

การดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. :
ศึกษารณคดีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจฟ้องคดีตามมาตรา 11
แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญา
ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

สิัญภพ รูปเตี้ย*
รองศาสตราจารย์ อัจฉริยา ชูตินันท์**

บทคัดย่อ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเรื่องกล่าวหากรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากรณีมีมูลที่จะดำเนินคดีแล้ว ประธาน ป.ป.ช. จะต้องส่งรายงาน เอกสาร และพยานหลักฐาน พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป เว้นแต่อัยการสูงสุดมีความเห็นว่า เรื่องที่ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์และคณะทำงาน ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาและรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 11 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้

จากการศึกษาพบว่า การใช้อำนาจฟ้องคดีตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังขาดการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจ (Check and balance) สุ่มเสี่ยงต่อการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ไม่เป็นไปตามหลักการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และหลักนิติรัฐที่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาทุกขั้นตอนต้องโปร่งใส (Transparency) เพื่อนำไปสู่การตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Accountability) นอกจากนี้ มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ยังกำหนดให้การฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง จึงเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอย่างมาก ทั้งที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีฐานะเป็นเพียง

* นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต

** ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

“องค์กรตรวจสอบข้อเท็จจริงชั้นก่อนฟ้องคดีอาญา” ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเท่านั้น ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เช่น เขตปกครองพิเศษฮ่องกง ประเทศสิงคโปร์ รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศฝรั่งเศส ต่างกำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจขององค์กรที่มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งการดำเนินคดีนั้นสามารถตรวจสอบทั้งจากองค์กรภายในและภายนอกได้ อีกทั้งมีกลไกในการถ่วงดุลอำนาจโดยกำหนดให้อำนาจฟ้องคดีต่อศาลเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการเท่านั้น ซึ่งแตกต่างกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่ามีควมจำเป็นต้องมีการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ อำนาจฟ้องคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ให้มีการไต่สวนมูลฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน เพื่อเป็นการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจฟ้องคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามหลักการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ดีและหลักนิติรัฐ ตลอดจนปรับปรุงระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการไต่สวนคดี ทั้งนี้ เพื่อให้สำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมาตรฐานมากยิ่งขึ้น

1. บทนำ

การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา กรณีถูกกล่าวหาว่าทุจริต และประพฤติมิชอบ เดิมเป็นอำนาจของพนักงานสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์เช่นเดียวกับการดำเนินคดีอาญากับบุคคลทั่วไป แต่เนื่องจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้มีบารมีและมีอิทธิพลสามารถแทรกแซงการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ และในบางกรณีพบว่ามีสถานะเป็นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญานั้น ทำให้การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่มีประสิทธิภาพและไม่สามารถดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นตัวการสำคัญในการทุจริตได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระ มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตและประพฤติมิชอบ และมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน วินิจฉัยคดีและดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เรียกว่า “การไต่สวนข้อเท็จจริง” นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีศาลฎีกา

แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ และมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 เพื่อใช้ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล โดยมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว กำหนดให้เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากรณีมีมูลที่จะดำเนินคดีให้ประธาน ป.ป.ช. ส่งรายงาน เอกสาร และพยานหลักฐาน พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อให้ยื่นฟ้องต่อศาล เว้นแต่อัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นมีข้อไม่สมบูรณ์ และคณะทำงานที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ ตามมาตรา 11 วรรคสอง ประกอบมาตรา 23 (2) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทั้งนี้มาตรา 25 ได้กำหนดให้การฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว จะเห็นได้ว่านอกจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหาว่าทุจริตและประพฤติมิชอบแล้ว กฎหมายยังให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องคดีหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ในกรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นมีข้อไม่สมบูรณ์ และคณะทำงานที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และผู้แทนอัยการสูงสุดตั้งขึ้นเพื่อร่วมกันพิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ โดยไม่ปรากฏว่ามีกฎหมายใดให้อำนาจในการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและหลักนิติรัฐ

2. แนวคิดการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการตรวจสอบถ่วงดุล

2.1 แนวคิดการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยมีมาช้านาน รัฐและประชาชนทุกภาคส่วนให้ความสำคัญกับปัญหานี้อย่างมาก แต่อำนาจและมาตรการทางกฎหมายสำหรับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังมีข้อบกพร่องไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้การทุจริตและประพฤติมิชอบยังคงทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น และเป็นเหตุผลหนึ่งในการทำรัฐประหารจนก่อให้เกิดแรงกดดันจากประชาชนต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะต้องปฏิรูปการเมือง และสร้างกลไกและมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ทำให้เกิดแนวคิดในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นหลายประการ อาทิ การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยรัฐสภา (กานดา สิริฤทธิภักดี, 2539 : 118-123) โดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติ และโดย

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยอำนาจพิเศษ (สรุปผล นิติไกรพจน์ และคณะ, 2547 : 23-42) แต่การดำเนินคดียังขาดประสิทธิภาพในการนำตัวผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำความผิดมาลงโทษ เพราะเป็นคดีที่มีความซับซ้อน ผู้กระทำความผิดมีบารมีและอิทธิพล ประกอบกับระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่กำหนดให้ฝ่ายผู้กล่าวหาเป็นผู้พิสูจน์ความผิดของจำเลยโดยศาลต้องวางตัวเป็นกลางนั้น ไม่อาจจะเป็นฝ่ายค้นหาข้อเท็จจริงได้ง่ายนัก ทำให้ภายหลังการปฏิรูปการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระ มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริง และกำหนดให้มีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อพิจารณาพิพากษาคดี โดยมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 กำหนดวิธีการพิจารณาคดีให้แตกต่างคดีอาญาทั่วไป และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้

2.2 การตรวจสอบและถ่วงดุล

การตรวจสอบและถ่วงดุล คือ การให้อำนาจแต่ละอำนาจมีการดูแลและคานอำนาจซึ่งกันและกันระหว่างองค์กร ซึ่งถือว่ามีสำคัญในการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจไปในทางมิชอบและปราศจากการควบคุม (ธีระวัฒน์ เอื้อพอพล, 2551 : 8) และถือเป็นหลักการสำคัญที่จะช่วยก่อให้เกิดหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐไปในทางที่มิชอบ (หยุด แสงอุทัย, 2538 : 123-124) โดยรัฐสมัยใหม่ที่ยึดถือหลักนิติรัฐ (Legal state) ต่างก็ยอมรับการนำเอาหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐไปใช้ในการปกครองประชาชนของตน ซึ่งการตรวจสอบการใช้อำนาจสามารถกระทำได้ใน 2 ลักษณะ คือ การตรวจสอบโดยองค์กรภายในและการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก ส่วนการถ่วงดุลนั้นเป็นการดำเนินการขององค์กรหนึ่งที่มีอำนาจถ่วงดุลหรือยับยั้งการใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่ง เพื่อให้เกิดความสมดุลในการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ และป้องกันมิให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดมีอำนาจมากเกินไป ซึ่งถือเป็นกลไกในการควบคุมมิให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบ (สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, 2551 : 21)

3. วิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการใช้อำนาจฟ้องคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในอดีตที่ผ่านมาใช้ระบบเดียวกันกับการดำเนินคดีอาญาเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่นและบุคคลธรรมดาทั่วไป กล่าวคือ ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา ได้แก่ พนักงานอัยการและผู้เสียหายเท่านั้น เนื่องจากการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น มีลักษณะเป็นความผิดอาญาแผ่นดิน ถือว่าเป็นความผิดที่รัฐเป็นผู้เสียหายโดยตรง ดังนั้น พนักงานอัยการจึงเป็น

ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแห่งรัฐ ทั้งนี้พนักงานอัยการจะฟ้องคดีได้ ต่อเมื่อมีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน และพนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนคดี โดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนผู้เสียหายนั้นแม้จะนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลได้เองก็มีข้อจำกัดตามกฎหมาย กล่าวคือ หากเป็นคดีที่ต้องหาฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งโดยสภาพรัฐเท่านั้น เป็นผู้ได้รับความเสียหาย บุคคลอื่นจะนำคดีนั้นมาฟ้องเองไม่ได้ และในกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเอง ศาลจะต้องไต่สวนมูลฟ้องก่อนประทับฟ้อง ส่วนคดีที่พนักงานอัยการฟ้องต่อศาลนั้นศาลจะไต่สวนมูลฟ้องก่อนหรือไม่ก็ได้ เพราะถือว่าได้ผ่านการสอบสวนของพนักงานสอบสวนมาแล้ว สำหรับศาลที่โจทก์จะนำคดีมาฟ้อง ได้แก่ ศาลยุติธรรมที่มีอยู่ตามปกติ โดยต้องเริ่มคดีที่ศาลชั้นต้น เมื่อศาลชั้นต้นพิพากษาแล้ว หากคู่ความไม่เห็นพ้องด้วยก็มีสิทธิอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไปได้ตามบทบัญญัติของกฎหมาย คำวินิจฉัยของศาลฎีกาถือเป็นที่สุด แต่เนื่องจากกระบวนการดำเนินคดีอาญาในลักษณะดังกล่าว ก่อให้เกิดความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพในการนำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาลงโทษ เพราะเป็นคดีที่มีความซับซ้อน ผู้กระทำความผิดเป็นนักการเมืองที่มีบารมีและอิทธิพล ประกอบกับระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้ฝ่ายผู้กล่าวหาเป็นผู้มีหน้าที่พิสูจน์ความผิดของจำเลย โดยศาลจะต้องวางตัวเป็นกลางไม่อาจจะค้นหาข้อเท็จจริงเองได้ง่ายนัก จนกระทั่งต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดหลักการและรูปแบบการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นใหม่ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา เพื่อจัดการคดีทุจริตประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ ตลอดจนมีการตรากฎหมายและประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 เพื่อใช้ในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งเป็นการเปลี่ยนหลักการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จากในอดีตที่ให้พนักงานอัยการและผู้เสียหายเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา

เมื่อเปรียบเทียบกับกรดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นเขตปกครองพิเศษฮ่องกง ประเทศสิงคโปร์ รัฐนิวเซาท์เวลส์ ประเทศออสเตรเลีย และประเทศฝรั่งเศส พบว่าประเทศเหล่านี้มีกระบวนการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีลักษณะเหมือนและแตกต่างกันออกไป การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมาเป็นการเฉพาะหรือองค์กรอิสระ โดยในการดำเนินการสามารถตรวจสอบทั้งจากองค์กรภายในและภายนอกได้ และมีกลไกในการ

ถ่วงดุลอำนาจ โดยพนักงานอัยการมีบทบาทสำคัญในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจขององค์กรที่มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยกำหนดอำนาจฟ้องคดีต่อศาลให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการเท่านั้น ซึ่งเป็นหลักการดำเนินคดีโดยรัฐ (Public Prosecution) หน่วยงานที่ตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะหรือองค์กรอิสระที่ทำการสอบสวนหรือไต่สวนข้อเท็จจริงไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เอง ซึ่งมีความแตกต่างกับการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ ในกรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นมีข้อไม่สมบูรณ์ และคณะกรรมการผู้แทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. และผู้แทนอัยการสูงสุด ที่ตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ ซึ่งแตกต่างจากหลักการดำเนินคดีโดยรัฐ (Public Prosecution) และเป็นการให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอย่างมากในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

อย่างไรก็ดี จากการศึกษาพบว่า การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีปัญหาและอุปสรรคในหลายประการ ส่วนหนึ่งเกิดจากมาตรฐานการจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามระเบียบและประกาศที่เกี่ยวข้อง ข้อไม่สมบูรณ์ของสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง และการใช้อำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังขาดการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจในการฟ้องคดี ทั้งที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเป็นผู้กล่าวหาที่มีผู้ใช้เสียหาย เป็นผู้ทำหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เป็นผู้ทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยชี้มูลความผิด รวมทั้งมีอำนาจฟ้องคดีได้เอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ จึงสามารถกล่าวได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ที่มีอำนาจดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่กลับไม่พบว่ากฎหมายที่มีอยู่นั้นได้กำหนดมาตรการหรือกลไกในการควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจตรวจสอบได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ดี ที่ขั้นตอนการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาทุกขั้นตอนต้องโปร่งใสเป็นธรรม และสามารถตรวจสอบได้ ทำให้ส่อเสี่ยงต่อการใช้อำนาจโดยมิชอบและใช้อำนาจตามอำเภอใจ อันจะส่งผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรที่มีภารกิจและหน้าที่หลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศ ขาดความน่าเชื่อถือและไม่ได้รับการยอมรับจากผู้ที่เข้าสู่กระบวนการและประชาชนโดยทั่วไป ตลอดจนองค์กรต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศ ในขณะที่เดียวกันการที่กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีเองได้จึงเป็นการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจของอัยการสูงสุด เนื่องจากเห็นว่าอัยการสูงสุดไปดำรง

ตำแหน่งเป็นกรรมการในหน่วยงานของรัฐ อาทิ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัด กระทรวงต่าง ๆ ที่กำกับดูแลโดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ในการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องคดีผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองของอัยการสูงสุด จึงขาดความเป็นอิสระ ถูกแทรกแซง และครอบงำจาก ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้เขียนจึงเห็นว่ายังคงมีความจำเป็นที่สมควรจะคงกำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

นอกจากนี้ จากการศึกษายังพบว่า นอกจากกฎหมายจะให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เองแล้ว ยังให้ความเชื่อถือสำนวนและ รายงานการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นอย่างยิ่ง โดยกำหนดให้การฟ้องคดีไม่ต้องมี การไต่สวนมูลฟ้อง และในการพิจารณาคดีให้ศาลยึดสำนวนและรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลัก ทั้งที่เรื่องที่น่ามาฟ้องเป็นคดีนั้น อัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่ายังมีข้อ ไม่สมบูรณ์หรือยังมีพยานหลักฐานไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะฟ้องคดีได้

ฉะนั้น เพื่อให้การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีประสิทธิภาพ มากยิ่งขึ้น รวมทั้งเป็นที่ยอมรับของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกดำเนินคดีและประชาชน โดยทั่วไป จึงควรสร้างกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และพัฒนาให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสถานะเป็นองค์กร วินิจฉัย เนื่องจากในปัจจุบันการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีลักษณะเป็น การดำเนินการภายในไม่มีลักษณะเปิดเผย ก่อให้เกิดข้อสงสัยในความเป็นอิสระ ความเป็นกลาง และความเป็นธรรม ซึ่งหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสถานะเป็นองค์กรวินิจฉัยแล้ว เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยว่า ข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิดจริง การฟ้องคดีต่อศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ย่อมเข้าข่ายเป็นการพิจารณาคดีโดยองค์กร วินิจฉัยคดีหรือศาลที่สูงกว่า ทำให้กระบวนการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีประสิทธิภาพ และไม่ทำให้เกิดความล่าช้าในการพิจารณาคดีอันเกิดจากการที่พยานในชั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มากลับคำในชั้นศาลฎีกา และเพื่อเป็นการสร้างความสมดุลของการใช้ อำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้เขียนเห็นว่า สำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรมีมาตรฐานมากยิ่งขึ้น เพื่อลดปริมาณ เรื่องที่อัยการสูงสุดมีความเห็นว่ายังมีข้อไม่สมบูรณ์ และควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ในการใช้อำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีความ ชัดเจนมากยิ่งขึ้นโดยเปิดโอกาสให้สามารถทบทวนการยื่นฟ้องคดีที่ไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะฟ้องได้ ทั้งนี้ผู้ที่ทำหน้าที่ในการฟ้องคดีและดำเนินคดีในชั้นศาลแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่มีคุณสมบัติ มีความรู้ความสามารถ และความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีอาญาเช่นเดียวกับพนักงานอัยการ โดยไม่ควรแต่งตั้งให้ ทนายความฟ้องคดีแทนเนื่องจากขัดต่อหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) และ ประการที่สำคัญยิ่งคือ การกำหนดให้มีการไต่สวนมูลฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ยื่นฟ้อง เพื่อเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจฟ้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีความรอบคอบตามสมควรว่าเรื่องที่นำมาฟ้อง เป็นคดีนั้นเป็นความผิดหรือไม่ และมีพยานหลักฐานสมบูรณ์เพียงพอที่จะรับคดีไว้พิจารณาพิพากษาต่อไปได้หรือไม่ เนื่องจากคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้อำนาจฟ้องคดีเองนั้น เป็นเรื่องที่ยัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่ายังมีข้อไม่สมบูรณ์หรือยังมีพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะฟ้องคดีได้ ซึ่งแนวทางดังกล่าวจะเป็นการสร้างความสมดุลของการใช้อำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีความน่าเชื่อถือในการใช้อำนาจฟ้องคดีมากยิ่งขึ้น และทำให้การใช้อำนาจฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลได้ด้วย

4. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์ข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าควรมีการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ระเบียบ และประกาศที่เกี่ยวข้องกับการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการนำคดีขึ้นสู่ศาลในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน ตลอดจนแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ดังต่อไปนี้

1. กำหนดมาตรฐานสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ระเบียบ และประกาศที่เกี่ยวข้องกับการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพให้สำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมาตรฐานมากยิ่งขึ้น อันจะเป็นการช่วยลดปริมาณเรื่องกล่าวหาที่ยัยการสูงสุดจะแจ้งข้อไม่สมบูรณ์ ดังนี้

1.1 กำหนดให้มีพนักงานอัยการเข้าร่วมเป็นอนุกรรมการในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกสำนวน

1.2 กำหนดให้ในคดีที่ต้องอาศัยความเชี่ยวชาญเฉพาะทางต้องมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน เข้าร่วมเป็นอนุกรรมการในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกสำนวน

1.3 กำหนดให้มีคณะอนุกรรมการกลั่นกรองสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือองค์คณะพนักงานไต่สวน ก่อนนำเสนอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยชี้มูลความผิด

2. กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการนำคดีขึ้นสู่ศาลในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน โดยกำหนดให้มีคณะอนุกรรมการ

พิจารณาการฟ้องคดีอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบพยานหลักฐาน
ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงว่ามีเพียงพอที่จะดำเนินคดีได้หรือไม่

3. กำหนดให้ศาลไต่สวนมูลฟ้องคดีอาญาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ยื่นฟ้องคดีเอง
หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน โดยแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542
ที่บัญญัติว่า “การฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง...”
แก้ไขเพิ่มเติมข้อความว่า “...เว้นแต่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้ง
ทนายความให้ฟ้องคดีแทน...”