



ปัญหาการฟ้องคดีอาญาทุจริต และประพฤติมิชอบโดยผู้เสียหาย Problem of Criminal Prosecution, Corruption and Misconduct by the Injured Person

พรภิมล วิชัยพันธ์*

Pornpimon Wichaipan

■ บทคัดย่อ

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ได้กำหนดให้ผู้เสียหายสามารถเป็นโจทก์ฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ต่อศาลได้โดยตรง โดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบจากหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต บทความนี้จะมุ่งศึกษาแนวคิดในการ ดำเนินคดีอาญา แนวคิดในการกำหนดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความเป็นผู้เสียหาย คุณธรรมทางกฎหมาย และการดำเนินคดีทุจริตและ ประพฤติมิชอบในประเทศไทย จากการศึกษาพบว่า การกำหนดให้ผู้เสียหาย สามารถฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบต่อศาลได้โดยตรง ขัดต่อคุณธรรม ทางกฎหมาย เป็นการสร้างองค์การคู่ขนานกับองค์กรของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ ในการไต่สวนดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่มีการตรวจสอบกลั่นกรอง การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนนำคดีขึ้นสู่ศาล นำไปสู่ความล่าช้าในการ พิจารณาพิพากษาคดี ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายในการ จัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยจากสถิติการฟ้องคดี ต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง และศาลอาญาคดีทุจริตและ ประพฤติมิชอบภาค 1-9 พบว่าระหว่าง พ.ศ. 2559-2562 ผู้เสียหายฟ้องคดี ทุจริตและประพฤติมิชอบมากที่สุด โดยฟ้องคดีรวม 2,166 คดี คิดเป็น

* นักศึกษานิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายอาญา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

Student of master of law degree, Criminal law, faculty of law, Thammasat University

Received: June 1, 2020 Revised: October 15, 2020 Accepted: October 16, 2020

ร้อยละ 47.17 ของปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาพิพากษาของศาล ก่อให้เกิดปัญหาจากการฟ้องคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบโดยผู้เสียหายทั้งปัญหาในการพิจารณาความเป็นผู้เสียหาย ปัญหาการฟ้องคดีโดยไม่มีความรู้ความเข้าใจในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ปัญหาการฟ้องคดีโดยไม่สุจริต ปัญหาการฟ้องคดีที่ขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย และปัญหาการฟ้องคดีโดยไม่มีการไต่สวนข้อเท็จจริง ส่งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐและระบบบริหารราชการแผ่นดิน

คำสำคัญ: คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ, คุณธรรมทางกฎหมาย, การฟ้องคดีโดยผู้เสียหาย

■ Abstract

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 article 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 determination the right of the injured person to be able to file a lawsuit for corruption and misconduct directly to the court is 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.

Keywords: Cases of Fraud and Misconduct, Legal morality, Litigation by the Injured Person

■ บทนำ

ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ จัดตั้งขึ้น เพื่อให้สามารถเร่งรัดการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบโดยไม่เสียความเป็นธรรม (สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ม.ป.ป.) และมีกระบวนการพิจารณาเป็นพิเศษโดยคัดเลือกผู้พิพากษาที่มีความเชี่ยวชาญจากผู้พิพากษาที่เคยเป็นผู้พิพากษาหัวหน้าศาล หรือผู้พิพากษาในศาลอาญาไม่น้อยกว่า 10 ปี มาพิจารณาคดีเพื่อเป็นหลักประกันว่าผู้พิพากษามีความชำนาญโดยเฉพาะ และจะทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างรวดเร็ว (โชคสุข กรกิตติชัย, 2559) โดยพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มีหลักเกณฑ์การฟ้องคดีเหมือนการฟ้องคดีอาญาทั่วไปที่ต้องพิจารณาถึงแบบของคำฟ้อง ศาลที่มีเขตอำนาจ และตัวบุคคลผู้มีอำนาจฟ้อง โดยบุคคลที่จะมีอำนาจฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ได้แก่ อัยการสูงสุด คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประธานกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานอัยการ และผู้เสียหาย ซึ่งผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้โดยตรง ไม่ต้องผ่านกระบวนการไต่สวนและรวบรวมพยานหลักฐานจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ไม่ว่าจะเป็นสำนักงาน ป.ป.ช. สำนักงาน ป.ป.ท. หรือพนักงานอัยการ

การกำหนดให้ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งมีคุณธรรมทางกฎหมายมุ่งคุ้มครองความบริสุทธิ์สะอาดแห่งอำนาจรัฐหรือตำแหน่งหน้าที่ราชการต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

อาจก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินคดี ทั้งในส่วนที่ผู้เสียหายไม่มีความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องร้องดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ การกลั่นแกล้งฟ้องร้องการฟ้องคดีเพื่อตัดอำนาจการแสวงหาข้อเท็จจริงและไต่สวนข้อเท็จจริงของหน่วยงานรัฐที่มีอำนาจ นอกจากนี้ศาลยังมีภาระที่จะต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องคดี โดยแต่งตั้งเจ้าพนักงานคดีเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือศาลในการดำเนินคดี ทั้งในชั้นไต่สวนมูลฟ้องและในระหว่างพิจารณาคดี ซึ่งเป็นการสร้างองค์การคู่ขนานกับองค์กรของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่มีมาตรการตรวจสอบกลั่นกรองการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนคดีขึ้นสู่ศาล นำไปสู่ความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดี ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายในการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ส่งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐและระบบบริหารราชการแผ่นดิน

ความเป็นผู้เสียหาย และคุณธรรมทางกฎหมาย

ผู้เสียหายเป็นบุคคลที่มีความสำคัญในการดำเนินคดีอาญา เนื่องจากผู้เสียหายเป็นจุดเริ่มต้นของความผิดเป็นกฎหมายและสำคัญในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด (อรรถพล ใหญ่สว่าง, 2524) นอกจากนี้ ผู้เสียหายยังเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการกระทำความผิดอาญา ผู้เสียหายจึงนับเป็นองค์ประกอบสำคัญในการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด เพราะในคดีความผิดต่อส่วนตัว หากผู้เสียหายไม่ประสงค์จะร้องทุกข์ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด ซึ่งเป็นเงื่อนไขในการดำเนินคดีแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่อาจ

ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้ ดังนั้น ความเป็นผู้เสียหายจึงควรได้รับการพิจารณาเป็นอันดับแรกในการดำเนินคดีอาญา

ในทางอาชญาวิทยาและในทางกฎหมาย ได้ให้คำนิยามความหมายของความเป็นผู้เสียหายไว้แตกต่างกัน โดยในทางอาชญาวิทยา จะให้ความหมายของ “ผู้เสียหาย” กว้างกว่า ผู้เสียหายในทางกฎหมาย โดยในทางอาชญาวิทยา “ผู้เสียหาย” หมายถึง บุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการก่ออาชญากรรมของผู้กระทำความผิด ซึ่งผู้เสียหายอาจได้รับความเสียหายทางร่างกาย จิตใจ หรือทรัพย์สิน และผู้เสียหายอาจเป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล ที่ถูกประทุษร้ายในทางทรัพย์สินด้วย แต่บุคคลหรือนิติบุคคลต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดโดยตรงเท่านั้น ไม่รวมถึงบุคคลผู้มีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหาย (อัญชลี ฉายสุวรรณ, 2534) ส่วนในทางกฎหมายไม่ถือว่าผู้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดเป็นผู้เสียหาย และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ให้คำนิยาม “ผู้เสียหาย” ในคดีอาญาไว้ในมาตรา 2 (4) ว่า “ผู้เสียหาย” หมายความว่าบุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 4, 5 และ 6 ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวสามารถแบ่งผู้เสียหายออกได้เป็น ผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยแท้ และผู้มีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหาย โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความเป็นผู้เสียหาย ดังนี้

1. ต้องมีการกระทำความผิดทางอาญาฐานใดฐานหนึ่งเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกฎหมายอื่นที่ได้บัญญัติให้การกระทำนั้นเป็น

ความผิดและกำหนดโทษทางอาญาไว้ โดยการกระทำความผิดจะต้องถึงขั้นตอนการลงมือกระทำความผิด หากเป็นเพียงการคิด และตกลงใจที่จะกระทำความผิด แม้จะอยู่ในขั้นเตรียมการก็ไม่เป็นความผิด เว้นแต่ในความผิดบางฐานที่กฎหมายกำหนดให้การเตรียมการกระทำความผิดเป็นการกระทำความผิด

2. ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญาต้องเป็นบุคคล โดยอาจเป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล

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

4. บุคคลผู้ได้รับความเสียหายต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย กล่าวคือบุคคลนั้นต้องไม่เป็นผู้ร่วมกระทำความผิด ไม่เป็นผู้ยินยอมให้ผู้อื่นกระทำความผิดต่อตน และการกระทำความผิดนั้น

จะต้องไม่ได้มีมูลมาจากการที่ตนมีเจตนาฝ่าฝืนกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมาย แต่เกิดจากการวางหลักเกณฑ์ของศาลฎีกาในการพิจารณาความเป็นผู้เสียหาย โดยศาลฎีกาวางบรรทัดฐานการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายมาโดยตลอดว่าการเป็นผู้เสียหายในคดีอาญานั้นต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย

อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ผู้เสียหายโดยนิตินัยดังกล่าว ถูกวิจารณ์ว่าศาลได้นำเอาหลักการทางแพ่งมาใช้ปะปนกับการดำเนินคดีอาญา และขัดกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ เนื่องจากหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ รัฐมีหน้าที่ต้องดำเนินคดีเพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เมื่อมีผู้ละเมิดกฎหมายกระทำความผิดอาญาบุคคลนั้นจะต้องถูกดำเนินคดีและลงโทษตามกฎหมาย โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าผู้เสียหายในคดีมีส่วนร่วมในการกระทำความผิด หรือยินยอมให้ผู้อื่นกระทำความผิดต่อตนหรือไม่ (อุทัย อาทิวะช, 2554)

คณิต ณ นคร (2561) เห็นว่าการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายโดยพิจารณาจากความเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย เป็นการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายโดยมุ่งให้ความสำคัญกับตัวบุคคลซึ่งไม่ตรงกับนิยามของกฎหมาย เนื่องจากไม่ได้แสดงให้เห็นถึงความเสียหายจากการกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่ง และเห็นว่าการพิจารณาความเป็นผู้เสียหายจะต้องพิจารณาจากความเสียหายที่ความผิดอาญาแต่ละฐานมุ่งคุ้มครองซึ่งกฎหมายไม่ได้มุ่งคุ้มครองวัตถุมีรูปร่างหรือบุคคล แต่มุ่งคุ้มครองสภาวะทางความคิดซึ่งเป็นสภาวะที่พึงปรารถนา เป็นสิ่งที่เป็นประโยชน์

หรือมีคุณค่าต่อการอยู่ร่วมกันในสังคมของมนุษย์อย่างปกติสุข เป็นสิ่งที่กฎหมายประสงค์จะคุ้มครองจากการล่วงละเมิด เช่น ในความผิดฐานฆ่าผู้อื่น สิ่งที่ยกกฎหมายประสงค์จะคุ้มครองไม่ใช่ตัวบุคคลแต่เป็น “ชีวิตมนุษย์” ในความผิดฐานทำให้แท้งลูก สิ่งที่ยกกฎหมายประสงค์จะคุ้มครอง คือ “ชีวิตในครรภ์มารดา” และในความผิดฐานทำร้ายร่างกาย สิ่งที่ยกกฎหมายประสงค์จะคุ้มครอง คือ “ความปลอดภัยของร่างกาย” เป็นต้น ซึ่งสิ่งเหล่านี้ เรียกว่า “คุณธรรมทางกฎหมาย” (rechtsgut/legal interest) จึงอาจกล่าวได้ว่า “คุณธรรมทางกฎหมาย” หมายถึงคุณค่าหรือประโยชน์ของการอยู่ร่วมกันที่กฎหมายคุ้มครอง และกฎหมายอาญามีภารกิจที่จะต้องคุ้มครองคุณธรรมทางกฎหมาย

“คุณธรรมทางกฎหมาย” เป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากกรรมของการกระทำ โดยกรรมของการกระทำเป็นวัตถุหรือบุคคลที่ถูกกระทบจากการกระทำ เช่น ในความผิดฐานลักทรัพย์ คุณธรรมทางกฎหมาย คือ กรรมสิทธิ์และการครอบครองส่วนตัวทรัพย์เป็นกรรมของการกระทำ ในความผิดฐานปลอมเอกสาร คุณธรรมทางกฎหมาย คือ ความมั่นคงและความเชื่อถือในการใช้เอกสารเป็นพยานหลักฐานส่วนเอกสารเป็นกรรมของการกระทำ (ดาโรน บุญมาเลิศ, 2554) บทบัญญัติในความผิดอาญาฐานต่าง ๆ จะมีการกำหนดการกระทำความผิด กรรมของการกระทำผู้กระทำความผิด และคุณธรรมทางกฎหมายไว้ ซึ่งการที่ความผิดอาญาแต่ละฐานกำหนดคุณธรรมทางกฎหมายไว้ จะเป็นเครื่องช่วยในการตีความกฎหมายอาญา เพื่อให้แยกความแตกต่างระหว่างความผิดฐานต่าง ๆ ที่คล้ายกันหรือใกล้เคียงกัน ทั้งยังช่วยในการพิจารณาว่าบุคคลใดเป็น

ผู้เสียหายในความผิดอาญาฐานใดฐานหนึ่ง โดยแบ่งคุณธรรมทางกฎหมายออกเป็น คุณธรรมทางกฎหมายส่วนบุคคล และคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนรวม กล่าวคือคุณธรรมทางกฎหมายส่วนบุคคล เป็นคุณธรรมทางกฎหมายที่บุคคลใดจะอ้างความเป็นเจ้าของก็ได้ เช่น “กรรมสิทธิ์” ในความผิดฐานทำให้เสียทรัพย์ “ความปลอดภัยของร่างกาย” ในความผิดฐานทำร้ายร่างกาย “สิทธิที่จะให้การศึกษาอบรมและดูแล” ในความผิดฐานพรากผู้เยาว์ เป็นต้น ส่วนคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนรวม บุคคลไม่อาจอ้างความเป็นเจ้าของได้ เช่น “ความเป็นเอกภาพของดินแดน” ในความผิดฐานกบฏ “ความปลอดภัยบนท้องถนน” ในความผิดตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก “ความบริสุทธิ์สะอาดแห่งอำนาจรัฐหรือความบริสุทธิ์สะอาดแห่งตำแหน่ง” ในความผิดตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นต้น

การแบ่งแยกคุณธรรมทางกฎหมายออกเป็น คุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนบุคคลและคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนรวม จะทำให้สามารถพิจารณาความเป็นผู้เสียหายได้ โดยต้องพิจารณาถึงคุณธรรมทางกฎหมายของบทบัญญัติในความผิดอาญานั้น ๆ เพื่อพิจารณาว่าคุณธรรมทางกฎหมายที่บทบัญญัตินั้นประสงค์จะคุ้มครองเป็นคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนบุคคลหรือส่วนรวม หากเป็นคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนรวม บุคคลใดบุคคลหนึ่งก็ไม่อาจเป็นผู้เสียหายในความผิดอาญานั้นได้ แต่หากเป็นคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนบุคคล ก็ต้องพิจารณาว่าบุคคลใดเป็นเจ้าของคุณธรรมทางกฎหมาย และเมื่อพิจารณาความเป็นผู้เสียหายจากคุณธรรมทางกฎหมายแล้ว

ผู้เสียหายจึงหมายความว่าบุคคลที่คุณธรรมทางกฎหมายของเขาถูกล่วงละเมิดจากการกระทำ ความผิดอาญานั้น (คณิต ณ นคร, 2552)

แนวคิดในการกำหนดความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

รัฐไม่ได้มีสภาพบุคคลที่แท้จริง การใช้อำนาจปกครอง การบริหารราชการแผ่นดินหรือการทำภารกิจของรัฐให้สำเร็จลุล่วงไปได้ต้องดำเนินการผ่านบุคคลที่เป็นตัวแทนของรัฐ ซึ่งบุคคลดังกล่าวอาจมีฐานะเป็นเจ้าพนักงาน เจ้าพนักงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการดำเนินการแทนรัฐดังกล่าว รัฐจะต้องมอบ “อำนาจ” ให้ตัวแทนของรัฐเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติหน้าที่ และกระทำการในนามของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะและประชาชน ทำให้ตัวแทนของรัฐมีสถานะและอำนาจเหนือกว่าบุคคลทั่วไป ซึ่งการที่ตัวแทนของรัฐมีอำนาจเหนือกว่าบุคคลทั่วไป อาจทำให้เกิดผลทั้งในการคุ้มครองและควบคุมตัวแทนของรัฐ กล่าวคือเมื่อตัวแทนของรัฐใช้อำนาจโดยชอบเพื่อประโยชน์สาธารณะและประชาชน ก็ควรจะได้รับคุ้มครองจากรัฐมากกว่าบุคคลทั่วไป แต่หากตัวแทนของรัฐใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประชาชน ก็ต้องมีการควบคุมการใช้อำนาจ ทั้งนี้ การจะให้ความคุ้มครองและควบคุมการใช้อำนาจของตัวแทนของรัฐต้องเป็นการคุ้มครองและควบคุมในกรณีที่ตัวแทนของรัฐปฏิบัติหน้าที่เท่านั้น (พัสสน ดันติเตมิท, 2555)

การปฏิบัติหน้าที่ของตัวแทนของรัฐอาจส่งผลกระทบต่อผลประโยชน์ของรัฐ หรือประชาชนได้ หากตัวแทนของรัฐใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่

ของตนไปในทางมิชอบหรือโดยทุจริต ดังนั้น เพื่อคุ้มครองอำนาจรัฐให้บริสุทธิ์ สะอาด มีความน่าเชื่อถือ รักษาและผดุงไว้ ซึ่งเกียรติคุณแห่งอำนาจหน้าที่ จึงมีการกำหนดความผิดทางอาญาในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการขึ้น เพื่อควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของตัวแทนของรัฐ ดังกล่าว แยกต่างหากจากกฎหมายทั่วไปที่บังคับใช้กับประชาชน เพื่อเป็นการกำหนดให้ตัวแทนของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต มีวินัย ป้องกันมิให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบหรือโดยทุจริตของตัวแทนของรัฐ จึงอาจกล่าวได้ว่าความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการมีแนวความคิดพื้นฐานมาจากการแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมตัวแทนของรัฐหรือผู้ใช้อำนาจรัฐไม่ให้อำนาจที่ตนได้รับจากรัฐไปใช้ในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ประโยชน์สาธารณะ และประชาชน

ในยุคที่รัฐยังไม่มีกรรมรวมศูนย์อำนาจ รัฐไม่ได้มีการกำหนดมาตรการหรือฐานความผิดในการลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐในกรณีที่ฝ่าฝืนกฎระเบียบในการปฏิบัติราชการอย่างชัดเจน แต่จะกำหนดความผิดและโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐไปตามจารีตประเพณี เนื่องจากอำนาจในการดำเนินการของรัฐอยู่ที่กษัตริย์ จนกระทั่งเมื่อมีการกระจายอำนาจจากกษัตริย์ไปสู่กระบวนการของศาล จึงมีการแยกความรับผิดชอบทางแพ่งและทางอาญาออกจากกัน การควบคุมเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงคำนึงถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยใช้มาตรการทางอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐตามแนวคิดในการปกครองรัฐสมัยใหม่ ส่วนการแยกความรับผิดชอบทางวินัยและทางอาญาของ

เจ้าหน้าที่ของรัฐ เริ่มปรากฏหลังจากได้มีการจัดระบบราชการให้มีแบบแผนมากขึ้น โดยมีการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการตามความรู้ความสามารถของบุคคลเพื่อให้ระบบราชการสามารถนํานโยบายของรัฐไปปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพและควบคุมการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ซึ่งในส่วนของประเทศไทยการกำหนดความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานเริ่มปรากฏเมื่อมีการปฏิรูปกฎหมายอาญาตามแนวคิดในการตรากฎหมายอาญาตามแบบประเทศในยุโรปที่กำหนดให้แยกความรับผิดชอบที่เจ้าพนักงานก่อให้เกิดความเสียหายจากการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งเป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาที่จะพิจารณาโทษทางวินัย ออกจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริตของเจ้าพนักงานที่ร้ายแรงกว่าเป็นโทษทางอาญาในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งการพิจารณาโทษทางอาญาได้กำหนดให้ศาลเป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดี โดยคำนึงถึงหลักการแบ่งแยกอำนาจระหว่างอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ เพื่อให้เกิดการคานอำนาจซึ่งกันและกัน (อุดม รัฐอมฤต, วิวัฒน์ จันทโชติ, ปกป้อง ศรีสนิท, วีระศักดิ์ แสงสารพันธ์, ชาลินี ถนังงาน และนันทิ ฤทธิ์ดี, 2555) โดยความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการมีลักษณะพิเศษ คือ ผู้กระทำความผิดต้องเป็นเจ้าพนักงาน และต้องเป็นเจ้าพนักงานที่ถูกแต่งตั้งโดยชอบด้วยกฎหมาย เจ้าพนักงานนั้นจะต้องได้กระทำความผิดในตำแหน่งหน้าที่ ภายในขอบอำนาจหน้าที่ของตนที่มีอยู่ตามกฎหมาย บุคคลที่มีใช่เจ้าพนักงานและไม่ใช่อำนาจหน้าที่จะถือว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการไม่ได้

หรือหากบุคคลใดเป็นเจ้าพนักงานแต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ก็จะกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการไม่ได้เช่นเดียวกัน ส่วนการกำหนดโทษในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มีการกำหนดโทษไว้หนักกว่าความผิดที่บุคคลธรรมดากระทำความผิด

การฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

1. บุคคลผู้มีอำนาจฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

บุคคลที่มีอำนาจฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ได้แก่ อัยการสูงสุด คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประธานกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานอัยการ และผู้เสียหาย โดยอำนาจฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของอัยการสูงสุด คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประธานกรรมการ ป.ป.ช. เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน ส่วนงานการไต่สวน เอกสารหลักฐาน สำเนาอิเล็กทรอนิกส์ และคำวินิจฉัย กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดที่เกี่ยวข้องกัน ไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดี และเมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงาน และส่วนงานการไต่สวนดังกล่าวจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน

และส่วนงานการไต่สวนดังกล่าว

กรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าส่วนงานการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยระบุข้อไม่สมบูรณ์ให้ครบถ้วนในคราวเดียวกันภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง จากนั้นอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายละเท่ากัน โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายไม่เกินฝ่ายละห้าคน ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานตามข้อไม่สมบูรณ์ และดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ส่วนงานการไต่สวนครบถ้วนสมบูรณ์ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อไป แต่หากคณะกรรมการร่วมไม่อาจหาข้อยุติร่วมกันได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการต่อไปตามที่เห็นสมควร โดยจะยื่นฟ้องคดีเองก็ได้ และการดำเนินคดีกรณีที่อัยการสูงสุดเป็นผู้ถูกกล่าวหา ในขณะที่กระทำความผิดหรือขณะที่ถูกกล่าวหา ประธานกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ

สำหรับอำนาจในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 มาตรา 45 ที่กำหนดว่าเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐและเป็นกรณีมีมูลเป็นความผิดทางอาญา ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งเรื่องพร้อมทั้งส่วนงานการไต่สวนข้อเท็จจริง รายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้พนักงานอัยการ

ดำเนินคดีต่อไป โดยให้ถือว่าการดำเนินการและสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นการสอบสวนและสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

กรณีผู้เสียหายที่เป็นโจทก์ฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบนั้น พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ไม่ได้ให้คำนิยาม คำว่า “ผู้เสียหาย” ไว้เป็นการเฉพาะ ดังนั้น ผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบ ย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 2(4) ที่ให้คำนิยาม “ผู้เสียหาย” ว่าหมายความว่าบุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ ประกอบกับมีแนวคำพิพากษาฎีกาที่วางบรรทัดฐานเรื่อง “ผู้เสียหายโดยนิตินัย” ว่าผู้เสียหายจะต้องไม่มีส่วนร่วมในการกระทำผิดกับจำเลย หรือรู้เห็นยินยอมด้วยกับการกระทำผิดของจำเลย หรือกระทำการใดอันเป็นการขัดต่อกฎหมายขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ดังนั้น หากผู้เสียหายไม่มีความบกพร่องในการเป็นผู้เสียหายแล้ว ผู้เสียหายย่อมมีอำนาจฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบที่ตนได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ทุกฐานความผิด (ธานิศ เกศวพิทักษ์, 2561)

2. คำฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 15 กำหนดให้คำฟ้องต้องทำเป็นหนังสือมีข้อความตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 158 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และต้องมีข้อความ

ที่เป็นการกล่าวหาเกี่ยวกับการกระทำความผิดเป็นความผิดคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่ากระทำความผิด พร้อมทั้งชี้ข้อพยานหลักฐานให้ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปได้

ในคดีที่อัยการสูงสุด พนักงานอัยการ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ในวันยื่นฟ้องให้จำเลยมาหรือคุมตัวมาศาล และให้โจทก์ส่งรายงานและสำนวนการสอบสวน หรือสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงพร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ต่อศาลเพื่อใช้เป็นหลักในการพิจารณา และรวมไว้ในสำนวน และในกรณีที่ศาลเห็นว่าฟ้องไม่ถูกต้อง ศาลจะมีคำสั่งให้โจทก์แก้ฟ้องให้ถูกต้อง

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 17 ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการไต่สวนมูลฟ้อง โดยก่อนเริ่มการไต่สวนมูลฟ้องหากจำเลยมาศาล ศาลจะถามจำเลยว่ามีทนายความหรือไม่ หากจำเลยไม่มีทนายความ ศาลจะตั้งทนายความให้จำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 173 ส่วนวิธีการไต่สวนมูลฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 165 โดยพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญา คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 16 กำหนดให้คดีที่พนักงานอัยการ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ฟ้องจำเลย ศาลจะสั่งให้ไต่สวนมูลฟ้องหรือไม่ก็ได้ ส่วนคดีที่อัยการสูงสุด หรือประธานกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ฟ้องจำเลย ศาลจะประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง สำหรับคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ ศาลจะต้องไต่สวนมูลฟ้อง

เว้นแต่คดีนั้น พนักงานอัยการ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ฟ้องจำเลยในข้อหาอย่างเดียวกัน ศาลจะสั่งให้ไต่สวนมูลฟ้องหรือไม่ก็ได้

ทั้งนี้ ในการไต่สวนมูลฟ้อง จำเลยอาจ แกลงให้ศาลทราบถึงข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย ที่สำคัญที่ศาลควรสั่งว่าคดีไม่มีมูล และจะระบุ ในคำแถลงถึงบุคคล เอกสาร หรือวัตถุที่จะ สนับสนุนข้อเท็จจริงตามคำแถลงของจำเลย ด้วยก็ได้ ซึ่งศาลอาจเรียกบุคคล เอกสาร หรือ วัตถุที่จำเลยอ้างมาเป็นพยานศาลเพื่อประกอบการ วินิจฉัยสั่งคดีได้ตามที่เห็นสมควร โดยโจทก์ และจำเลยอาจถามพยานได้เมื่อได้รับอนุญาต จากศาล และหลังจากไต่สวนมูลฟ้องแล้ว หาก จำเลยให้การรับสารภาพ ศาลจะประทับฟ้องไว้ พิจารณาโดยคำสั่งของศาลที่ว่าคดีมีมูลศาล ต้องแสดงผลประกอบอย่างชัดเจน

ปัญหาการฟ้องคดีอาญาทุจริตและประพฤติ มิชอบโดยผู้เสียหาย

1. ปัญหาในการพิจารณาความเป็นผู้เสียหาย

การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยเป็นการ ดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ในขณะที่เดียวกัน ก็กำหนดให้ผู้เสียหายมีอำนาจ ดำเนินคดีอาญาได้ด้วยตนเอง โดยให้สิทธิแก่ ผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญาได้เช่นเดียวกัน กับพนักงานอัยการ ซึ่งอำนาจในการฟ้องคดีอาญา ของผู้เสียหายดังกล่าว เป็นอำนาจที่มีอยู่อย่าง กว้างขวางและเป็นอิสระแตกต่างหากจากอำนาจ ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ไม่ว่าจะเป็น คดีความผิดต่อส่วนตัว หรือคดีความผิดอาญา ผ่านดิน โดยผู้เสียหายที่จะดำเนินการฟ้อง คดีอาญาได้ ต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเสียหาย เนื่องจากการกระทำผิดอาญา โดยพิจารณา

ความเป็นผู้เสียหายที่ตัวบุคคล หรือพิจารณา ความเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย

การกำหนดให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีทุจริต และประพฤติมิชอบต่อศาลโดยตรง ทำให้ เกิดภาระงานแก่ศาลในการพิจารณาความเป็น ผู้เสียหาย ดังเช่นกรณีตามคำพิพากษาศาลอาญา คดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง คดีอาญา หมายเลขดำที่ อท. 127/2561 คดีอาญาหมายเลข แดงที่ อท. 227/2561 ที่โจทก์ซึ่งเป็นมูลนิธิตั้ง เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นจากการรวมตัวของผู้บริโภค และได้รับแต่งตั้งให้เป็นองค์กรสาธารณประโยชน์ ตามประกาศของกระทรวงการคลัง และได้รับ อนุมัติให้มีสิทธิและอำนาจฟ้องคดีเกี่ยวกับการ ละเมิดสิทธิของผู้บริโภคตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522 ได้ฟ้องจำเลยในความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต กรณี บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ไม่แบ่งแยกคืน ท่อก๊าซธรรมชาติให้แก่กระทรวงการคลัง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิด ของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มาตรา 9, 11 ซึ่งโดยปกติเป็นความผิด ต่อรัฐ รัฐเท่านั้นที่เป็นผู้เสียหาย เอกชนคนหนึ่ง คนโดยอ้อมไม่อาจเป็นผู้เสียหายได้ เว้นแต่ การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ของเจ้าพนักงานหรือพนักงาน เป็นการกระทำ ต่อโจทก์โดยตรง และเป็นการทำให้โจทก์ได้รับ ความเสียหายเป็นพิเศษ โจทก์จึงจะเป็นผู้เสียหาย ในความผิดดังกล่าวได้ ส่วนความผิดตาม พระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดของพนักงาน

ในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 มาตรา 9 เป็นความผิดที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำต่อรัฐโดยตรง รัฐเท่านั้นที่ได้รับความเสียหาย ดังนั้น ในความผิดฐานนี้ โจทก์ซึ่งเป็นเอกชนจึงไม่อาจฟ้องร้องดำเนินคดีกับจำเลยในความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความรับผิดชอบของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2502 ได้ การที่โจทก์กล่าวอ้างว่าโจทก์เป็นผู้เสียหายเนื่องจากการกระทำของจำเลยเป็นเหตุให้ท่อก๊าซธรรมชาติ อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตกไปอยู่ในความครอบครองและใช้ประโยชน์ของบริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) ขัดต่อคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดและมติของคณะรัฐมนตรี กระทบสิทธิของผู้บริโภคและประชาชนคนไทยทุกคน และผลจากการที่บริษัท ปตท.จำกัด (มหาชน) ไม่แบ่งแยกคืนท่อก๊าซธรรมชาติ ให้แก่กระทรวงการคลังส่งผลกระทบต่อผู้บริโภคหลายประการ ไม่ใช่กรณีที่จำเลยได้กระทำความผิดโดยตรง และทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ โจทก์จึงไม่เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (4) จึงไม่มีอำนาจฟ้องจำเลย

จากคำพิพากษาดังกล่าว หากพิจารณาความเป็นผู้เสียหายจากคุณธรรมทางกฎหมาย จะเห็นว่าคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นคดีอาญาที่มีคุณธรรมทางกฎหมาย มุ่งคุ้มครองความบริสุทธิ์สะอาดแห่งอำนาจรัฐหรือความบริสุทธิ์สะอาดแห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความเป็นกลางของงานของรัฐ ความเป็นกลางของงานการยุติธรรม ความเด็ดขาดแห่งอำนาจรัฐในการยุติธรรม ความเชื่อถือในกระบวนการยุติธรรม ความถูกต้องของอำนาจตุลาการ ความถูกต้องของกระบวนการยุติธรรม ความ

บริสุทธิ์สะอาดแห่งอำนาจรัฐในการยุติธรรม หรือความบริสุทธิ์สะอาดแห่งตำแหน่งในการยุติธรรม (คณิต ณ นคร, 2559) อันเป็นคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนรวม เอกชนจึงไม่อาจอ้างความเป็นเจ้าของคุณธรรมทางกฎหมายดังกล่าวได้ ดังนั้น ผู้เสียหายจึงไม่อาจฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้ ทั้งนี้ การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ มีช่องทางการกล่าวหาร้องเรียนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยผู้กล่าวหาหรือเรียนไม่จำเป็นต้องเป็นผู้เสียหายในคดีอยู่แล้ว การปล่อยผู้เสียหายฟ้องคดีในลักษณะดังกล่าวมากยิ่งขึ้นจะส่งผลโดยรวมต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล อันอาจก่อให้เกิดความล่าช้าในกระบวนการพิจารณาไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายในการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

2. ปัญหาการฟ้องคดีโดยไม่มีความรู้ความเข้าใจในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 กำหนดให้ใช้ระบบไต่สวนกับการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และให้เป็นไปโดยรวดเร็ว ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 และข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติและข้อบังคับให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง มาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติ

ดังกล่าว ซึ่งกระบวนการพิจารณาคดีทุจริต และประพฤติมิชอบเป็นกระบวนการพิจารณา รูปแบบใหม่ ที่แตกต่างจากการดำเนินกระบวนการพิจารณา คดีอาญาทั่วไป ประกอบกับคดีทุจริต และประพฤติมิชอบตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มีองค์ประกอบความผิดเป็นพิเศษแตกต่าง จากคดีอาญาทั่วไป การกำหนดให้ผู้เสียหาย สามารถฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบต่อศาล ได้โดยตรง อาจก่อให้เกิดปัญหาการฟ้องคดีทุจริต และประพฤติมิชอบโดยผู้เสียหาย หรือทนายความ ที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจ หรือความเชี่ยวชาญ ในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และการดำเนิน กระบวนการพิจารณา เช่น การบรรยายฟ้องไม่ครบ องค์ประกอบความผิด ไม่ระบุวันที่เวลาที่กระทำผิด หรือชี้ช่องพยานหลักฐานไม่ชัดเจนเพียงพอ ที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปได้ เป็นต้น นอกจากนี้ ผู้เสียหายยังไม่มีอำนาจในการแสวงหา ข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐาน ทำให้พยานหลักฐานที่ผู้เสียหายนำเสนอต่อศาล ในการฟ้องคดีบกพร่อง หรือไม่เพียงพอต่อการ พิจารณาของศาล แม้กฎหมายจะบัญญัติให้ศาล มีคำสั่งให้โจทก์แก้ฟ้องให้ถูกต้องได้ กำหนดให้ มีเจ้าพนักงานคดีทำหน้าที่ช่วยเหลือศาลในการ ดำเนินคดี ทั้งในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง หรือระหว่าง พิจารณา โดยศาลอาจมอบหมายให้เจ้าพนักงานคดี ทำหน้าที่ตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อให้ศาลใช้เป็นแนวทางในการไต่สวนมูลฟ้อง หรือการพิจารณาคดี แต่ก็อาจเกิดความเสียหาย ในการดำเนินคดี และอาจส่งผลกระทบต่อ การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำ ความผิด เป็นช่องทางทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่ทำความผิดหลุดพ้นจากการถูกดำเนิน คดีอาญาได้

3. ปัญหาการฟ้องคดีโดยไม่สุจริต

นอกจากปัญหาการฟ้องคดีโดยไม่มีความรู้ ความเข้าใจในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบแล้ว การให้อำนาจผู้เสียหายในการฟ้องคดีทุจริต และประพฤติมิชอบ ยังเปิดโอกาสให้ผู้เสียหาย ที่ไม่สุจริตฟ้องคดีเพื่อช่วยเหลือผู้กระทำความผิด ทั้งที่เกิดจากการที่ผู้เสียหายถูกจำเลย ซึ่งในคดี ทุจริตและประพฤติมิชอบมักเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ บิบังคับให้ดำเนินการฟ้องคดีโดยใช้อิทธิพล ในด้านต่าง ๆ เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง ผู้เสียหายที่สมยอมกันกับผู้กระทำความผิด ดำเนินการฟ้องคดีเพื่อใช้กระบวนการยุติธรรม ทางอาญาเป็นเครื่องมือในการช่วยเหลือผู้กระทำ ความผิด โดยวิธีการต่าง ๆ เช่น การบรรยายฟ้อง ให้ขาดองค์ประกอบความผิด เมื่อศาลสั่งให้ ดำเนินการแก้ไขคำฟ้องก็ไม่ดำเนินการตาม คำสั่งศาล เพื่อให้ศาลยกฟ้อง กรณีที่คดีเป็น ความผิดกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท ผู้เสียหาย อาจเลือกฟ้องคดีในความผิดที่มีโทษเบา เพื่อให้ศาลมีคำพิพากษาลงโทษในความผิด ที่มีโทษเบากว่า และไม่สามารถฟ้องคดีความผิด ที่มีโทษหนักกว่าได้อีก นำพยานหลักฐานเข้าสืบ เพื่อให้ศาลเห็นว่าพยานหลักฐานไม่มีมูลว่า ผู้เสียหายกระทำความผิด เป็นต้น ซึ่งการ ฟ้องคดีในลักษณะดังกล่าว เป็นการ “ฉ้อฉล” กระบวนการยุติธรรม (ปกป้อง ศรีสนิท, 2550) เมื่อศาลมีคำพิพากษายกฟ้องจะทำให้สิทธิ นาคดีอาญามาฟ้องระงับตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4) มีผลเป็น การตัดอำนาจการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ และตัดอำนาจการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. 2561 ที่กำหนดห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับหรือยกเรื่องที่เป็นคดีอาญาในประเด็น เดียวกันและศาลประทับฟ้องหรือพิพากษาหรือ มีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้วขึ้นพิจารณา นอกจากนี้ ปัญหาการฟ้องคดีโดยไม่สุจริตเพื่อช่วยเหลือ ผู้กระทำความผิดดังกล่าว ยังมีกรณีและผู้เสียหาย ฟ้องคดีโดยไม่สุจริต เพื่อนำผลของคำพิพากษา ไปปลงล้างคำพิพากษาคดีอื่น อันเป็นการจงใจ ฝ่าฝืนคำพิพากษาคดีอาญา

4. ปัญหาการฟ้องคดีที่ขัดต่อเจตนารมณ์ ของกฎหมาย

การพิจารณาพิพากษาคดีที่เกิดขึ้นระหว่าง ประชาชนทั่ว ๆ ไป แตกต่างกับการพิจารณา พิจารณาคดีที่ฝ่ายปกครองเข้ามาเกี่ยวข้อง ด้วยมาก เนื่องจากฝ่ายปกครองมีตำแหน่งและ อำนาจหน้าที่ในฐานะส่วนหนึ่งของอำนาจบริหาร เป็นองค์กรที่ปฏิบัติงานให้แก่ส่วนรวม โดยมี วัตถุประสงค์ เพื่อประโยชน์ สาธารณะ ฝ่ายปกครองจึงมีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย มากกว่าประชาชน และมีอำนาจเหนือกว่าที่อาจ บังคับเอากับประชาชนได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ ให้อำนาจไว้ โดยได้มีการจำแนกคดีที่ฝ่ายปกครอง ถูกฟ้องต่อศาลออกเป็น 2 ประเภทคดี คือ “คดีอาญา” ที่มุ่งฟ้องร้องให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ ของรัฐเป็นส่วนตัว ในฐานะที่ได้กระทำการ โดยทุจริตมีเจตนาก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่ง ผู้ใดโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมาย โดยมีขอบ โดยประสงค์ให้มีการลงโทษทาง อาญาแก่ผู้กระทำความผิด โดยไม่เกี่ยวข้องกับการกระทำหรือการวินิจฉัยสั่งการที่เจ้าหน้าที่ ของรัฐได้กระทำไปในอำนาจหน้าที่ เพราะถือว่า คดีประสงค์ให้มีการลงโทษผู้กระทำความผิด ส่วนคดีอีกประเภทหนึ่งเรียกว่า “คดีปกครอง”

ที่มุ่งให้มีคำพิพากษาสั่งการให้เพิกถอนการ กระทำของฝ่ายปกครองที่กระทำลงโดยไม่ชอบ หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และกระทบถึงสิทธิ ของผู้เสียหาย ซึ่งเมื่อศาลพิพากษาให้เพิกถอน การกระทำทางปกครองที่ไม่ชอบ ฝ่ายปกครอง ต้องวินิจฉัยสั่งการใหม่ตามคำพิพากษา โดยไม่ต้อง คำนึงว่าฝ่ายปกครองมีความผิด หรือความชั่ว ในทางอาญาหรือไม่เนื่องจากการกระทำทางปกครอง ที่ผิดพลาดอาจเกิดขึ้นได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีเจตนา ทุจริตหรือประพฤติดมิชอบ ดังนั้น จึงมีการ จัดระบบการตรวจสอบการกระทำของเจ้าหน้าที่ ของรัฐที่มุ่งเน้นไปที่การยกเลิกเพิกถอนการกระทำ หรือการวินิจฉัยสั่งการโดยตรง แยกต่างหากจาก กระบวนการในทางแพ่งหรือทางอาญา เพื่อไม่ให้ เกิดการก้าวก่ายอำนาจซึ่งกันและกัน และเพื่อ ป้องกันไม่ให้เกิดความวุ่นวายในกระบวนการ วินิจฉัยสั่งการ และการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ ของรัฐ อันจะเป็นอุปสรรคร้ายแรงต่อการปฏิบัติ ราชการตามอำนาจหน้าที่ (สุรพล นิติไกรพจน์, 2536)

แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ ของรัฐในประเทศไทยกลับไม่ได้มีการแยก “คดีปกครอง” ออกจาก “คดีอาญา” อย่างชัดเจน โดยมีการนำข้อพิพาทเกี่ยวกับการแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่ง ซึ่งเป็นการกระทำในทางปกครอง (administrative act) หรือข้อพิพาทเกี่ยวกับการสั่ง ไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ซึ่งเป็นการกระทำ ในทางยุติธรรม (justice act) มาฟ้องเป็นคดีอาญา และในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบซึ่งเป็น คดีอาญาที่มีเจตนารมณ์ หรือวัตถุประสงค์ ในการนำตัวเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่กระทำความผิด ฐานทุจริต ต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่ง หน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดเนื่องจาก การประพฤติดมิชอบ อันเป็นการกระทำความผิด ทางอาญาเกี่ยวกับการใช้อำนาจในตำแหน่ง หน้าที่ราชการ มาลงโทษ การกำหนดให้ผู้เสียหาย สามารถฟ้องคดีทุจริตและประพฤติดมิชอบต่อ ศาลได้โดยตรง เป็นการเปิดช่องให้ผู้เสียหาย ใช้สิทธิฟ้องคดีโดยไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ หรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เช่น การฟ้องคดี โดยใช้กระบวนการยุติธรรมเป็นเครื่องมือทำลาย ฝ่ายตรงข้ามเพื่อหวังผลทางการเมือง การฟ้องคดี เพื่อต่อรองผลประโยชน์ของตนเอง การฟ้องคดี ตามอำเภอใจ การนำข้อพิพาทที่ควรต้อง ดำเนินการทางวินัยหรือทางปกครองมาฟ้อง ต่อศาล โดยใช้ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือ ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 เป็นเครื่องมือในการฟ้องคดี ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าว แม้จะใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการตรวจสอบ การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจาก มีลักษณะเป็นบทกวาดทอง (sweeping section) โดยมีเจตนารมณ์เพื่ออุดช่องว่างของกฎหมาย ในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มีการ กำหนดองค์ประกอบความผิดไว้อย่างกว้าง เพื่อให้ครอบคลุมการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ ของรัฐ แตกต่างกับบทบัญญัติความผิดฐานอื่น ที่กำหนดการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ ของรัฐไว้อย่างชัดเจน แต่การบัญญัติกฎหมาย ในลักษณะที่กว้างขวางครอบคลุมการปฏิบัติหน้าที่ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ทำให้บทบัญญัติ ดังกล่าวขาดความชัดเจน ไม่มีขอบเขตของ การกระทำความผิดแน่นอน ขัดต่อ “หลักกฎหมาย

อาญาต้องมีความชัดเจนแน่นอน” ซึ่งเป็น หลักประกันในกฎหมายอาญาและหลักประกัน สิทธิเสรีภาพของประชาชนอันเป็นส่วนหนึ่ง ของหลักนิติรัฐ ส่งผลให้เกิดปัญหาการใช้และ การตีความบทบัญญัติมาตราดังกล่าว (พัลลภ ตันติเดมิท, 2555) และเปิดโอกาสให้ผู้เสียหาย ใช้การขาดความชัดเจน และไม่มีขอบเขต ของการกระทำความผิดตามบทบัญญัตินี้ดังกล่าว เป็นเครื่องมือในการฟ้องคดีต่อศาล โดยมุ่ง ที่จะนำเอาผลของคำพิพากษาในทางอาญา มาเป็นเครื่องมือบังคับเปลี่ยนแปลงการวินิจฉัย สั่งการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้กระทั้งการดำเนิน กระบวนพิจารณาในศาลอาญาคดีทุจริตและ ประพฤติมิชอบเอง ผู้เสียหายที่ไม่พอใจ คำพิพากษา หรือคำสั่งของศาลก็ดำเนินการฟ้อง ผู้พิพากษาที่พิจารณาคดี โดยจากสถิติการฟ้อง คดีทุจริตและประพฤติดมิชอบในศาลอาญา คดีทุจริตและประพฤติดมิชอบกลางและศาลอาญา คดีทุจริตและประพฤติดมิชอบภาค 1-9 พบว่า ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 เป็นฐานความผิดที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาล มากที่สุด โดยขึ้นสู่การพิจารณาของศาลในปี พ.ศ. 2560 จำนวน 857 คดี คิดเป็นร้อยละ 59.51 (สำนักงานศาลยุติธรรม, 2560) ในปี พ.ศ. 2561 จำนวน 896 คดี คิดเป็นร้อยละ 49.94 (สำนักงานศาลยุติธรรม, 2561) และในปี พ.ศ. 2562 จำนวน 929 คดี คิดเป็นร้อยละ 44.11 (สำนักงานศาลยุติธรรม, 2562)

การนำการกระทำในทางยุติธรรมการกระทำ ในทางปกครอง หรือการกระทำในทางบริหาร มาฟ้องเป็นคดีทุจริตและประพฤติดมิชอบ จำนวนมาก จะส่งผลกระทบต่อการใช้อำนาจ ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือฝ่ายปกครอง ไม่เป็น

ไปตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ และเมื่อมีคดีในลักษณะดังกล่าวขึ้นสู่การพิจารณาของศาลเป็นจำนวนมาก ศาลต้องใช้เวลาในการพิจารณาคดีดังกล่าวจนทำให้การพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของศาลล่าช้าไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ในการจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

5. ปัญหาการฟ้องคดีโดยไม่มีการไต่สวนข้อเท็จจริง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 บัญญัติว่าห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาล โดยมิได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน ดังนั้น คดีอาญาที่ยื่นฟ้องโดยพนักงานอัยการจะต้องมีการสอบสวนคดีโดยพนักงานสอบสวน จึงมีการรวบรวมพยานหลักฐาน และผ่านการพิจารณากลับกรองพยานหลักฐานโดยพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมาแล้วว่าคดีมีพยานหลักฐานน่าเชื่อว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดจริงก่อนการดำเนินการฟ้องคดีสำหรับการฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบโดยอัยการสูงสุด คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประธานกรรมการ ป.ป.ช. และพนักงานอัยการจะผ่านการตรวจสอบ ไต่สวนข้อเท็จจริง และการสอบสวน โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. และพนักงานสอบสวนเพื่อจะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา ก่อนการฟ้องคดี ส่วนการฟ้องคดีโดยผู้เสียหาย สามารถฟ้องคดีต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้โดยตรง โดยไม่ต้องมีการตรวจสอบข้อเท็จจริง

และรวบรวมพยานหลักฐานก่อนการฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีเพียงแต่ระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าจำเลยกระทำความผิด พร้อมทั้งชี้ช่องพยานหลักฐานให้ชัดเจนเพียงพอ เพื่อให้ศาลใช้เป็นข้อมูลในการตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานสำหรับการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปได้ ก็สามารถฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบได้

หลังจากผู้เสียหายฟ้องคดี ในชั้นตรวจฟ้องเจ้าพนักงานคดีจะดำเนินการตรวจสอบคำฟ้องว่าเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 15 ที่กำหนดให้ทำคำฟ้องเป็นหนังสือ มีข้อความที่เป็นการกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิดคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่าจำเลยกระทำความผิด พร้อมทั้งชี้ช่องพยานหลักฐานชัดเจนเพียงพอ เพื่อให้ศาลใช้เป็นข้อมูลในการตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐานสำหรับการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไปหรือไม่ ตรวจสอบว่ามีการส่งเอกสารครบถ้วนหรือไม่ ตรวจสอบว่าผู้เสียหายกล่าวหาจำเลยในความผิดเดียวกันต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือพนักงานสอบสวน หรือไม่

กรณีคำฟ้องไม่ถูกต้องเจ้าพนักงานคดีจะทำรายงานเสนอศาลเพื่อมีคำสั่งให้แก้ไขฟ้องให้ถูกต้อง จากนั้นจึงนัดวันไต่สวนมูลฟ้อง โดยให้โจทก์ยื่นบัญชีระบุพยาน คำแถลงเหตุผลและความจำเป็นในการอ้างพยาน และวิธีการได้มาซึ่งพยาน ส่งพยานเอกสาร และพยานวัตถุที่ประสงค์จะอ้างอิงต่อศาล เพื่อรวบรวมใช้เป็นแนวทางในการไต่สวนมูลฟ้อง และพิจารณาคดี และขอให้ศาลมีคำสั่งเรียกพยานเอกสารหรือพยานวัตถุ

ที่อยู่ในความครอบครองของบุคคลภายนอก การฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยผู้เสียหายจึงไม่มีการแสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานก่อน เป็นการฟ้องคดีไปพร้อมกับรวบรวมพยานหลักฐาน เปิดโอกาสให้ผู้เสียหายที่ไม่สุจริตใช้การฟ้องคดีเป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งบุคคลที่เป็นเจ้าหน้าที่รัฐ หรือต่อรองผลประโยชน์ให้ตนเอง เกิดความไม่เป็นธรรมกับเจ้าหน้าที่รัฐที่ตกเป็นจำเลยในคดีอาญา เนื่องจากถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญาโดยไม่จำเป็น ต้องเตรียมการในการต่อสู้คดี ทำให้เกิดความไม่เชื่อมั่นในการปฏิบัติหน้าที่ และเป็นการสร้างภาระงานแก่ศาลในการรวบรวมพยานหลักฐาน ทั้งที่การดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อเสนอต่อศาลอยู่แล้วการกำหนดให้ศาลมีอำนาจรวบรวมพยานหลักฐานอีก เป็นการสร้างองค์กรคู่ขนานที่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งผู้เสียหายสามารถเลือกได้ว่าจะดำเนินการกล่าวหาหรือเรียนเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือฟ้องคดีต่อศาล ทำการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐมี 2 มาตรฐาน เป็นการกำหนดให้องค์กรศาลองค์กรเดียวทำหน้าที่ทั้งการแสวงหาข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน และการพิจารณาพิพากษาคดี จึงขาดการถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กร อันจะนำไปสู่การขาดความน่าเชื่อถือในการพิจารณาพิพากษาคดี รวมถึงทำให้เกิดภาระงานกับศาลในการรวบรวมพยานหลักฐาน และเกิดความล่าช้าในการพิจารณาพิพากษาคดี นอกจากนี้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้องคดี

ขอให้พนักงานอัยการแตกต่างให้ พนักงานอัยการ จะไม่มีสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือสำนวนการสอบสวนเพื่อประกอบการพิจารณาใช้ดุลพินิจในการรับแก้ต่างให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ

■ บทสรุป

การดำเนินคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบ เป็นการดำเนินคดีที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยส่วนมากเป็นเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งเป็นบุคคลที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ มีหน้าที่ในการปฏิบัติราชการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีหน้าที่ต้องรักษาอำนาจรัฐที่ตนมีอยู่ให้บริสุทธิ์สะอาด ไม่ทำให้ตำแหน่งหน้าที่ราชการมัวหมอง หากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตและประพฤติมิชอบ ทำให้การบริหารงานของรัฐไม่ประสบผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ ก็ควรเป็นหน้าที่ของรัฐในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งในการดำเนินการไต่สวนเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด และการฟ้องคดีต่อศาล การที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 กำหนดให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบต่อศาลได้โดยตรง เป็นการฟ้องคดีที่ขัดต่อหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ และขัดต่อคุณธรรมทางกฎหมายในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ที่มุ่งคุ้มครองความบริสุทธิ์สะอาดแห่งอำนาจรัฐหรือตำแหน่งหน้าที่ราชการ อันเป็นคุณธรรมทางกฎหมายที่เป็นส่วนรวม และทำให้ผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบต่อศาลเป็นจำนวนมาก โดยจากสถิติ

การฟ้องคดีต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลาง และศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค 1-9 พบวาระระหว่าง พ.ศ. 2559-2562 ผู้เสียหายฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมากที่สุด โดยฟ้องคดีรวม 2,166 คดี คิดเป็นร้อยละ 47.17 ของปริมาณคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาล มากกว่าการฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ที่ฟ้องคดีรวม 1,368 คดี และการฟ้องคดีของอัยการสูงสุดที่ฟ้องคดีรวม 722 คดี (สำนักงานศาลยุติธรรม, 2562) และฐานความผิดที่ผู้เสียหายใช้ฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐมากที่สุด คือ ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวขาดความชัดเจนแน่นอน ทั้งในส่วนของการ “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ” และเจตนาพิเศษ “เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด” จึงขัดต่อ “หลักความชัดเจนแน่นอน” อันเป็นหลักประกันในกฎหมายอาญา ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 2 ที่กำหนดให้การบัญญัติความผิดอาญาต้องบัญญัติให้ชัดเจนแน่นอน (Nullum crimen sine lege certa) เนื่องจากโทษทางอาญาเป็นมาตรการที่รุนแรงที่สุดที่รัฐใช้ในการลงโทษประชาชน รัฐจึงต้องบัญญัติกฎหมายอาญาให้มีความชัดเจนแน่นอนที่สุด เพื่อเป็นหลักประกันว่ากฎหมายอาญาที่บัญญัติขึ้นเป็นไปตามเจตนารมณ์ในการร่างกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติอย่างแท้จริง และเป็นการป้องกันไม่ให้ศาลบังคับใช้กฎหมายตามอำเภอใจ (คณิต ฦ นศร, 2560) การที่บทบัญญัติมาตรา 157 ขาดความชัดเจนแน่นอน ทำให้ศาลหรือตุลาการเข้ามาเป็นผู้ใช้ดุลพินิจชี้ขาดว่าการกระทำใดเป็นความผิด หรือมีอำนาจกระทำได้ ไม่ใช่กฎหมายเป็นผู้กำหนด (เอกูต์ เอช,

2477) เสมือนศาลหรือตุลาการเป็นผู้บัญญัติกฎหมายขึ้นมาบังคับใช้ด้วยตนเอง อันเป็นการก้าวล่วงเข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ (พัสสน ดันติเตมิท, 2555) และเป็นการคุกคามสิทธิและเสรีภาพของบุคคล (คณิต ฦ นศร, 2556) โดยมีการตีความบทบัญญัติดังกล่าวอย่างกว้างขวางเกินไปจนไปจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

นอกจากนี้ เมื่อผู้เสียหายฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบต่อศาลโดยตรง ศาลไม่ได้แจ้งการฟ้องคดีให้พนักงานอัยการหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทราบ ทำให้พนักงานอัยการไม่ทราบการฟ้องคดีของผู้เสียหาย ไม่ได้ขอเข้าร่วมเป็นโจทก์กับผู้เสียหาย หรือไม่สนใจที่จะเข้าร่วมเป็นโจทก์กับผู้เสียหาย ทั้งยังอาจต้องรับแก้ต่างคดีให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้องคดี การฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบโดยผู้เสียหาย จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินคดี ส่งผลกระทบต่อศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบเอง เนื่องจากมีปริมาณคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลจำนวนมาก ศาลต้องพิจารณาคดีที่ไม่สำคัญจนคดีความสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตและประพฤติมิชอบไม่ได้รับการพิจารณาพิพากษา ส่งผลกระทบต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้องคดีและระบบบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม ทั้งยังเป็นการรวบอำนาจการสอบสวน การฟ้องคดี และการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ที่องค์กรศาลองค์กรเดียว ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ และเป็นการสร้างองค์กรคู่ขนานกับองค์กรของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังนั้น จึงควรจำกัดหรือตัดสิทธิในการฟ้องคดีของผู้เสียหาย โดยการแก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ดังนี้

1. กรณีจำกัดสิทธิการฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้เสียหาย เห็นควรเพิ่มเติมเงื่อนไขการฟ้องคดีของผู้เสียหายในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ซึ่งบัญญัติว่า “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 ให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง

ในกรณีที่มีการไต่สวนมูลฟ้องตาม (1) หรือ (2) แล้ว ถ้าจำเลยให้การรับสารภาพ ให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณา”

โดยเพิ่มข้อความ “ทั้งนี้ กรณีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ ต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้เสียหายได้กล่าวหาจำเลยต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้ดำเนินการไต่สวน ดำเนินการไต่สวนแล้วมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา หรือคดีจะขาดอายุความภายใน 1 ปี” เป็นวรรคท้ายของบทบัญญัติมาตราดังกล่าว

2. กรณีตัดสิทธิการฟ้องคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้เสียหาย เห็นควรตัดข้อความในมาตรา 16 (1) แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ซึ่งบัญญัติว่า “ในคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ให้ไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าคดีนั้นพนักงานอัยการหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ หรือคดีนั้นอัยการสูงสุดหรือประธานกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ได้ฟ้องจำเลยโดยข้อหาอย่างเดียวกันด้วยแล้ว ให้จัดการตาม (2) หรือ (3) แล้วแต่กรณี” และตัดข้อความ “หรือคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์” ในมาตรา 17 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งบัญญัติว่า “ไม่ว่าจะเป็นคดีที่พนักงานอัยการหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์หรือคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ ก่อนเริ่มไต่สวนมูลฟ้อง ถ้าจำเลยมาศาล ให้ศาลถามจำเลยว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีก็ให้นำบทบัญญัติ มาตรา 173 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

■ บรรณานุกรม

- คณิต ณ นคร. (2552). *วิ.อาญาวิพากษ์*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณิต ณ นคร. (2556). *ข้อกฎหมายในคดีนายกอานันท์* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณิต ณ นคร. (2559). *ประมวลกฎหมายอาญาหลักกฎหมายและพื้นฐานการเข้าใจ* (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณิต ณ นคร. (2560). *กฎหมายอาญาภาคทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณิต ณ นคร. (2561). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

- โชคสุข กรกิตติชัย. (2559). *การจัดตั้งศาลอาญา คดีทุจริตและประพฤติมิชอบ*. ค้นเมื่อ 4 เมษายน 2563, จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parcy_train/ewt_dl_link.php?nid=32609
- ดาริน บุญมาเลิศ. (2554). *การฟ้องคดีในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ธานีศ เกศพิทักษ์. (2561). *คำอธิบายพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบและวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ปกป้อง ศรีสนิท. (2550). *ปัญหาการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย*. ใน *รวมบทความงานวิชาการประจำปี พ.ศ. 2550* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- พัลลภ ต้นติเตมิท. (2555). *ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (ม.ป.ป.). *ร่างที่ สคก. ตรวจพิจารณาแล้ว เรื่องเสร็จที่ 359/2559 เรื่อง “บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ.”*. ค้นเมื่อ 25 เมษายน 2563, จาก <http://web.krisdika.go.th/data/news/news11977.pdf>
- สำนักงานศาลยุติธรรม. (2560). *รายงานสถิติคดีศาลยุติธรรมทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2560*. ค้นเมื่อ 25 เมษายน 2563, จาก <https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/2085/iid/94936>
- สำนักงานศาลยุติธรรม. (2561). *รายงานสถิติคดีศาลยุติธรรมทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2561*. ค้นเมื่อ 25 เมษายน 2563, จาก <https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/2085/iid/142443>
- สำนักงานศาลยุติธรรม. (2562). *ผลการดำเนินงานศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. 2562*. ค้นเมื่อ 25 เมษายน 2563, จาก <https://oppb.coj.go.th/th/content/category/detail/id/8/cid/2089/iid/184799>
- สุรพล นิติไกรพจน์. (2536). *ทฤษฎีแบ่งแยกอำนาจกับการห้ามศาลพิจารณาคดีที่ฝ่ายปกครองเป็นจำเลย*. ใน *ข้อกฎหมายในคดีนายกอานันท์* (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- อรรถพล ไญ่สว่าง. (2524). *ผู้เสียหายในคดีอาญา*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อัษฎลี ฉายสุวรรณ. (2534). *การทดแทนค่าเสียหายแก่ผู้เสียหายในคดีอาญาหรือเหยื่ออาชญากรรมโดยรัฐ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- อุดม รัฐอมฤต, วิวัฒน์ จันทโชติ, ปกป้อง ศรีสนิท, วีระศักดิ์ แสงสารพันธ์, ชาลินี ถนัดงาน และนันทิ ฤทธิดี. (2555). *รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาความเหมาะสมในการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อุทัย อาทิวะ. (2554). *คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเล่ม 2 สิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญา*. กรุงเทพฯ: วิ.เจ.พรินติ้ง.

เอกต์ เอช. (2477). *กฎหมายอาญา*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

