอาวุธปืนฯ โจทก์ได้ยกข้อต่อสู้ว่าถูกเจ้าพนักงานตำรวจชุดจับกุมทำร้ายร่างกายบังคับให้รับสารภาพเช่นเดียวกับที่โจทก์ฟ้องจำเลยทั้งสองเป็นคดีนี้ คดีดังกล่าวในส่วนที่อ้างว่าถูกเจ้าพนักงานตำรวจชุดจับกุมทำร้ายร่างกายบังคับให้รับสารภาพกับคดีนี้ จึงเป็นประเด็นเดียวกัน ประกอบกับข้อกล่าวหาว่าจำเลยทั้งสองทำร้ายร่างกายโจทก์บังคับให้รับสารภาพตามฟ้องนั้น โจทก์ได้ยกเป็นข้อต่อสู้ในคดีที่โจทก์ถูกฟ้องดังกล่าวมาแล้ว โดยได้มีคำพิพากษาวินิจฉัยข้อต่อสู้ของโจทก์ดังกล่าวมาแล้วถึงสองศาล คือศาลจังหวัดสมุทรสาคร ซึ่งเป็นศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ ซึ่งศาลทั้งสองมีคำพิพากษาวินิจฉัยในประเด็นนี้สอดคล้องกันที่ว่า ข้อต่อสู้ของโจทก์ที่อ้างว่าถูกเจ้าพนักงานตำรวจชุดจับกุมทำร้ายร่างกายบังคับให้รับสารภาพ ไม่มีน้ำหนักให้รับฟังอีกด้วย ดังนั้นการที่โจทก์นำข้อกล่าวหาที่อ้างว่าเป็นการกระทำความผิดในคราวเดียวกันของจำเลยทั้งสองมาฟ้องจำเลยทั้งสองเป็นคดีนี้อีก เพื่อให้ศาลวินิจฉัยข้ออ้างหรือข้อต่อสู้ของโจทก์อีกเป็นครั้งที่ 3 จึงเป็นการเสนอประเด็นเพื่อให้ศาลวินิจฉัยอยู่ซ้ำไปอย่างไม่จบสิ้น ทำนองเป็นการใช้สิทธิไม่สุจริตอีกด้วย จากพยานหลักฐานและพฤติการณ์แห่งคดีดังกล่าว จึงไม่มีน้ำหนักเพียงพอให้รับฟังว่าจำเลยทั้งสองกระทำความผิดตามฟ้อง ฟ้องโจทก์ไม่มีมูล พิพากษายกฟ้อง²³

คดีหมายเลขดำที่ อท. 286/2561 คดีหมายเลขแดงที่ อท. 95/2562 โจทก์ประสงค์ให้ลงโทษจำเลยที่ 4 ข้อหาเป็นความผิดอีกกรรมต่างหาก ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ แต่เมื่อคำนึงถึงความสะดวกและเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมที่ได้วินิจฉัยความผิดตามคำฟ้องที่อยู่ในอำนาจแล้ว เห็นควรรับพิจารณาพิพากษาข้อหาความผิดกรรมนี้ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 9 โดยให้วินิจฉัยฟ้องโจทก์ในส่วนจำเลยที่ 4 ในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 177 วรรคสอง ด้วยแต่อย่างไรก็ตาม เมื่อโจทก์บรรยายฟ้องว่าจำเลยที่ 4 นำความเท็จจากการรวบรวมพยานหลักฐานในฐานะคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงมาเบิกความต่อศาลจังหวัด พ. ในคดีอาญาหมายเลขดำที่ 2357/2550 คดีอาญาหมายเลขแดงที่ 4384/2555 ที่โจทก์ได้ฟ้องขอให้ลงโทษจำเลยที่ 4 ร่วมกับจำเลยที่ 1 ถึงที่ 3 และที่ 5 ในความผิดข้อหาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83, 90, 157, 200

²³ “คำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง คดีหมายเลขดำที่ อท. 113/2561 คดีหมายเลขแดงที่ อท. 248/2561”, สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2563, จาก ระบบสืบค้นคำพิพากษาศาลชั้นต้น <https://decision.coj.go.th/>

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 183 และได้วินิจฉัยไว้ข้างต้นแล้วว่าเป็นข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในคดีอาญาเดิม ซึ่งศาลฎีกาพิพากษาถึงที่สุดแล้ว เป็นการฟ้องคดีโดยไม่สุจริต การที่โจทก์บรรยายฟ้องขอให้ลงโทษจำเลยที่ 4 ในข้อหาความผิดนี้อีกกรรมหนึ่ง มีลักษณะขอให้รื้อฟื้นไต่สวนพยานหลักฐานข้อเท็จจริงในคดีอาญาเดิมอีกครั้ง เพื่อมุ่งหวังผลอย่างอื่น ยิ่งกว่าประโยชน์ที่พึงได้โดยชอบ แสดงถึงเจตนานำผลที่ได้จากคดีนี้ไปปลงล้างคำพิพากษาศาลฎีกา เป็นการจงใจฝ่าฝืนคำพิพากษาของศาลในคดีอาญาอื่น ซึ่งถึงที่สุดแล้วโดยปราศจากเหตุผลอันสมควรด้วย โจทก์จึงฟ้องคดีส่วนจำเลยที่ 4 ในความผิดกรรมนี้โดยไม่สุจริต ต้องห้ามตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 161/1 ประกอบพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 6 วรรคหนึ่ง²⁴

จากตัวอย่างคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการกำหนดให้ผู้เสียหายสามารถผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาได้อย่างกว้างขวางก่อให้เกิดความเสียหายแก่กระบวนการยุติธรรมโดยรวม แม้ศาลฎีกาจะได้วางแนวคำพิพากษา เพื่อแก้ไขปัญหาการสมยอมกันในการดำเนินคดีไว้ในคำพิพากษาฎีกาที่ 9334/2538 ว่า “หลักการของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4) ที่บัญญัติให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปเมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้องอันเป็นหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำสองแก่จำเลย จะต้องปรากฏว่าคดีก่อนเป็นกรณีที่จำเลยถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอย่างแท้จริง หากปรากฏว่าคดีก่อนเป็นการฟ้องร้องดำเนินคดีอย่างสมยอมกัน แม้ว่าเป็นการกระทำความผิดเดียวกันก็ถือไม่ได้ว่าการกระทำความผิดนั้นจำเลยเคยถูกฟ้องและศาลได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดอันจะมีผลทำให้สิทธินำคดีมาฟ้องในความผิดกรรมนั้นระงับไป”²⁵ และยืนยันหลักการดังกล่าวในคำพิพากษาฎีกาที่ 6446/2547 ว่า “หลักการของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4) ที่บัญญัติให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปเมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง อันเป็นหลักการห้ามดำเนินคดีซ้ำสองแก่จำเลยนั้น จะต้องปรากฏว่าคดีก่อนเป็นกรณีที่จำเลยถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอย่างแท้จริงหากปรากฏว่าคดีก่อนเป็นการฟ้องร้องดำเนินคดีอย่างสมยอมกัน แม้ว่าจะเป็นการกระทำความผิดเดียวกันก็ถือไม่ได้ว่าการกระทำความผิดนั้นจำเลยเคยถูกฟ้องและศาลได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดอันจะมีผลทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้อง

²⁴ “คำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง คดีหมายเลขดำที่ อท. 286/2561 คดีหมายเลขแดงที่ อท 95/2562”, สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2563, จาก ระบบสืบค้นคำพิพากษาศาลชั้นต้น <https://decision.coj.go.th/>

²⁵ “คำพิพากษาฎีกาที่ 9334/2538”, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2563, จาก <https://deka.in.th/view-1452.html>

ในความผิดกรรมนั้นระงับไป²⁶ ซึ่งหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการของวิธีพิจารณาความอาญา เนื่องจากความผิดอาญาแผ่นดิน ก่อให้เกิดความเสียหายกับรัฐและผู้เสียหายพร้อมๆ กัน การที่ผู้เสียหายไม่ติดใจดำเนินคดีแล้ว เพราะอาจได้รับการเยียวยาความเสียหายจนเป็นที่พอใจ แต่รัฐก็ย่อมสามารถฟ้องและดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดได้ตลอดเวลาที่พนักงานอัยการเห็นว่าประโยชน์สาธารณะ (Public interest) ยังได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิด²⁷ และมีการบัญญัติกฎหมายป้องกันไม่ให้ผู้เสียหายฟ้องคดีโดยไม่สุจริตหรือบิดเบือนข้อเท็จจริง เพื่อกลั่นแกล้งหรือเอาเปรียบจำเลย หรือโดยมุ่งหวังผลประโยชน์อย่างอื่นยิ่งกว่าประโยชน์ที่พึงได้โดยชอบ²⁸ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ยังเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายและจำเลยสมยอมกันเนื่องจากเหตุผล ดังนี้

1. ศาลในคดีหลังจะทราบข้อเท็จจริงว่าคดีก่อนหน้านี้ ผู้เสียหายกับจำเลยสมยอมกันในการดำเนินคดี ต้องพิสูจน์ผ่านการเสนอคดีของพนักงานอัยการ และการยกข้อต่อสู้ของจำเลย หากพนักงานอัยการไม่ติดใจที่จะฟ้องคดีอาญาที่ศาลยกฟ้องผู้เสียหายแล้ว ศาลก็ไม่อาจทราบข้อเท็จจริงดังกล่าวได้

2. การพิจารณาว่าคดีก่อนผู้เสียหายกับจำเลยสมยอมกันในการดำเนินคดีหรือไม่ เป็นการใช้ดุลยพินิจของศาลชั้นต้นซึ่งอาจใช้ดุลพินิจแตกต่างกันได้ กรณีมีข้อเท็จจริงว่าผู้เสียหายฟ้องคดีโดยสมยอมกับจำเลยเหมือนกัน ศาลชั้นต้นศาลหนึ่งอาจไม่ยกฟ้องพนักงานอัยการ โดยเห็นว่าคดีก่อนเป็นการสมยอมกันดำเนินคดี แต่ศาลชั้นต้นอื่นอาจยกฟ้องพนักงานอัยการ โดยเห็นว่าคดีก่อนเป็นการดำเนินคดีที่แท้จริงได้

3. คำพิพากษาฎีกาไม่ใช่กฎหมาย จึงไม่อาจคาดหวังให้ผู้ปฏิบัติทุกคนต้องรู้ได้ดังจะเห็นได้จาก เมื่อ พ.ศ. 2538 คำพิพากษาฎีกาที่ 9334/2538 วางหลักให้พนักงานอัยการสามารถฟ้อง

²⁶ “คำพิพากษาฎีกาที่ 6446/2547”, สืบค้นเมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2563, จาก <https://deka.in.th/view-411685.html>

²⁷ ปกป้อง ศรีสนิท, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 19*, น. 489.

²⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 161/1 ในคดีราษฎรเป็นโจทก์ หากความปรากฏต่อศาลเองหรือมีพยานหลักฐานที่ศาลเรียกว่าโจทก์ฟ้องคดีโดยไม่สุจริตหรือโดยบิดเบือนข้อเท็จจริง เพื่อกลั่นแกล้งหรือเอาเปรียบจำเลยหรือโดยมุ่งหวังผลอย่างอื่นยิ่งกว่าประโยชน์ที่พึงได้โดยชอบ ให้ศาลยกฟ้อง และห้ามมิให้โจทก์ยื่นฟ้องในเรื่องเดียวกันนั้นอีก

การฟ้องคดีโดยไม่สุจริตตามวรรคหนึ่งให้หมายความรวมถึงการที่โจทก์จงใจฝ่าฝืนคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลในคดีอาญาอื่นซึ่งถึงที่สุดแล้วโดยปราศจากเหตุผลอันสมควรด้วย

คดีอาญาแผ่นดินได้อีก หากในคดีก่อนผู้เสียหายกับจำเลยสมยอมกันในการดำเนินคดีแล้วศาลยกฟ้อง แต่เมื่อ พ.ศ. 2543 ศาลชั้นต้นตามคำพิพากษาฎีกาที่ 6446/2547 กลับยกฟ้องของพนักงานอัยการ เนื่องจากจำเลยเคยถูกฟ้องในคดีอาญาหมายเลขแดงที่ 3239/2543 และศาลได้มีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดไปแล้ว สิทธิภาคีอาญามาฟ้องของโจทก์ระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4) ทั้งๆ ที่มีแนวคำพิพากษาฎีกาที่ 9334/ 2538 วางหลักไว้ก่อนหน้าแล้ว²⁹

ปัญหาผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาโดยไม่สุจริต นอกจากจะเกิดขึ้นในประเทศไทยแล้ว ประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาใกล้เคียงกับประเทศไทยก็เคยประสบปัญหานี้ เช่นเดียวกัน โดยก่อนปี ค.ศ. 1906 กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส (Code d'instruction criminale) ไม่ได้กล่าวถึงสิทธิของผู้เสียหายในการเริ่มคดีที่ศาลไต่สวน (Juge d'instruction) กำหนดไว้แต่เพียงสิทธิในการฟ้องคดีโดยตรง (Citation directe) ต่อศาลอาญา (Tribunal Correctionnel) และศาลแขวง (Tribunal de Police) แต่อย่างไรก็ตาม คำพิพากษาฎีกาที่เรียกกันในทางวิชาการว่า Arrêt Laurent-Athalin ได้วินิจฉัยสรุปได้ว่า กรณีที่ผู้เสียหายได้ฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา ไว้ที่ศาลไต่สวน ศาลไม่มีสิทธิปฏิเสธไม่ได้ไต่สวนคดี โดยอัยการต้องทำคำฟ้องคดีอาญา และศาลไต่สวน ต้องทำการไต่สวนคดี ซึ่งการเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา และศาลต้องทำการไต่สวนให้ทุกคดีดังกล่าว ทำให้อัยการต้องฟ้องคดีเกือบทุกคดี แม้ในกรณีที่ผู้เสียหายไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิดก็สามารถฟ้องที่ศาลไต่สวน เพื่อให้ศาลไต่สวนและอัยการดำเนินการไต่สวนหาตัวผู้กระทำความผิดได้ จึงเป็นการเปิดช่องให้ผู้เสียหายฟ้องคดีได้อย่างไม่จำกัด ส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมฝรั่งเศสเกิด “ปัญหาคดีล้นศาลไต่สวน” (L'encombrement des cabinets d'instruction) ซึ่งทำให้ศาลต้องไต่สวนคดีเล็กน้อยทุกคดี จนทำให้ไม่มีเวลาพอที่จะไต่สวนคดีสำคัญๆ และเกิดปัญหาการถ่วงการดำเนินคดีแพ่งโดยการฟ้องคดีอาญา เพื่อให้ศาลแพ่งรอผลคำพิพากษาคดีอาญา ทั้งที่ไม่ได้ประสงค์จะดำเนินคดีอาญา การฟ้องคดีเพื่อสร้างแรงกดดันให้กับลูกหนี้ ซึ่งเป็นเรื่องทางแพ่งที่ไม่ควรใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญา อันเป็น “การฟ้องคดีที่ศาลไต่สวนอย่างบิดเบือน” (L'abus)

รัฐสภาฝรั่งเศสจึงแก้ไขกฎหมายอาญาเรื่องดังกล่าว เพื่อป้องกันการเริ่มคดีอาญาอย่างบิดเบือน และสร้างดุลยภาพ (équilibre) ให้กับวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส โดยมีการแก้ไขหลักการดำเนินคดีอาญาของผู้เสียหาย สรุปได้ดังนี้

1. จำกัดสิทธิของผู้เสียหาย โดยผู้เสียหายจะฟ้องคดีที่ศาลไต่สวนได้ก็ต่อเมื่อพนักงานอัยการไม่ยอมสั่งคดีอาญา หรือสั่งคดีอย่างล่าช้าเกินสมควร และหากอัยการไม่สั่งคดีภายในสามเดือนนับแต่วันที่ผู้เสียหายยื่นคำร้องไปที่อัยการ ผู้เสียหายมีสิทธิฟ้องคดีที่ศาลไต่สวนได้

²⁹ ปกป้อง ศรีสนิท, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 19, น. 489.

2. กำหนดให้ศาลไต่สวนสามารถสั่งให้ผู้เสียหายที่เป็นโจทก์ร่วมที่ร้องขอให้ศาลสั่งสืบพยานผู้เชี่ยวชาญวางเงินประกันเพิ่มเติม เพื่อประกันการจ่ายค่าธรรมเนียมที่ผู้เสียหายอาจจะต้องจ่าย หากศาลสั่งคดีไม่มีมูล

3. เปิดช่องทางให้พนักงานอัยการและศาลสามารถปฏิเสธไม่ไต่สวนคดีของผู้เสียหายเพิ่มขึ้นจากเดิม คือ หากมีพยานหลักฐานชัดเจนว่าข้อเท็จจริงที่ผู้เสียหายกล่าวอ้างไม่ได้เกิดขึ้น พนักงานอัยการสามารถยื่น “คำขอให้ศาลสั่งคดีไม่มีมูล (réquisition de non-lieu) ซึ่งมีผลทำให้ศาลไม่ต้องไต่สวนคดีและสามารถสั่งคดีไม่มีมูลได้ โดยแต่เดิมเมื่อผู้เสียหายฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญาที่ศาลไต่สวน ศาลไต่สวนจะแจ้งเรื่องไปให้พนักงานอัยการทำคำฟ้องคดีอาญา ซึ่งพนักงานอัยการจะปฏิเสธไม่ฟ้องคดีอาญาได้แต่เฉพาะเมื่อมีข้อเท็จจริงว่าข้อเท็จจริงที่ผู้เสียหายกล่าวอ้างไม่เป็นความผิดอาญา ศาลไต่สวนไม่มีเขตอำนาจเหนือคดี หรือผู้เสียหายไม่มีคุณสมบัติตามกฎหมาย³⁰

4.1.4 ปัญหาการฟ้องคดีที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย

การพิจารณาพิพากษาคดีที่เกิดขึ้นระหว่างประชาชนทั่วไป แตกต่างกับการพิจารณาพิพากษาคดีที่ฝ่ายปกครองเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยมาก เนื่องจากฝ่ายปกครองมีตำแหน่งและอำนาจหน้าที่ในฐานะส่วนหนึ่งของอำนาจบริหาร เป็นองค์กรที่ปฏิบัติงานให้แก่ส่วนรวม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ ฝ่ายปกครองจึงมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายมากกว่าประชาชน และมีอำนาจเหนือกว่าที่อาจบังคับเอากับประชาชนได้ตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ โดยได้มีการจำแนกคดีที่ฝ่ายปกครองถูกฟ้องต่อศาลออกเป็น 2 ประเภทคดี คือ “คดีอาญา” ที่มุ่งฟ้องร้องให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นส่วนตัว ในฐานะที่ได้กระทำการโดยทุจริตมีเจตนาก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด อาศัยอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมายโดยมิชอบ โดยประสงค์ให้มีการลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิด และไม่เกี่ยวข้องกับการกระทำหรือการวินิจฉัยสั่งการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำไปในอำนาจหน้าที่ เพราะถือว่าคดีประสงค์ให้มีการลงโทษผู้กระทำความผิด ส่วนคดีอีกประเภทหนึ่งเรียกว่า “คดีปกครอง” ที่มุ่งให้มีคำพิพากษาสั่งการให้เพิกถอนการกระทำของฝ่ายปกครองที่กระทำลงโดยไม่ชอบ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และกระทบถึงสิทธิของผู้เสียหาย ซึ่งเมื่อศาลพิพากษาให้เพิกถอนการกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบ ฝ่ายปกครองต้องวินิจฉัยสั่งการใหม่ตามคำพิพากษา โดยไม่ต้องคำนึงว่าฝ่ายปกครองมีความผิด หรือความชั่วในทางอาญาหรือไม่ เนื่องจากการกระทำทางปกครองที่ผิดพลาดอาจเกิดขึ้นได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีเจตนาทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ดังนั้น จึงมีการจัดระบบการตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มุ่งเน้นไปที่การยกเลิกเพิกถอนการกระทำ หรือการวินิจฉัยสั่งการโดยตรง แยกต่างหากจากกระบวนการในทางแพ่งหรือทางอาญาขึ้นมา เพื่อไม่ให้เกิดการก้าวร้าวอำนาจซึ่งกันและกัน และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความวุ่นวาย

³⁰ เฟิงอ้วง, น. 477 - 479.

ในกระบวนการวินิจฉัยสั่งการ และการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันจะเป็นอุปสรรคร้ายแรงต่อการปฏิบัติราชการตามอำนาจหน้าที่³¹

แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยกลับไม่ได้มีการแยก “คดีปกครอง” ออกจาก “คดีอาญา” อย่างชัดเจน โดยมีการนำข้อพิพาทเกี่ยวกับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งเป็นการกระทำในทางปกครอง (Administrative act) หรือข้อพิพาทเกี่ยวกับการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นการกระทำในทางยุติธรรม (Justice act) มาฟ้องเป็นคดีอาญา ดังเช่นกรณีตามคำพิพากษาฎีกาที่ 4881/2541³² ที่ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกาเป็นโจทก์ฟ้องนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงยุติธรรม และประธานศาลฎีกา จำเลยที่ 1 - 4 ว่าร่วมกันกลั่นแกล้งโจทก์มิให้ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นอธิบดีผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค 1 ก่อนครบเกษียณอายุราชการ ขอให้ลงโทษจำเลยตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157, 83 ซึ่งศาลชั้นต้นมีคำพิพากษายกฟ้องนายกรัฐมนตรี จำเลยที่ 1 และศาลฎีกายกฟ้องจำเลยที่ 2 - 4

กรณีตามคำพิพากษาฎีกาที่ 7663/2543³³ ซึ่งรองอัยการพิเศษฝ่ายเป็นโจทก์ฟ้องอัยการสูงสุด ว่าเสนอตารางประวัติการปฏิบัติราชการแก่ประธาน ก.อ. เพื่อแต่งตั้งอัยการพิเศษฝ่ายโดยเสนอชื่อบุคคลที่มีอาวุโสต่ำกว่าโจทก์ไว้เป็นอันดับสูงกว่าโจทก์ถึงสามครั้ง เพราะจำเลยมีสาเหตุส่วนตัวกับโจทก์ อันเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ เป็นการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ ขอให้ลงโทษจำเลยตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157, 91 และศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 และให้เรียงกระทรวงลงโทษตามมาตรา 91 โดยเห็นว่าการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 นอกจากจะหมายถึงการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นการกระทำนอกขอบเขตแห่งอำนาจหรือโดยปราศจากอำนาจ การกระทำฝ่าฝืนต่อวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการนั้น และเป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแล้ว ยังหมายถึงการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบด้วย โดยการใช้ดุลพินิจของผู้บังคับบัญชาจะต้องอยู่ภายในขอบเขตของความชอบด้วย

³¹ สุรพล นิติไกรพจน์, “ทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจกับการห้ามศาลพิจารณาคดีที่ฝ่ายปกครองเป็นจำเลย” ใน หนังสือข้อกฎหมายในคดีนายกอนันต์, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2556), น. 73 – 83.

³² คำพิพากษาฎีกาที่ 4881/2541, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 6.

³³ “คำพิพากษาฎีกาที่ 7663/2543”, สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2563, จาก <https://deka.in.th/view-34196.html>

กฎหมาย คือ ต้องมิใช่เป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ มิใช่การใช้ดุลพินิจตามอำเภอใจ หรือโดยปราศจากเหตุผล การแต่งตั้งข้าราชการอัยการให้ดำรงตำแหน่งต่างๆ รวมทั้งตำแหน่งอัยการพิเศษฝ่าย มีการพิจารณาอาวุโสประกอบ การที่จำเลยเสนอตารางประวัติการปฏิบัติราชการแก่ประธาน ก.อ. เพื่อแต่งตั้งอัยการพิเศษฝ่าย โดยเสนอชื่อบุคคลที่มีอาวุโสต่ำกว่าโจทก์ไว้เป็นอันดับสูงกว่าโจทก์ถึงสามครั้ง เพราะถือเอาสาเหตุที่จำเลยมีสาเหตุส่วนตัวกับโจทก์ เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจโดยมิชอบ

กรณีตามคำพิพากษาฎีกาที่ 3509/2549³⁴ ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้พิพากษา เป็นโจทก์ฟ้องพนักงานอัยการ จำเลย ว่ามีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา โดยอ้างว่าผู้ต้องหาไม่มีเจตนาหมิ่นประมาทใส่ความโจทก์ เพื่อช่วยเหลือผู้ต้องหา อันเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ขอให้ลงโทษจำเลยตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 91, 157, 165, 189 และ 200 และศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าจำเลยซึ่งเป็นพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องบริษัท ส. และ ป. ที่ถูกกล่าวหาว่าหมิ่นประมาทโจทก์ ทั้งที่หนังสือพิมพ์ ด. ซึ่งบริษัท ส. เป็นเจ้าของและ ป. เป็นบรรณาธิการ ลงข้อความในหนังสือพิมพ์ เป็นความเท็จ และก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจที่มีได้อยู่บนรากฐานของความสมเหตุสมผล แต่เป็นการใช้อำนาจดุลพินิจตามอำเภอใจ จึงเกินล้าออกนอกขอบเขตของความชอบด้วยกฎหมาย และในฐานที่จำเลยเป็นข้าราชการอัยการชั้นสูง จำเลยย่อมทราบดีถึงเกณฑ์วินัยมูลความผิดของพนักงานอัยการ การใช้อำนาจดุลพินิจผิดกฎหมายในกรณีนี้ จำเลยเห็นได้อยู่ในตัวแล้วว่าเป็นการมิชอบและมีเจตนาเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ซึ่งเป็นผู้เสียหาย อีกทั้งเพื่อจะช่วยบริษัท ส. และ ป. มิให้ต้องโทษจากการกระทำความผิดของตนอีกด้วย จำเลยจึงมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และมาตรา 200 วรรคหนึ่ง

กรณีพิพาทตามคำพิพากษาฎีกาดังกล่าวเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการแต่งตั้งข้าราชการตุลาการ และข้าราชการอัยการให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งเป็นเรื่องในการบริหารงานบุคคล จึงเป็นข้อพิพาทเกี่ยวกับการกระทำในทางปกครอง ซึ่งหากเกิดความขัดแย้งจากการกระทำทางปกครองก็ควรดำเนินการฟ้องคดีปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่ง หรือการกระทำทางปกครอง ส่วนการสั่งคดีของพนักงานอัยการ เป็นการทำหน้าที่ในทางยุติธรรม การพิจารณาสั่งคดีจึงเป็นการกระทำในทางยุติธรรม ซึ่งต้องมีความเป็นอิสระ การนำการกระทำในทางยุติธรรม และการกระทำในทางปกครอง มาฟ้องเป็นคดีอาญา เป็นการฟ้องคดีที่มุ่งจะนำเอาผลจากการจะถูกฟ้องลงโทษทางอาญามาเป็นเครื่องมือต่อรอง หรือบีบบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐให้เปลี่ยนแปลงคำสั่งหรือดำเนินการตามที่ผู้ฟ้องคดีต้องการ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

³⁴ “คำพิพากษาฎีกาที่ 3509/2549”, สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2563, จาก <https://deka.in.th/view-267192.html>

สำหรับคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นคดีอาญาที่มีเจตนาารมณ์ หรือวัตถุประสงค์ในการนำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดเนื่องจากการประพฤติมิชอบ ซึ่งเป็นการกระทำความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ราชการ มาลงโทษ แต่การที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 กำหนดให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบต่อศาลได้โดยตรง เป็นการเปิดช่องให้ผู้เสียหายใช้สิทธิฟ้องคดีโดยไม่เป็นไปตามเจตนาารมณ์หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เช่น การฟ้องคดีโดยใช้กระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือทำลายฝ่ายตรงข้ามเพื่อหวังผลทางการเมือง การฟ้องคดีเพื่อต่อรองผลประโยชน์ของตนเอง การฟ้องคดีตามอำเภอใจ การนำข้อพิพาทที่ควรต้องดำเนินการทางวินัยหรือทางปกครองมาฟ้องต่อศาล โดยใช้ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157³⁵ เป็นเครื่องมือในการฟ้องคดี ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวแม้จะใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากมีลักษณะเป็นบทกวาดทอง (Sweeping section) โดยมีเจตนาารมณ์เพื่ออุดช่องว่างของกฎหมายในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบแต่ไม่เป็นความผิดตามบทกฎหมายอื่น ก็ให้เป็นความผิดตามบทมาตรานี้ จึงมีการกำหนดองค์ประกอบความผิดไว้กว้างๆ เพื่อให้ครอบคลุมการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แตกต่างกับบทบัญญัติความผิดฐานอื่นที่กำหนดการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้อย่างชัดเจน แต่การบัญญัติกฎหมายในลักษณะที่กว้างขวางครอบคลุมการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ทำให้บทบัญญัติดังกล่าวขาดความชัดเจน ไม่มีขอบเขตของการกระทำความผิดแน่นอน ชัดต่อ “หลักกฎหมายอาญาต้องมีความชัดเจนแน่นอน” ซึ่งเป็นหลักประกันในกฎหมายอาญาและหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน อันเป็นส่วนหนึ่งของหลักนิติรัฐ ส่งผลให้เกิดปัญหาการใช้และการตีความบทบัญญัติมาตราดังกล่าว³⁶ และเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายใช้การขาดความชัดเจน และไม่มีขอบเขตของการกระทำความผิดตามบทบัญญัติดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการฟ้องคดีต่อศาล โดยมุ่งที่จะนำเอาผลของคำพิพากษาในทางอาญา

³⁵ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปีหรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

³⁶ พัสสน ดันติเตมิท, “ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น. 116 - 118.

มาเป็นเครื่องมือบังคับเปลี่ยนแปลงการวินิจฉัยสั่งการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กำหนดให้ต้องใช้สิทธิฟ้องคดีปกครองโดยเฉพาะอยู่แล้ว แม้กระทั่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเอง ผู้เสียหายที่ไม่พอใจคำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลก็ดำเนินการฟ้องผู้พิพากษาที่พิจารณาคดี และจากสถิติการฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบในศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางและศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 1 - 9 พบว่ามีคดีในฐานความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลในปี พ.ศ. 2560 จำนวน 857 คดี คิดเป็นร้อยละ 59.51³⁷ ในปี พ.ศ. 2561 จำนวน 896 คดี คิดเป็นร้อยละ 49.94³⁸ และในปี พ.ศ. 2562 จำนวน 929 คดี คิดเป็นร้อยละ 44.11³⁹ โดยเป็นฐานความผิดที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลมากที่สุด ซึ่งผู้เขียนขอยกตัวอย่างการฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีการฟ้องคดีโดยขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนี้

คดีหมายเลขดำที่ อท.78/2561 คดีหมายเลขแดงที่ อท.283/2561 ของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง ซึ่งมีคำวินิจฉัยว่า การที่จำเลยไม่แจ้งรายชื่อกิจกรรมการหรือปฏิเสธคำร้องขอของโจทก์ที่ขอทราบรายชื่อกิจกรรมการเป็นเรื่องของการแปลความกฎหมายที่ใช้บังคับในการดำเนินกระบวนการออกคำสั่ง ไม่ถึงขนาดเป็นการขัดขวาง กีดกันโจทก์ไม่ให้ใช้สิทธิ หรือมีการกระทำอันมีลักษณะเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎหมายอย่างแรงชัด ส่วนการวินิจฉัยพิจารณาพยานหลักฐานต่างๆ ระหว่างพยานหลักฐานที่สำนักงานฯ รวบรวมได้ว่าโจทก์มีความผิดตามที่กล่าวหา กับพยานหลักฐานของโจทก์ที่นำพิสูจน์หักล้างข้อกล่าวหา ย่อมเป็นอำนาจการใช้ดุลพินิจของจำเลย การกระทำของจำเลยตามฟ้องโจทก์ จึงยังฟังไม่ได้ว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์

การที่จำเลยได้พิจารณาอุทธรณ์และทำความเข้าใจเห็นเสนอคณะกรรมการประกอบอุทธรณ์ของโจทก์เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ว่าด้วยการยื่นการพิจารณาอุทธรณ์ฯ ข้อ 7 อันเป็นการใช้ดุลพินิจตามอำนาจของจำเลยที่จะทบทวนคำสั่ง

³⁷ รายงานสถิติคดีศาลยุติธรรมทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2560, น. 318, สืบค้นเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2563, จาก <https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/2085/iid/94936>

³⁸ รายงานสถิติคดีศาลยุติธรรมทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2561, น. 134, สืบค้นเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2563, จาก <https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/2085/iid/142443>

³⁹ ผลการดำเนินงานศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2562, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น. 38.

ทางปกครองของตนและพิจารณาว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับอุทธรณ์ แล้วรายงานความเห็นพร้อมด้วยเหตุผลเสนอไปยังคณะกรรมการซึ่งมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ การที่จำเลยทบทวนคำสั่งแล้ว ยืนยันความเห็นของตนจึงเป็นการใช้ดุลพินิจตามอำนาจของจำเลย จึงไม่มีลักษณะเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบแต่อย่างใด คดีโจทก์จึงไม่มีมูลตามฟ้อง พิพากษายกฟ้อง ⁴⁰

คดีหมายเลขดำที่ อท.187 - 188/2560 คดีหมายเลขแดงที่ อท.136 - 137/2561 ของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง ซึ่งมีคำวินิจฉัยว่าการกระทำที่เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 นั้น มิได้อาศัยเฉพาะการที่เจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานนั้นเองโดยมิชอบด้วยกฎหมาย จนเป็นเหตุให้ผู้หนึ่งผู้ใดได้รับความเสียหายเป็นบทบัญญัติให้ต้องรับผิด แต่ต้องเป็นการกระทำโดยมีมูลเหตุชักจูงใจหรือเจตนาพิเศษด้วยประสงค์ต่อผลเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือโดยทุจริตด้วย ไม่ใช่ว่าเมื่อเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดแล้ว ต้องเป็นความผิดตามมาตรา 157 เสมอไป การที่จำเลยทั้งแปดไม่รับพิจารณาคำร้องขอย้ายของโจทก์ทั้งสอง เป็นการกระทำที่สืบเนื่องจากการปฏิบัติตามแนวทางของวิธีการรับคำร้องขอย้าย ตามที่สำนักงาน ก.ค.ศ. ตอบข้อหารือมาเท่านั้น ประกอบกับกรณีที่จำเลยทั้งแปดไม่รับพิจารณาคำร้องขอย้ายของโจทก์ทั้งสอง เนื่องมาจากหนังสือตอบข้อหารือของสำนักงาน ก.ค.ศ. ซึ่งเป็นหน่วยงานบริหารงานบุคคลกลางขององค์กรที่โจทก์ทั้งสองสังกัด ไม่ได้เกิดจากความเข้าใจของจำเลยทั้งแปด จึงไม่อาจรับฟังได้ว่าจำเลยทั้งแปดใช้ดุลพินิจโดยปราศจากเหตุผลหรือกลั่นแกล้งโจทก์ทั้งสอง อันจะถือว่าเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ โดยมีเจตนาเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์ทั้งสอง หรือโดยทุจริตต่อหน้าที่ตามที่ฟ้อง การกระทำของจำเลยทั้งแปดจึงขาดองค์ประกอบความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ⁴¹

คดีหมายเลขดำที่ 36/2562 คดีหมายเลขแดงที่ 134/2562 ของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง ซึ่งมีคำวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มาตรา 3 กำหนดไว้ว่า ผู้เป็นเจ้าพนักงานอยู่แล้ว ตามกฎหมาย ไม่เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายฉบับดังกล่าว ดังนั้น เมื่อจำเลยที่ 1 ดำรงตำแหน่ง

⁴⁰ “คำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง คดีหมายเลขดำที่ อท.78/2561 คดีหมายเลขแดงที่ อท.283/2561”, สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2563, จาก ระบบสืบค้นคำพิพากษาศาลชั้นต้น <https://decision.coj.go.th/>

⁴¹ “คำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง คดีหมายเลขดำที่ อท.187 - 188/2560 คดีหมายเลขแดงที่ อท.136 - 137/2561”, สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2563, จาก ระบบสืบค้นคำพิพากษาศาลชั้นต้น <https://decision.coj.go.th/>

ผู้ว่าการการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค จึงเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา การกระทำของจำเลยที่ 1 จึงไม่เป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มาตรา 11 การที่โจทก์อ้างว่ายื่นอุทธรณ์คำสั่งเรื่องย้ายและแต่งตั้ง ให้จำเลยที่ 1 พิจารณาทบทวนคำสั่งดังกล่าว แต่จำเลยที่ 1 กลับละเลยไม่ส่งอุทธรณ์ของโจทก์ และเปลี่ยนเรื่องอุทธรณ์ของโจทก์เป็นเรื่องร้องทุกข์ ตามระเบียบการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคว่าด้วยการร้องทุกข์และการร้องเรียน พ.ศ. 2559 ทำให้จำเลยที่ 1 วินิจฉัยและยุติเรื่องร้องทุกข์ดังกล่าวได้ด้วยตนเองนั้น เห็นว่าเมื่อจำเลยที่ 1 มีคำสั่งหรือไม่มีคำสั่งอย่างใดภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่โจทก์ยื่นอุทธรณ์ โจทก์ย่อมมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 ดังนั้น ไม่ว่าจำเลยที่ 1 จะพิจารณาอุทธรณ์ของโจทก์อย่างอุทธรณ์คำสั่ง หรือพิจารณาอุทธรณ์ของโจทก์ให้เป็นเรื่องร้องทุกข์ โจทก์ก็มีสิทธินำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองได้ การกระทำของจำเลยที่ 1 ในกรณีนี้ จึงมิใช่การปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้โจทก์ได้รับความเสียหาย หรือโดยทุจริตตามฟ้อง⁴²

คดีหมายเลขคำที่ อท. 187/2561 คดีหมายเลขแดงที่ อท.233/2561 ของศาลอาญา คดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง ซึ่งมีคำวินิจฉัยว่าแม้ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 16 บัญญัติว่า ถ้าฟ้องถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ให้ศาลสั่งดังต่อไปนี้ (1) ในคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ให้ไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าคดีนั้นพนักงานอัยการหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์หรือคดีนั้นอัยการสูงสุดหรือประธานกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ได้ฟ้องจำเลยโดยข้อหาอย่างเดียวกันด้วยแล้วให้จัดการตาม (2) หรือ (3) แล้วแต่กรณีก็ตาม แต่คดีทุจริตและประพฤติมิชอบกำหนดให้ศาลใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็วตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้และข้อบังคับของประธานศาลฎีกาตามที่บัญญัติไว้ใน มาตรา 6 จึงแตกต่างจากคดีอาญาทั่วไปที่ใช้ระบบกล่าวหา ศาลจึงมีอำนาจที่จะค้นหาความจริงได้โดยอาศัยข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยวิธีการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ.2559 ข้อ 16 วรรคหนึ่งที่กำหนดไว้ว่าเมื่อโจทก์ยื่นฟ้อง หากศาลเห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อให้ได้ความแจ้งชัดในข้อเท็จจริงแห่งคดี ศาลอาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานคดีดำเนินการตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานอันเป็นประเด็นแห่งคดี การตรวจสอบกรณีการบริพัณสิน หรือมีหนังสือเรียกให้หน่วยงานหรือบุคคลใดมาให้ข้อมูล หรือจัดส่งพยานหลักฐาน รวมทั้งตรวจสอบข้อเท็จจริงอื่นใด เพื่อประโยชน์แก่การไต่สวนมูลฟ้อง พิจารณาและพิพากษาคดี สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติ

⁴² “คำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง คดีหมายเลขคำที่ 36/2562 คดีหมายเลขแดงที่ 134/2562”, สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2563, จาก ระบบสืบค้นคำพิพากษาศาลชั้นต้น <https://decision.coj.go.th/>

มิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 15 วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า ในคดีที่อัยการสูงสุด พนักงานอัยการ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ในวันยื่นฟ้องให้จำเลยมาหรือคุมตัวมาศาล และให้โจทก์ส่งรายงานและสำนวนการสอบสวนหรือสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงพร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ต่อศาลเพื่อใช้เป็นหลักในการพิจารณาและรวมไว้ในสำนวนคดีของบุคคลผู้มีอำนาจฟ้อง

ตามมาตรา 15 วรรคสองดังกล่าว จะเห็นได้ว่ามีกระบวนการไต่สวนหรือการสอบสวน จากเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจและทำความเข้าใจว่าคดีของผู้ถูกกล่าวหา มีมูลกระทำความผิดแล้ว จึงฟ้องต่อศาล แต่ในคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์ไม่มีกระบวนการดังกล่าว จึงเป็นหน้าที่ของศาลก่อนที่จะมีคำสั่งไต่สวนมูลฟ้องต้องค้นหาความจริงโดยรวบรวมพยานหลักฐานอันเป็นประเด็นแห่งคดีว่าคดีของโจทก์มีหลักฐานเพียงพอที่จะทำการไต่สวนมูลฟ้องหรือคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใด การที่จำเลยทั้งสองพิพากษายกฟ้องโจทก์ในคดีอาญา โดยไม่นัดไต่สวนมูลฟ้องจึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ จึงไม่ได้เป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ ทั้งในคดีอาญาทั่วไปที่ใช้ระบบกล่าวหาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 161 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่าถ้าฟ้องไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ให้ศาลสั่งโจทก์แก้ฟ้องให้ถูกต้องหรือยกฟ้องหรือไม่ประทับฟ้อง และวรรคสองบัญญัติว่า โจทก์มีอำนาจอุทธรณ์คำสั่งเช่นนั้นของศาล เห็นได้ว่าคดีอาญาทั่วไปศาลก็มีอำนาจยกฟ้องได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งไต่สวนมูลฟ้องและโจทก์มีอำนาจอุทธรณ์คำสั่งศาลได้ ดังนั้น คดีที่โจทก์ฟ้องเมื่อศาลค้นหาความจริงแล้วเห็นว่าคดีที่โจทก์ฟ้องไม่มีเหตุต้องไต่สวนมูลฟ้อง ศาลก็มีอำนาจพิพากษายกฟ้องได้โดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้องหากโจทก์ไม่เห็นฟ้องด้วยกับคำพิพากษา โจทก์มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งต่อศาลอุทธรณ์เช่นเดียวกับคดีอาญาทั่วไป แม้คดีที่โจทก์ฟ้องโจทก์ได้แก้ไขฟ้องถูกต้องตามคำสั่งของจำเลยทั้งสองแล้ว จำเลยทั้งสองก็มีคำพิพากษายกฟ้องโจทก์โดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้องได้ การกระทำของจำเลยทั้งสองไม่เป็นความผิดตามฟ้อง ⁴³

จากคำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และสถิติการฟ้องคดี ทำให้เห็นได้ว่ามีการนำกระทำในทางยุติธรรม การกระทำในทางปกครอง หรือการกระทำในทางบริหารมาฟ้องเป็นคดีทุจริตและประพฤติมิชอบจำนวนมาก ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ไม่เป็นไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ และเมื่อคดีในลักษณะดังกล่าวขึ้นสู่การพิจารณาของศาลเป็นจำนวนมาก ศาลต้องใช้เวลาในการพิจารณาคดีดังกล่าวจนทำให้การพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของศาลล่าช้าไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

⁴³ “คำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง คดีหมายเลขดำที่ อท. 187/2561 คดีหมายเลขแดงที่ อท.233/2561”, สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2563, จาก ระบบสืบค้นคำพิพากษาศาลชั้นต้น <https://decision.coj.go.th/>

4.1.5 ปัญหาการฟ้องคดีโดยไม่มีการไต่สวนข้อเท็จจริง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 บัญญัติว่าห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาล โดยมิได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน ดังนั้น คดีอาญาที่ยื่นฟ้องโดยพนักงานอัยการจะต้องมีการสอบสวนคดีโดยพนักงานสอบสวน จึงมีการรวบรวมพยานหลักฐาน และผ่านการพิจารณากลับกรองพยานหลักฐานโดยพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วว่าคดีมีพยานหลักฐานน่าเชื่อว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดจริงก่อนการดำเนินการฟ้องคดี

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 กำหนดให้อัยการสูงสุด คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประธานกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานอัยการ และผู้เสียหายเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งการฟ้องคดีโดยอัยการสูงสุด คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประธานกรรมการ ป.ป.ช. และพนักงานอัยการ จะผ่านการตรวจสอบข้อเท็จจริง การไต่สวนข้อเท็จจริง และการสอบสวน โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพื่อจะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ เกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาก่อนการฟ้องคดี ส่วนการฟ้องคดีโดยผู้เสียหาย ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้โดยตรง โดยไม่ต้องมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานก่อนการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่ระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าจำเลยกระทำความผิด พร้อมทั้งชี้ช่องพยานหลักฐานให้ชัดเจนเพียงพอ เพื่อให้ศาลใช้เป็นข้อมูลในการตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานสำหรับการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปได้ก็สามารถฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้

หลังจากผู้เสียหายฟ้องคดี ในชั้นตรวจฟ้องเจ้าพนักงานคดีจะดำเนินตรวจสอบคำฟ้องว่าเป็นไปตามพระราชบัญญัติพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 15 ที่กำหนดให้ทำคำฟ้องเป็นหนังสือ มีข้อความที่เป็นการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าจำเลยกระทำความผิด พร้อมทั้งชี้ช่องพยานหลักฐานชัดเจนเพียงพอ เพื่อให้ศาลใช้เป็นข้อมูลในการตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานสำหรับการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป หรือไม่ ตรวจสอบว่ามีการส่งเอกสารครบถ้วนหรือไม่ ตรวจสอบว่าผู้เสียหายมีการกล่าวหาจำเลยในความผิดที่ได้ยื่นฟ้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือพนักงานสอบสวน หรือไม่

กรณีคำฟ้องไม่ถูกต้องเจ้าพนักงานคดีจะทำรายงานเสนอศาลเพื่อมีคำสั่งให้แก้ไขฟ้องให้ถูกต้อง จากนั้นจึงนัดวันไต่สวนมูลฟ้อง โดยให้โจทก์ยื่นบัญชีระบุพยาน คำแถลงเหตุผล และความจำเป็นในการอ้างพยาน และวิธีการได้มาซึ่งพยาน ส่งพยานเอกสาร และพยานวัตถุที่ประสงค์

จะอ้างอิงต่อศาล เพื่อรวบรวมใช้เป็นแนวทางในการไต่สวนมูลฟ้อง และพิจารณาคดี และขอให้ศาลมีคำสั่งเรียกพยานเอกสารหรือพยานวัตถุที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลภายนอก การฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบโดยผู้เสียหายจึงไม่มีการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานก่อนการฟ้องคดี เป็นการฟ้องคดีไปพร้อมกับการรวบรวมพยานหลักฐาน เปิดโอกาสให้ผู้เสียหายที่ไม่สุจริตใช้การฟ้องคดีเป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ หรือต่อรองผลประโยชน์ให้ตนเองเกิดความไม่เป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่รัฐที่ตกเป็นจำเลยในคดีอาญา เนื่องจากถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญาโดยไม่จำเป็น ต้องเตรียมการต่อสู้คดี ทำให้เกิดความไม่เชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่และเป็นการสร้างภาระงานแก่ศาลในการรวบรวมพยานหลักฐาน ทั้งที่การดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อเสนอต่อศาลอยู่แล้ว การกำหนดให้ศาลมีอำนาจรวบรวมพยานหลักฐานอีกเป็นการสร้างองค์กรคู่ขนานที่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งผู้เสียหายสามารถเลือกได้ว่าจะดำเนินการกล่าวหา ร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือฟ้องคดีต่อศาล ทำให้การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐมีสองมาตรฐาน เป็นการกำหนดให้องค์กรศาลองค์กรเดียวทำหน้าที่ทั้งการแสวงหาข้อเท็จจริงรวบรวมพยานหลักฐาน และการพิจารณาพิพากษาคดี จึงขาดการถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กร อันจะนำไปสู่การขาดความน่าเชื่อถือในการพิจารณาพิพากษาคดี รวมถึงทำให้เกิดภาระงานกับศาลในการรวบรวมพยานหลักฐาน และเกิดความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดี นอกจากนี้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้องคดีขอให้พนักงานอัยการแก้ต่างให้ พนักงานอัยการก็ไม่มีอำนาจการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาใช้ดุลพินิจในการรับแก้ต่างให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ

4.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบต่อศาลโดยตรง

การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบต่อศาลโดยตรง มีความแตกต่างกันทั้งในการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐาน และกระบวนการพิจารณาคดี ในหัวข้อนี้จึงขอเปรียบเทียบการดำเนินการดังกล่าว

4.2.1 การไต่สวน

การฟ้องคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบโดยผู้เสียหายต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบนั้น พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 6 บัญญัติให้ใช้ระบบไต่สวนกับการพิจารณาความอาญา คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และกำหนดให้ศาลมีอำนาจเรียกบุคคล เอกสาร หรือวัตถุที่จะสนับสนุนข้อเท็จจริงตามคำแถลงของจำเลยที่อ้างว่าศาลควรสั่งว่าคดีไม่มีมูลมาเป็นพยานศาลเพื่อประกอบการวินิจฉัยสั่งคดี มีอำนาจมอบหมายให้ “เจ้าพนักงานคดี” ทำหน้าที่ช่วยเหลือศาลในการดำเนินคดีทั้งในชั้นไต่สวนมูลฟ้องหรือระหว่างพิจารณา โดยศาลมีอำนาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานคดีทำหน้าที่ตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อให้ศาลใช้เป็นแนวทางในการไต่สวนมูลฟ้องหรือการพิจารณาคดี ดำเนินการและจัดทำรายงานเกี่ยวกับคดีตามที่ศาลมีคำสั่งช่วยเหลือศาลในการบันทึกคำพยาน และปฏิบัติหน้าที่อื่นตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 หรือตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกา แต่ก็ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการดำเนินการไว้อย่างชัดเจนว่าต้องดำเนินการอย่างไร โดยศาลและเจ้าพนักงานคดีจะต้องตรวจสอบและพิจารณาตั้งแต่คำฟ้องของโจทก์ว่าเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 15 หรือไม่ และตรวจสอบว่าโจทก์เป็นผู้เสียหายหรือไม่

เมื่อเปรียบเทียบกับกรกล่าวหา ร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จะเห็นว่ากรกล่าวหา ร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้จำกัดอำนาจกรกล่าวหา ร้องเรียนไว้ บุคคลซึ่งพบเห็นการกระทำความผิด แม้ไม่ได้เป็นผู้เกี่ยวข้อง หรือเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดก็สามารถกล่าวหา ร้องเรียนการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ นอกจากนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังสามารถยกเหตุอันควรสงสัย เพื่อดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าอาจมีการกระทำความผิดได้ โดยการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเบื้องต้น โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งการตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานดังกล่าวจะมีระเบียบและหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเรื่องกล่าวหา หากการตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานปรากฏข้อเท็จจริงว่าไม่มีการกระทำความผิดตามที่มีการกล่าวหา ร้องเรียน พนักงานเจ้าหน้าที่จะสรุปเรื่องกล่าวหา และมีความเห็นไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้ดำเนินการไต่สวน

เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานดังกล่าว ผู้ถูกกล่าวหาจะไม่ได้รับผลกระทบจากการตรวจสอบข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

กรณีการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานพบว่าเรื่องกล่าวหา มีมูลเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนต่อไปได้ พนักงานเจ้าหน้าที่จะสรุปเรื่องกล่าวหาเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อรับเรื่องกล่าวหาไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง และในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงจะมีระเบียบและหลักเกณฑ์ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยการไต่สวนข้อเท็จจริงจะดำเนินการไต่สวนเป็นองค์คณะ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด มีการแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหามีโอกาสชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา จากนั้นคณะกรรมการไต่สวนจะสรุปสำนวนพร้อมความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณามีมติ หลังจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดแล้ว จะส่งเรื่องให้อัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจต่อไป โดยให้ถือว่ารายงานการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

กรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีได้ อัยการสูงสุดจะแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการตั้งคณะกรรมการร่วม ซึ่งมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่าๆ กัน ดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ ซึ่งจากกระบวนการดังกล่าวจะเห็นว่าการกล่าวหาร้องเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริตและประพฤติมิชอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถกระทำได้อย่างกว้างขวาง อันเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ใช้สิทธิของตนอย่างเต็มที่ แต่ก็มีกระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดอย่างรัดกุม เพื่อเป็นการปกป้องคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริต ไม่ให้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการกล่าวหาหรือร้องเรียนด้วยเช่นกัน ทั้งยังมีกระบวนการกลั่นกรองเรื่องกล่าวหาจากสำนักงานอัยการก่อนการฟ้องคดีต่อศาล เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาล ศาลสามารถใช้รายงานและสำนวนการสอบสวนหรือสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาเป็นหลักในการแสวงหาความจริง และอาจสืบพยานเพื่อหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ ศาลจึงสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาได้อย่างรวดเร็ว สำหรับเรื่องกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. และพนักงานสอบสวนดำเนินการแทน ก็จะมีการแสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานในลักษณะเช่นเดียวกัน

4.2.2 การฟ้องคดี

การฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบโดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการฟ้องคดีโดยผู้เสียหาย ศาลจะดำเนินกระบวนการพิจารณาแตกต่างกัน ดังนี้

1. ในชั้นตรวจฟ้อง กรณีที่ผู้เสียหายเป็นผู้ฟ้องคดี เจ้าพนักงานศาลจะสอบถามผู้เสียหายว่ามีการกล่าวหาจำเลยในความผิดที่ได้ยื่นฟ้องต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตหรือไม่ เพื่อตรวจสอบเรื่องกล่าว เนื่องจากการสั่งประทับฟ้องหรือมีคำวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีของศาลจะมีผลให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไม่สามารถรับหรือยกเรื่องกล่าวหาในประเด็นที่ศาลประทับฟ้องหรือมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้วขึ้นพิจารณาได้ หากมีคดีที่กล่าวหาจำเลยในประเด็นเดียวกันอยู่ระหว่างการไต่สวนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ศาลอาจเรียกสำนวนการสอบสวน หรือสำนวนการไต่สวน มาประกอบการพิจารณาของศาลได้ หรืออาจสั่งให้รอการไต่สวนมูลฟ้องหรือพิจารณาคดีไว้ก่อนได้ จากนั้นศาลจะพิจารณาคำฟ้อง หากคำฟ้องไม่ถูกต้องศาลจะมีคำสั่งให้แก้ไขฟ้องให้ถูกต้อง ทั้งนี้ ศาลต้องพิจารณาความเป็นผู้เสียหายของผู้ฟ้องคดีก่อน ส่วนกรณีการฟ้องคดีโดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ศาลอาจมีคำสั่งประทับฟ้องไว้ก่อน แล้วสั่งให้โจทก์แก้ฟ้องให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดก็ได้

2. การสั่งไต่สวนมูลฟ้อง กรณีผู้เสียหายเป็นโจทก์ ศาลต้องดำเนินการไต่สวนมูลฟ้อง โดยศาลจะมีคำสั่งให้นัดไต่สวนมูลฟ้อง โดยแจ้งกำหนดวันนัดไต่สวนมูลฟ้อง สิทธิในการต่อสู้คดีให้จำเลยทราบ และกำหนดให้โจทก์ยื่นบัญชีระบุพยาน ค่าแถลงเหตุผลและความจำเป็นในการอ้างพยาน วิธีการได้มาซึ่งพยาน ส่งพยานเอกสาร พยานวัตถุที่ประสงค์จะอ้างอิงต่อศาล เพื่อรวบรวมใช้เป็นแนวทางในการไต่สวนมูลฟ้อง และพิจารณาคดี เสนอแนวทางการไต่สวนพยานบุคคล และคำขอให้ศาลมีคำสั่งเรียกพยานเอกสารหรือพยานวัตถุที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลภายนอก ส่วนกรณีพนักงานอัยการ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ศาลไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง เว้นแต่กรณีความเห็นของอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ตรงกันและมีการตั้งคณะกรรมการร่วม ศาลอาจสั่งให้ไต่สวนมูลฟ้องก่อนได้

กรณีอัยการสูงสุดหรือประธานกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ศาลจะประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง

ทั้งนี้ กรณีที่พนักงานอัยการ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อัยการสูงสุด หรือประธานกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ในวันยื่นฟ้องโจทก์จะให้จำเลยมาศาลหรือคุมตัวจำเลยมาศาล และส่งรายงานและสำนวนการสอบสวนหรือสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงพร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ต่อศาล เพื่อใช้เป็นหลักในการพิจารณาและรวมไว้ในสำนวน เมื่อจำเลยมาศาล ศาลจะสอบถามจำเลย

ว่ามีทนายความหรือไม่ หากไม่มีศาลต้องดำเนินการให้ จากนั้นศาลจะส่งสำเนาคำฟ้องให้จำเลยอ่านและอธิบายฟ้องให้จำเลยฟัง สอบถามจำเลยว่ากระทำความผิดจริงหรือไม่ และจะให้การต่อสู้คดีอย่างไร หากจำเลยให้การปฏิเสธหรือไม่ให้การ ศาลจะกำหนดวันตรวจพยานหลักฐาน แต่หากจำเลยให้การรับสารภาพ แม้ข้อหาที่จำเลยรับสารภาพกฎหมายจะกำหนดอัตราโทษขั้นต่ำให้จำคุกน้อยกว่าห้าปี หรือโทษสถานเบาว่านั้น ศาลอาจเรียกพยานหลักฐานมาสืบพยาน เพื่อทราบถึงพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดจนกว่าจะพอใจว่าจำเลยกระทำความผิดจริง

จากการพิจารณาการฟ้องคดีโดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการฟ้องคดีโดยผู้เสียหายดังกล่าวจะเห็นว่า การฟ้องคดีโดยผู้เสียหายทำให้มีขั้นตอนการดำเนินกระบวนการพิจารณาเพิ่มขึ้น ทั้งการพิจารณาคำฟ้อง การแก้ไขคำฟ้อง การพิจารณาความเป็นผู้เสียหาย การไต่สวนมูลฟ้อง ซึ่งผู้เสียหายอาจไม่ดำเนินการตามคำสั่งศาล ดำเนินการล่าช้าทำให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินกระบวนการพิจารณา ต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน และไต่สวนข้อเท็จจริง ส่งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้องคดี ในขณะที่การฟ้องคดีที่ผ่านการไต่สวนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ศาลสามารถใช้รายงานและสำนวนการสอบสวนหรือสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง มาเป็นหลักในการแสวงหาความจริง จึงทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลเป็นไปอย่างรวดเร็ว

4.3 วิเคราะห์ผลกระทบจากการฟ้องคดีทุจริตและประพฤตินิชอบต่อศาลโดยตรง

การจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 เพื่อใช้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ มีวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ คดีความที่เกี่ยวข้องได้รับการพิจารณาพิพากษาอย่างเสมอภาค รวดเร็ว และเป็นธรรม เพื่อเร่งรัดการดำเนินคดีโดยไม่เสียความเป็นธรรม และมีกระบวนการพิจารณาเป็นพิเศษ โดยคัดเลือกผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญจากผู้พิพากษาที่เคยเป็นผู้พิพากษาหัวหน้าศาล หรือผู้พิพากษาในศาลอาญาไม่น้อยกว่า 10 ปี มาพิจารณาคดี เพื่อเป็นหลักประกันว่าเป็นผู้พิพากษาที่มีความชำนาญโดยเฉพาะ และจะทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่การบัญญัติกำหนดให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งเป็นคดีอาญาที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงและเสถียรภาพของประเทศต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ได้โดยตรง โดยไม่มีหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขการฟ้องคดี อาจส่งผลกระทบต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน และส่งผลกระทบต่อระบบบริหารราชการ

แผ่นดิน ประกอบกับความไม่ชัดเจนของการกระทำความผิดฐานประพฤติมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ความไม่ชัดเจนในการกำหนดความเป็นผู้เสียหายในกรณีที่เกิดการกระทำความผิด ทำให้ศาลมีภาระหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบความถูกต้องตั้งแต่ขั้นตอนการเริ่มฟ้องคดี การไต่สวนมูลฟ้อง และเป็นผู้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในคดีด้วยตนเอง โดยมีพนักงานคดีเป็นผู้ช่วยเหลือศาลในการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวอาจใช้เวลาในการดำเนินการมาก ทำให้คดีความล่าช้า ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของศาล อีกทั้งในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ มีหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงอยู่แล้ว โดยมีกระบวนการ ขั้นตอน ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน ไต่สวนข้อเท็จจริงที่ชัดเจน อันเป็นการให้ความเป็นธรรมต่อผู้เสียหายและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหา การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงผ่านหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบก่อนที่จะฟ้องคดีต่อศาล จะทำให้ศาลสามารถดำเนินกระบวนการพิจารณาได้อย่างเสมอภาค รวดเร็ว และเป็นธรรม เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ทั้งยังเป็นการแยกองค์กรที่ทำหน้าที่การไต่สวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน และฟ้องคดีออกจากองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งเป็นการถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กร

การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องคดีต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องตกเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดี ก่อให้เกิดภาระในการต่อสู้คดี ทำให้การปฏิบัติราชการต้องหยุดชะงัก มีผลกระทบต่อการศึกษาความดีความชอบหรือการเลื่อนขั้นเงินเดือน สูญเสียโอกาส ความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ถูกสังคมตำหนิหรือมองว่าเป็นคนทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ขาดขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงาน ส่วนราชการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องคดี ขาดผู้ปฏิบัติงาน พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องคดีปฏิบัติราชการด้วยความวิตกกังวลในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นการทำลายขวัญกำลังใจของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต แม้จะมีกฎหมายอาญาเอาผิดกับผู้กลั่นแกล้งฟ้องร้อง แต่กระบวนการทางกฎหมายก็มีข้อยุ่งยาก อีกทั้งยังเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีอย่างมาก และไม่อาจลบล้างความเสื่อมเสียหรือความเสียหายต่างๆ อันเกิดจากการถูกฟ้องเป็นผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาโดยคดีไม่มีมูล ส่งผลต่อการบริหารราชการงานราชการมีประสิทธิภาพน้อยลง พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติราชการด้วยแนวทางการปฏิบัติแบบเดิมๆ ไม่มีความคิดสร้างสรรค์ ไม่มีการพัฒนาระบบงานให้มีประสิทธิภาพ การพัฒนาองค์กรเกิดขึ้นได้ยากหรือเป็นไปอย่างยากลำบาก และล่าช้า เกิดความสับสนในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่กล้าใช้อำนาจที่เป็นอำนาจดุลพินิจ⁴⁴ การฟ้องคดีถูกใช้เป็นเครื่องมือในการบีบบังคับเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ต้องดำเนินการตามที่เอกชนต้องการ บางครั้งใช้ในการเรียกรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ปฏิบัติไม่ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ ส่งผลเสียหายต่อระบบราชการโดยรวม

การฟ้องคดีโดยผู้เสียหายอาจเป็นไปเพื่อการล้มคดี ตัดอำนาจการดำเนินคดีของรัฐโดยผู้เสียหายกับจำเลยตกลงกันยุติคดีเพื่อไม่ให้จำเลยต้องรับโทษ หรือให้รับโทษน้อยลงแลกกับการรับทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดจากจำเลย แล้วตกลงยอมผ่อนปรนการสืบพยานให้อ่อนลงเพื่อให้ศาลยกฟ้อง อาจมีการนำพยานหลักฐานที่ไม่สมควรเข้าสืบ หรือผู้เสียหายทิ้งฟ้องโดยรู้เห็นเป็นใจกับจำเลยเพื่อให้ศาลยกฟ้อง บางกรณีผู้เสียหายอาจมีเจตนาที่จะดำเนินคดีให้หละหลวม เมื่อศาลจะยกฟ้องแล้วก็ไม่อุทธรณ์ต่อไป ทำให้คดีถึงที่สุด หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่โดยตรงไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้อีก เนื่องจากสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4) อันเป็นการฉ้อฉลกระบวนการยุติธรรม⁴⁵

นอกจากนี้การฟ้องคดีโดยผู้เสียหายอาจมีปัญหาในการแสวงหาพยานหลักฐานในคดีเนื่องจากพยานหลักฐานต่างๆ ที่สำคัญอันจะนำมาสู่การพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิด อยู่ในความครอบครองของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิด และหน่วยงานของรัฐเป็นส่วนใหญ่ ผู้เสียหายไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปสืบสวนสอบสวนหรือแสวงหาพยานหลักฐานจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้กระทำความผิดหรือหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องได้โดยตรง จึงทำให้ผู้เสียหายไม่สามารถแสวงหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐผู้กระทำความผิดเพื่อให้ศาลลงโทษได้ เพราะการพิสูจน์ความผิดของจำเลยในคดีอาญานั้นจะต้องพิสูจน์โดยปราศจากข้อสงสัยว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริง⁴⁶

⁴⁴ ตูลา โชติภักดิ์, “การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามมาตรา 157 ประมวลกฎหมายอาญา กับความแน่นอนชัดเจนในการบัญญัติกฎหมายอาญา” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2554), น. 84 – 85.

⁴⁵ ปกป้อง ศรีสนิท, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 19*, น. 488.

⁴⁶ จิรพันธ์ แก้วประดิษฐ์, “อำนาจในการดำเนินคดีอาญาของผู้เสียหายในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ : ศึกษาเฉพาะกรณีที่ขึ้นศาลยุติธรรมปกติ” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, พ.ศ. 2553), น. 119 – 120.

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

อำนาจอธิปไตยตามกฎหมายแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออ แบ่งอำนาจออกเป็น 3 อำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยมีหลักการสำคัญของแนวความคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจคือการใช้อำนาจยับยั้งอำนาจ กล่าวคือ การใช้อำนาจตรวจสอบซึ่งกันและกัน และไม่ให้อำนาจทั้งสามอำนาจรวมอยู่ในคนๆ เดียวกัน ซึ่งแต่ละประเทศต่างมีการจัดระบบความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจดังกล่าวแตกต่างกันออกไป แต่ก็มีหลักการสำคัญที่สอดคล้องกันคือ หลักประกันความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการ โดยการพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการต้องปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจอื่นใด เพื่อให้สามารถดำรงตนในฐานะหลักประกันการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชนได้อย่างเต็มที่ บนข้อสันนิษฐานที่ว่าผู้พิพากษา ตุลาการจะพิจารณาพิพากษาคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย ด้วยความรอบคอบ และใช้วิจารณ์ญานแห่งวิชาชีพเพื่อให้ประชาชนทุกคนได้รับความยุติธรรมจากกฎหมายโดยเสมอหน้ากัน แต่อย่างไรก็ตาม การพิจารณาพิพากษาคดีที่เกิดขึ้นระหว่างประชาชนทั่วไปกับการพิจารณาพิพากษาคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยย่อมแตกต่างกัน¹ เนื่องจากการบริหารราชการแผ่นดินหรือทำภารกิจของรัฐให้สำเร็จลุล่วงไปได้ต้องดำเนินการผ่านเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงเป็นตัวแทนของรัฐและกระทำการในนามของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใดเพื่อประโยชน์สาธารณะได้นั้น รัฐต้องมอบ “อำนาจ” ให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจเหนือกว่าบุคคลทั่วไป การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจเหนือกว่าบุคคลทั่วไปดังกล่าว ทำให้รัฐต้องคุ้มครองและควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สาธารณะก็ควรจะได้รับ การคุ้มครองจากรัฐมากกว่าบุคคลทั่วไป แต่หากเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประชาชน ก็ต้องมีการควบคุม และลงโทษการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นการเฉพาะ ดังนั้น

¹ สุรพล นิติไกรพจน์, “ทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจกับการห้ามศาลพิจารณาคดีที่ฝ่ายปกครองเป็นจำเลย” ใน หนังสือข้อกฎหมายในคดีนายกอนันต์, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2556), น. 73 – 75.

จึงมีการกำหนดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการเพื่อบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐแยกต่างหาก จากกฎหมายอาญาทั่วไปที่บังคับใช้กับประชาชนธรรมดา

การดำเนินคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นการดำเนินคดีที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยส่วนมากเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ มีหน้าที่ในการปฏิบัติราชการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีหน้าที่ต้องรักษาอำนาจรัฐที่ตนมีอยู่ให้บริสุทธิ์สะอาด ไม่ทำให้ตำแหน่งหน้าที่ราชการมัวหมอง หากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตและประพฤติมิชอบ ทำให้การบริหารงานของรัฐไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ก็ควรเป็นหน้าที่ของรัฐในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งในการดำเนินการไต่สวนเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด และการฟ้องคดีต่อศาล ทั้งนี้ ได้มีการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 เพื่อใช้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบโดยเฉพาะ โดยมีวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ คดีความที่เกี่ยวข้องได้รับการพิจารณาพิพากษาอย่างเสมอภาค รวดเร็ว และเป็นธรรม เพื่อเร่งรัดการดำเนินคดีโดยไม่เสียความเป็นธรรม และมีกระบวนการพิจารณาเป็นพิเศษ มีการคัดเลือกผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญจากผู้พิพากษาที่เคยเป็นผู้พิพากษาหัวหน้าศาล หรือผู้พิพากษาในศาลอาญา ไม่น้อยกว่า 10 ปี มาพิจารณาคดี เพื่อเป็นหลักประกันว่าเป็นผู้พิพากษาที่มีความชำนาญโดยเฉพาะ และจะทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 กำหนดให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบต่อศาลได้โดยตรง ซึ่งการกำหนดให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีต่อศาลได้โดยตรงดังกล่าว เป็นการฟ้องคดีที่ขัดต่อหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ และขัดต่อคุณธรรมทางกฎหมายในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ที่มุ่งคุ้มครองความบริสุทธิ์สะอาดแห่งอำนาจรัฐหรือตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งเป็นคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนรวม (Universalrechtsgut)² และทำให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบต่อศาลเป็นจำนวนมาก

จากสถิติการฟ้องคดีต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง และศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 1 – 9 พบว่า ระหว่าง พ.ศ. 2559 - พ.ศ. 2562 ผู้เสียหายฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมากที่สุด โดยฟ้องคดีรวม 2,166 คดี คิดเป็นร้อยละ 47.17 ของปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาล มากกว่าการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ที่ฟ้องคดีรวม 1,368 คดี

² คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2561), น. 152.

และการฟ้องคดีของอัยการสูงสุดที่ฟ้องคดีรวม 722 คดี³ และฐานความผิดที่ผู้เสียหายใช้ฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐมากที่สุด คือ ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 โดยขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ในปี พ.ศ. 2560 จำนวน 857 คดี คิดเป็นร้อยละ 59.51⁴ ในปี พ.ศ. 2561 จำนวน 896 คดี คิดเป็นร้อยละ 49.94⁵ และในปี พ.ศ. 2562 จำนวน 929 คดี คิดเป็นร้อยละ 44.11⁶ ซึ่งบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ดังกล่าว ขาดความชัดเจนแน่นอน ทั้งในส่วนของ การ “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ” และเจตนาพิเศษ “เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด” จึงขัดต่อ “หลักความชัดเจนแน่นอน” อันเป็นหลักประกันในกฎหมายอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2⁷ ที่กำหนดให้การบัญญัติความผิดอาญาต้องบัญญัติให้ชัดเจนแน่นอน (Nullum crimen sine lege certa) เนื่องจากโทษทางอาญาเป็นมาตรการที่รุนแรงที่สุดที่รัฐใช้ในการลงโทษประชาชน รัฐจึงต้องบัญญัติกฎหมายอาญาให้มีความชัดเจนแน่นอนที่สุด เพื่อเป็นหลักประกันว่ากฎหมายอาญาที่บัญญัติขึ้นเป็นไปตามเจตนารมณ์ในการร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างแท้จริง และเป็นการป้องกันไม่ให้ศาลบังคับใช้กฎหมายตามอำเภอใจ⁸ การที่บทบัญญัติมาตรา 157 ขาดความชัดเจนแน่นอน ทำให้ศาลหรือตุลาการเข้ามาเป็นผู้ใช้ดุลพินิจชี้ขาดว่าการกระทำใดเป็นความผิด

³ ผลการดำเนินงานศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2562, น. 42, สืบค้นเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2563, จาก <https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/2089/iid/184799>

⁴ รายงานสถิติคดีศาลยุติธรรมทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2560, น. 318, สืบค้นเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2563, จาก <https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/2085/iid/94936>

⁵ รายงานสถิติคดีศาลยุติธรรมทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2561, น. 134, สืบค้นเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2563, จาก <https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/2085/iid/142443>

⁶ ผลการดำเนินงานศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2562, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 3, น. 38.

⁷ ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 2 บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ...

⁸ คณิศ ฌ นคร, กฎหมายอาญาภาคทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 6 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2560), น. 93.

หรือมีอำนาจกระทำได้ ไม่ใช่กฎหมายเป็นผู้กำหนด⁹ เสมือนศาลหรือตุลาการเป็นผู้บัญญัติกฎหมาย ขึ้นมาบังคับใช้ด้วยตนเอง อันเป็นการก้าวล่วงเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ขัดต่อหลักการ แบ่งแยกอำนาจ¹⁰ และเป็นการคุกคามสิทธิและเสรีภาพของบุคคล¹¹ โดยมีการตีความบทบัญญัติดังกล่าว อย่างกว้างขวางเกินไปจนเลยไปจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

นอกจากนี้ การที่ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญายังไม่มีบทบัญญัติใดที่ทำให้พนักงานอัยการทราบ หรือได้เข้ามาในคดีอาญาที่ผู้เสียหายฟ้อง¹² คดีทุจริตและประพฤติมิชอบก็เช่นเดียวกัน เมื่อผู้เสียหาย ฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบต่อศาลโดยตรง ศาลไม่ได้แจ้งการฟ้องคดีให้พนักงานอัยการหรือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทราบ ทำให้พนักงานอัยการไม่ทราบ การฟ้องคดีของผู้เสียหาย ไม่ได้ขอเข้าร่วมเป็นโจทก์กับผู้เสียหาย หรือไม่สนใจที่จะเข้าร่วมเป็นโจทก์ กับผู้เสียหาย ทั้งยังอาจต้องรับแก้ต่างคดีให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้องคดี การฟ้องคดีทุจริตและ ประพฤติมิชอบโดยผู้เสียหาย จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินคดี ได้แก่ ปัญหาในการพิจารณา ความเป็นผู้เสียหาย ปัญหาการฟ้องคดีโดยไม่มีความรู้ความเข้าใจในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ปัญหาการฟ้องคดีโดยไม่สุจริต ปัญหาการฟ้องคดีที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย และปัญหาการ ฟ้องคดีโดยไม่มีการไต่สวนข้อเท็จจริง ส่งผลกระทบต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเอง เนื่องจากมีปริมาณคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลจำนวนมาก ศาลต้องพิจารณาคดีที่ไม่สำคัญ จนคดีความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบไม่ได้รับการพิจารณาพิพากษา ส่งผล กระทบต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้องคดี และระบบบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม ทั้งยังเป็นการ รวบอำนาจการสอบสวน การฟ้องคดี และการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ที่องค์กรศาลองค์กรเดียว ขัดต่อ หลักการแบ่งแยกอำนาจ และเป็นการสร้างองค์กรคู่ขนานกับองค์กรของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่สอบสวน ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทาง ข้อดี และข้อเสีย ที่จะเกิดขึ้นจากการ

⁹ เอช เอกูต์, กฎหมายอาญา, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2477), น.588.

¹⁰ พัสสน ดันติเตมิต, “ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวล กฎหมายอาญา มาตรา 157” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555), น. 121.

¹¹ คณิต ณ นคร, ข้อกฎหมายในคดีนายอานันท์, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2556), น. 107.

¹² ปกป้อง ศรีสนิท, “ปัญหาการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย”, ใน หนังสือรวมบทความ งานวิชาการประจำปี พ.ศ. 2550, พิมพ์ครั้งที่ 3 จัดพิมพ์โดยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น. 491.

ที่ยังคงกำหนดให้ผู้เสียหายฟ้องคดีต่อไปได้ การจำกัดสิทธิ และการตัดสิทธิในการฟ้องคดีของผู้เสียหาย ดังนี้

แนวทางที่ 1 การกำหนดให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้ แต่การฟ้องคดีของผู้เสียหายดังกล่าวหากศาลยกฟ้องในชั้นตรวจฟ้อง หรือชั้นไต่สวนมูลฟ้อง ไม่ตัดสิทธิการไต่สวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และไม่ตัดสิทธิฟ้องคดีของอัยการสูงสุด พนักงานอัยการ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และประธานกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งแนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับ แนวคำพิพากษาฎีกาที่ 9334/2538 และที่ 6446/2547 ที่กำหนดให้พนักงานอัยการสามารถฟ้องคดีอาญาได้อีก หากผู้เสียหายกับจำเลยดำเนินการฟ้องคดีโดยสมยอมกัน อันเป็นการแก้ไขปัญหา การฟ้องคดีอาญาโดยไม่สุจริตของผู้เสียหาย และยังคงรักษาการล่วงดุลอำนาจระหว่างผู้เสียหายกับ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งทำหน้าที่ไต่สวนคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และองค์กรอัยการที่ทำหน้าที่ ในการฟ้องคดี แต่แนวทางดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขปัญหาการฟ้องคดีโดยไม่มีความรู้ความเข้าใจ ในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ปัญหาการฟ้องคดีที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย การฟ้องคดี โดยไม่มีการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ และไม่ได้ลดปริมาณคดีที่จะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาในชั้นศาล ทั้งยังขัดต่อคุณธรรมทางกฎหมายของคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ที่มีคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็น ส่วนรวม เอกชนไม่อาจอ้างความเป็นเจ้าของคุณธรรมทางกฎหมายได้

แนวทางที่ 2 การจำกัดสิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยกำหนดให้ผู้เสียหายต้องดำเนินการกล่าวหาหรือยื่นเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก่อน หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้ดำเนินการไต่สวน หรือสอบสวน ดำเนินการไต่สวน หรือสอบสวน แล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ไม่แล้วเสร็จภายใน 3 ปี¹³ หรือคดีใกล้ขาดอายุความผู้เสียหายจึงจะสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีทุจริตและ

¹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

มาตรา 48 เมื่อความปรากฏต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะมีการกล่าวหาหรือไม่ว่า มีการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจโดยพลัน โดยในกรณีที่เป็นต้องมีการไต่สวน ต้องไต่สวนและ มีความเห็นหรือวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งต้องไม่เกิน สองปีนับแต่วันเริ่มดำเนินการไต่สวน

ในการกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. คำนึงถึงความรวดเร็ว ความยากง่ายของการไต่สวน และอายุความของการดำเนินการในเรื่องนั้น โดยจะระบุระยะเวลา ของการไต่สวนข้อกล่าวหาแต่ละประเภทที่แตกต่างกันก็ได้

ประพจน์มิชอบต่อศาลได้ โดยแนวทางนี้จะช่วยรักษาหลักการถ่วงดุลอำนาจระหว่างผู้เสียหายกับ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ช่วยแก้ไขปัญหาในการพิจารณาความเป็นผู้เสียหาย เนื่องจากการกล่าวหาหรือเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ไม่ได้จำกัดว่าผู้กล่าวหาหรือเรียนต้องเป็น ผู้เสียหาย บุคคลซึ่งพบเห็นการกระทำความผิด แม้ไม่ได้เป็นผู้เกี่ยวข้อง หรือเป็นผู้เสียหายจากการ กระทำความผิดก็สามารถกล่าวหาหรือเรียนการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่อยู่ในอำนาจ ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้¹⁴ แก้ไขปัญหาการฟ้องคดีโดยไม่สุจริต ปัญหาการฟ้องคดีที่ขัดต่อ เจตนารมณ์ของกฎหมาย การฟ้องคดีโดยไม่มีการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยมีการไต่สวน หรือสอบสวน ข้อเท็จจริงจากหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบ เมื่อคดีขึ้นสู่การพิจารณาในชั้นศาล ศาลสามารถใช้สำนวนการไต่สวน หรือสอบสวนข้อเท็จจริง มาประกอบการตรวจพ้อง ไต่สวนมูลฟ้อง หรือพิจารณา พิพากษาคดี ทำให้การเป็นดำเนินคดีในชั้นศาลเป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินการ ไต่สวน หรือสอบสวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การสั่งฟ้องคดี ขององค์กรอัยการอาจเกิดความล่าช้า ไม่น่าเชื่อถือ สร้างความรู้สึกไม่เป็นธรรมกับผู้เสียหาย นอกจากนี้ การจำกัดสิทธิในการฟ้องคดีของผู้เสียหายดังกล่าวก็ยังขัดต่อคุณธรรมทางกฎหมายของคดีทุจริต และประพจน์มิชอบ

แนวทางที่ 3 การตัดสิทธิการฟ้องคดีทุจริตและประพจน์มิชอบของผู้เสียหาย แนวทางนี้ ผู้เสียหายไม่อาจฟ้องคดีทุจริตและประพจน์มิชอบได้เลย ทำได้เพียงกล่าวหาหรือเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นอันไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จตามระยะเวลาตามวรรคหนึ่งหรือ วรรคสองคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจขยายระยะเวลาออกไปตามที่จำเป็นได้แต่รวมแล้วต้องไม่เกิน สามปี เว้นแต่เป็นเรื่องที่จำเป็นต้องเดินทางไปไต่สวนในต่างประเทศ หรือขอให้หน่วยงานของ ต่างประเทศดำเนินการไต่สวนให้ หรือขอรับเอกสารหลักฐานจากต่างประเทศ จะขยายระยะเวลา ออกเท่าที่จำเป็นก็ได้...

¹⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

มาตรา 60 คำกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ อย่างน้อยต้องมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา
- (2) ชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกร้อง
- (3) ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดตามข้อกล่าวหา พร้อมพยานหลักฐาน หรืออ้างพยานหลักฐาน

ผู้กล่าวหาจะเป็นผู้เสียหายหรือมิใช่ผู้เสียหายก็ได้ ...

ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้ดำเนิน หรือดำเนินการแล้ว มีมติว่าเรื่องกล่าวหาไม่มีมูล ผู้เสียหายก็ไม่สามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้อีก จึงทำให้ขาดการตรวจสอบ การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยผู้เสียหาย แต่ผู้เสียหายก็ไม่อาจ ทำให้คดีทุจริตและประพฤติมิชอบซึ่งเป็นคดีที่มีคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนรวมเสียหายได้เลย ทั้งยังสามารถแก้ไขปัญหาการฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบโดยผู้เสียหายได้ทั้งหมด

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาแนวทางการกำหนดให้ผู้เสียหายฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ การจำกัดสิทธิ และการตัดสิทธิในการฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้เสียหาย ทั้ง 3 แนวทาง จะเห็นว่าแต่ละแนวทางมีข้อดีและข้อเสียแตกต่างกัน การเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบอย่างกว้างขวาง ไม่มีขอบเขต ทำให้เกิดปัญหาจากการฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบส่งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และระบบบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม การตัดสิทธิผู้เสียหายในการฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ แม้จะทำให้ขาดการ ถ่วงดุลอำนาจในการดำเนินคดีระหว่างประชาชนกับรัฐ ทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับโอกาสในการบรรเทา ความเสียหายทางจิตใจ ไม่มีโอกาสต่อสู้คดีกับผู้กระทำความผิด “ในศาล” ซึ่งถือเป็นการต่อสู้ อย่างเดียวที่ชอบด้วยกฎหมาย¹⁵ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เสียหายก็ยังคงสามารถกล่าวหาร้องเรียน เจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดให้ ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบต่อศาลได้โดยตรง สถิติการฟ้องคดีทุจริตและ ประพฤติมิชอบ “หลักความเหนือกว่าของฝ่ายปกครอง” ซึ่งเป็นองค์กรที่ปฏิบัติงานให้แก่ส่วนรวม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์สาธารณะ และแนวคิดในการกำหนดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ที่มีแนวคิดพื้นฐานมาจากการแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อควบคุมตัวแทนของรัฐหรือผู้ใช้อำนาจรัฐไม่ให้นำอำนาจที่ตนได้รับจากรัฐไปใช้ในทางที่ก่อให้เกิด ความเสียหายแก่รัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประชาชน ประกอบกับคุณธรรมทางกฎหมายในคดี ทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งมีคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนรวมแล้ว รัฐควรเป็นผู้ดำเนินคดี กับเจ้าหน้าที่ของรัฐในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเอง หากจะให้สิทธิในการฟ้องคดีทุจริตและ ประพฤติมิชอบแก่ผู้เสียหาย ก็ควรให้สิทธิในการฟ้องคดีดังกล่าวอย่างจำกัด ดังนั้น จึงควรตัดสิทธิ การฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้เสียหาย โดยตัดข้อความในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณา

¹⁵ ปกป้อง ศรีสนิท, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 12*, น. 495.

คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 16 (1) “ในคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ ให้ไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าคดีนั้นพนักงานอัยการหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ หรือคดีนั้นอัยการสูงสุดหรือประธานกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ได้ฟ้องจำเลยโดยข้อหาอย่างเดียวกันด้วยแล้ว ให้จัดการตาม (2) หรือ (3) แล้วแต่กรณี” และตัดข้อความ “หรือคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์” ในมาตรา 17 วรรคสอง¹⁶ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว



¹⁶ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559

มาตรา 17 การไต่สวนมูลฟ้อง ให้ดำเนินการตามมาตรา 165 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สำหรับกรณีตามมาตรา 16 (2) ให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับการไต่สวนมูลฟ้องกรณีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์

ไม่ว่าจะเป็นคดีที่พนักงานอัยการหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์หรือคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ก่อนเริ่มไต่สวนมูลฟ้อง ถ้าจำเลยมาศาล ให้ศาลถามจำเลยว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีก็ให้นำบทบัญญัติมาตรา 173 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาใช้บังคับโดยอนุโลม

บรรณานุกรม

หนังสือและบทความในหนังสือ

- โกเมน ภัทรภิรมย์. “อัยการฝรั่งเศส.” ใน ระบบอัยการสากล. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้ว การพิมพ์, 2526.
- คณิต ณ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2561.
- _____. กฎหมายอาญาภาคทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2560.
- _____. ประมวลกฎหมายอาญา หลักกฎหมายและพื้นฐานการเข้าใจ. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2559.
- _____. ข้อกฎหมายในคดีนายกอานันท์. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2556.
- _____. “อำนาจฟ้องคืออำนาจศาล.” ใน ข้อกฎหมายในคดีนายกอานันท์. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2556.
- _____. วิอาญาวิพากษ์. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2552.
- _____. “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง.” ใน ระบบอัยการสากล. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, 2526.
- ณรงค์ ใจหาญ. หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2556.
- ธานีศ เกศวพิทักษ์. คำอธิบายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบและวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2561.
- _____. คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 1 - 2 (มาตรา 1 - 156) เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 13. กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, มิถุนายน 2559.
- ปกป้อง ศรีสนิท. “ปัญหาการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย.” ใน รวมบทความงานวิชาการประจำปี พ.ศ. 2550. พิมพ์ครั้งที่ 3. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.
- ประเทือง ธนียผล. อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา Criminology and Penology. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2557.
- สุรพล นิติไกรพจน์. “ทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจกับการห้ามศาลพิจารณาคดีที่ฝ่ายปกครองเป็นจำเลย.” ใน ข้อกฎหมายในคดีนายกอานันท์. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2556.

โสภณ รัตนกร. คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน. พิมพ์ครั้งที่ 11. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, 2557.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. สรุปสาระสำคัญของสนธิสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 United Nations Convention against Corruption UNCAC ฉบับผู้บริหาร. พิมพ์ครั้งที่ 3. สำนักการต่างประเทศ สำนักงาน ป.ป.ช., 2552.

อุดม รัฐอมฤต. คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563.

_____. รายงานวิจัยเรื่อง การแก้ไขปัญหาการทุจริตในระบบการเมืองและวงราชการไทย. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2546.

อุทัย อาทิวะ. คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 2 สิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : ห้างหุ้นส่วนจำกัด วิ.เจ.พรินต์ติ้ง, 2554.

เอช เอกูต์. กฎหมายอาญา. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2477.

วิทยานิพนธ์

กิตติ บุศยพลากร. “ผู้เสียหายในคดีอาญา.” วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523.

จิรพันธ์ แก้วประดิษฐ์. “อำนาจในการดำเนินคดีอาญาของผู้เสียหายในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ : ศึกษาเฉพาะกรณีที่ยื่นศาลยุติธรรมปกติ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ มงคล มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2553.

ญานิสรา เนียมประดิษฐ์. “ข้อห้ามการดำเนินคดีอาญาซ้ำตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4) : ศึกษาวัตถุแห่งคดีในคดีอาญา.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ มงคล มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2561.

ดาริน บุญมาเลิศ. “การฟ้องคดีในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ มงคล มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2554.

ตุลา โชติกักดี. “การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามมาตรา 157 ประมวลกฎหมายอาญา กับความแน่นอนชัดแจ้งในการบัญญัติกฎหมายอาญา.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ มงคล มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2554.

- พัสนัน ตันติเตมิต. “ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2555.
- วีระยุทธ เหลืองประเสริฐ. “การอุทธรณ์ฎีกาในปัญหาข้อกฎหมาย.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2552.
- สุพัตตรา ยุธชาติ. “ผู้เสียหายกับการมีส่วนร่วมในคดีอาญา.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ปริทัศน์ พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2552.
- อรรถพล ใหญ่สว่าง. “ผู้เสียหายในคดีอาญา.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2524.
- อัญชลี ฉายสุวรรณ. “การทดแทนค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายในคดีอาญาหรือเหยื่ออาชญากรรมโดยรัฐ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534.

รายงานวิจัย

- รัชชสิทธิ์ ธนิตกุล. การดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา. ในหลักสูตรผู้บริหารศาลยุติธรรม ระดับกลาง, 2558.
- วีระพงษ์ บุญญะภาส และคณะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การพัฒนาระบบการพิจารณาคดีของ ศาลยุติธรรมในการค้นหาความจริง เพื่ออำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนตามเจตนารมณ์ ของกฎหมาย. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558.
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. การนำรูปแบบการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาพัฒนารูปแบบการพิจารณาคดีอาญาทั่วไป. ในงานวิจัยหลักสูตร ผู้บริหารกระบวนการ ยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.), 2548.
- แสวง บุญเฉลิมวิภาส. การบังคับใช้กฎหมายเพื่อปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544.
- แสวง บุญเฉลิมวิภาส และคณะ. การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตาม อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ.2003. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ช., 2551.
- อุดม รัฐอมฤต และคณะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาความเหมาะสมในการปฏิรูป กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมาย อาญา มาตรา 157. กรุงเทพมหานคร : สำนักงาน ป.ป.ช., 2555.

บทความวารสาร

ปณิธิร์ ปทุมวัฒน์. “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 : United Nations Convention against Corruption 2003.” จลนิตี (มกราคม – กุมภาพันธ์ 2554) : 201 – 205.

สถาพร ภักดีวงศ์. “ปัญหาและอุปสรรคของการเปิดโอกาสให้ราษฎรมีสติพิพ้องเจ้าหน้าที่รัฐในความผิดอาญาเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ในระบบกฎหมายไทย.” วารสารสังคมวิจัยและพัฒนา. ปีที่ 1. ฉบับที่ 2 (เมษายน-มิถุนายน 2562) : 17.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

“ความรู้เกี่ยวกับสถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชัน” บทความวิชาการจากสำนักงาน ป.ป.ช.. http://www.odd.go.th/Anticorruption/PDF/Article_01.pdf , 5 พฤศจิกายน 2562.

“คำพิพากษาฎีกาที่ 2386/2541.” <https://deka.in.th/view-12658.html>, 29 เมษายน 2563.

“คำพิพากษาฎีกาที่ 771/2493.” <https://deka.in.th/view-52363.html>, 29 เมษายน 2563.

“คำพิพากษาฎีกาที่ 6969/2555.” <https://deka.in.th/view-528541.html>, 29 เมษายน 2563.

“คำพิพากษาฎีกาที่ 971/2508.” <https://deka.in.th/view-42420.html>, 29 เมษายน 2563.

“คำพิพากษาฎีกาที่ 4301/2543.” <https://deka.in.th/view-35120.html>, 29 เมษายน 2563.

“คำพิพากษาฎีกาที่ 687/2502.” <https://deka.in.th/view-40075.html>, 29 เมษายน 2563.,

“คำพิพากษาฎีกาที่ 4473/2532.” <https://deka.in.th/view-22874.html>, 29 เมษายน 2563.

“คำพิพากษาฎีกาที่ 9334/2538.” <https://deka.in.th/view-1452.html>, 5 มีนาคม 2563.,

“คำพิพากษาฎีกาที่ 6446/2547.” <https://deka.in.th/view-411685.html>, 5 มีนาคม 2563.

“คำพิพากษาฎีกาที่ 3663/2551.” <https://deka.in.th/view-413647.html>, 5 มีนาคม 2563.

“คำพิพากษาฎีกาที่ 4009/2552.” <https://deka.in.th/view-503069.html>, 5 มีนาคม 2563.

“คำพิพากษาฎีกาที่ 4881/2541.” <https://deka.in.th/view-13085.html>, 27 เมษายน 2563.

“คำพิพากษาฎีกาที่ 75/2532.” <https://deka.in.th/view-20931.html>, 27 กรกฎาคม 2563.

“คำพิพากษาฎีกาที่ 4820/2533.” <https://deka.in.th/view-24407.html>, 8 มีนาคม 2563.

“คำพิพากษาฎีกาที่ 1150/2534.” <https://deka.in.th/view-17726.html>, 8 มีนาคม 2563.

“คำพิพากษาฎีกาที่ 7663/2543.” <https://deka.in.th/view-34196.html>, 27 เมษายน 2563.

“คำพิพากษาฎีกาที่ 3509/2549.” <https://deka.in.th/view-267192.html>, 27 เมษายน 2563.

- “คำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง คดีอาญาหมายเลขดำที่ อท.127/2561 คดีอาญาหมายเลขแดงที่ อท.227/2561.” ระบบสืบค้นคำพิพากษาศาลชั้นต้น <https://decision.coj.go.th/>, 27 เมษายน 2563.
- “คำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง คดีหมายเลขดำที่ อท.352/2560 คดีหมายเลขแดงที่ อท.246/2561.” ระบบสืบค้นคำพิพากษาศาลชั้นต้น <https://decision.coj.go.th/>, 27 เมษายน 2563.
- “คำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง คดีหมายเลขดำที่ อท. 113/2561 คดีหมายเลขแดงที่ อท. 248/2561.” ระบบสืบค้นคำพิพากษาศาลชั้นต้น <https://decision.coj.go.th/>, 27 เมษายน 2563.
- “คำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง คดีหมายเลขดำที่ อท. 286/2561 คดีหมายเลขแดงที่ อท 95/2562.” ระบบสืบค้นคำพิพากษาศาลชั้นต้น <https://decision.coj.go.th/>, 27 เมษายน 2563.
- “คำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง คดีหมายเลขดำที่ อท.78/2561 คดีหมายเลขแดงที่ อท.283/2561.” ระบบสืบค้นคำพิพากษาศาลชั้นต้น <https://decision.coj.go.th/>, 27 เมษายน 2563.
- “คำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง คดีหมายเลขดำที่ อท.187 - 188/2560 คดีหมายเลขแดงที่ อท.136 - 137/2561.” ระบบสืบค้นคำพิพากษาศาลชั้นต้น <https://decision.coj.go.th/>, 27 เมษายน 2563.
- “คำพิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง คดีหมายเลขดำที่ 36/2562 คดีหมายเลขแดงที่ 134/2562.” ระบบสืบค้นคำพิพากษาศาลชั้นต้น <https://decision.coj.go.th/>, 27 เมษายน 2563.
- จารุวรรณ สุขุมลพงษ์. “แนวโน้มของคอร์รัปชันในประเทศไทย (The Trend of Corruption in Thailand).” https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/elaw_parcy/ewt_dl_link.php?nid=1484, 29 เมษายน 2563.
- โชคสุข กรกิตติชัย. “การจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ.” https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parcy_train/ewt_dl_link.php?nid=32609, 29 เมษายน 2563.
- “ทุจริต.” พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2554. <http://www.royin.go.th/dictionary/>, 5 พฤศจิกายน 2562

“ผลการดำเนินงานศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2562.”

<https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/2089/iid/184799>,
25 เมษายน 2563.

“รายงานสถิติคดีศาลยุติธรรมทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2560.” <https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/2085/iid/94936>, 25 เมษายน 2563.

“รายงานสถิติคดีศาลยุติธรรมทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2561.” <https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/2085/iid/142443>, 25 เมษายน 2563.

“ศาลชี้ 'ชาญชัย' มีสิทธิฟ้อง 'ทอท.-คิงเพาเวอร์'.” <https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/766126>, 8 มีนาคม 2563.

“อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nations Convention against Corruption – UNCAC).” <http://www.mfa.go.th/acc/th/news/6825/92645-อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต>, 29 เมษายน 2563.

“Corruption Perceptions Index 2019.” <https://www.transparency.org/cpi2019>, 29 เมษายน 2563.

“How do you define corruption.” https://www.transparency.org.nz/faqs-about-corruption/#define_corruption และ <https://www.worldbank.org/en/search?q=misuse+of+public+office+for+private+gain¤tTab=1>,
5 พฤศจิกายน 2562.

เอกสารอื่นๆ

ร่างที่ สคก. ตรวจพิจารณาแล้ว เรื่องเสร็จที่ 359/2559 เรื่องบันทึกหลักการและเหตุผล ประกอบ
ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ...

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางสาวพรพิมล วิชัยพันธ์
วันเดือนปีเกิด	28 มิถุนายน 2526
วุฒิการศึกษา	ปีการศึกษา 2547 : นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัย รามคำแหง ปีการศึกษา 2556 : เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรม ศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
ตำแหน่ง	พนักงานไต่สวน ระดับกลาง สำนักงาน ป.ป.ช.
ผลงานทางวิชาการ	พรพิมล วิชัยพันธ์. “ปัญหาการฟ้องคดีอาญาทุจริตและประพฤติดมิชอบโดยผู้เสียหาย.” วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2563.
ประสบการณ์ทำงาน	นิติกรปฏิบัติการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม