



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล  
(Individual Study)

หลักประชาธิปไตยกับการรับฟังความเห็นในคดีไต่สวนข้อเท็จจริง

จัดทำโดย พันตำรวจโท วันนพ สมจินตนากุล  
รหัส ๖๔๐๙๒๙

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม  
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๙  
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ  
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

## หลักประชาธิปไตยกับการรับฟังความเห็นในคดีไต่สวนข้อเท็จจริง

พันตำรวจโท วันนพ สมจินตนากุล<sup>๑</sup>

### บทนำ

พระราชบัญญัติของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ได้บัญญัติอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ “คณะกรรมการ ป.ป.ท.” ไว้ในมาตรา ๑๗ ดังนี้ ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการวินิจฉัยชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐนั้น นอกจากต้องปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติแล้ว ยังต้องยึดหลักประชาธิปไตยอันเกี่ยวกับการรับฟังความเห็น ซึ่งในการลงความเห็นในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริง ไม่ว่าจะเป็นในรูปแบบของคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. แต่งตั้ง หรือในการที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะต้องลงมติชี้มูลการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐ ย่อมต้องรับฟังความเห็นของกรรมการ ป.ป.ท. ทุกท่านในการลงมติ ซึ่งถือเป็นหลักการที่สำคัญในการนำหลักประชาธิปไตยมาดำเนินการอันจะนำไปสู่ความถูกต้องและความชอบธรรม ซึ่งบทความวิชาการนี้มุ่งเน้นหลักประชาธิปไตยกับการการรับฟังความเห็นในคดีไต่สวนข้อเท็จจริง

### หลักประชาธิปไตย

ประชาธิปไตย (Democracy) เป็นระบอบการปกครองแบบหนึ่ง ซึ่งพลเมืองเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยและเลือกผู้ปกครองซึ่งทำหน้าที่ออกกฎหมาย โดยพลเมืองอาจใช้อำนาจของตนด้วยตนเองหรือผ่านผู้แทนที่เลือกไปใช้อำนาจแทนก็ได้<sup>๒</sup>

คำว่า “ประชาธิปไตย” เป็นการรวมคำสองคำที่มีความหมายอย่างตั้งใจเพื่อแสดงถึงผู้ที่เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดได้แก่คำว่า “ประชา” ที่หมายถึงประชาชนหรือราษฎรแห่งรัฐนั้น และคำว่า “อธิปไตย” ที่หมายถึงอำนาจสูงสุดมีรากศัพท์มาจากภาษากรีก คำว่า demos ที่แปลว่าประชาชน กับ -cracy ที่แปลว่าระบอบการปกครองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จึงหมายถึงการปกครองที่ถือมติปวงชนเป็นใหญ่เป็นการปกครองโดยประชาชนหรือเป็นการปกครองที่อำนาจสูงสุดเป็นของประชาชนไม่ใช่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใดอันถือเป็นลักษณะสำคัญที่ทำให้การปกครองรูปแบบนี้แตกต่างกับระบอบเผด็จการอย่างสิ้นเชิงหลักประชาธิปไตยเป็นหลักที่มีการพัฒนามาตามลำดับซึ่งในประวัติศาสตร์ของชนชาติต่างๆ ได้แสดงให้เห็นแล้วว่า เป็นหลักที่สำคัญในการปกครองเพื่อให้การปกครองเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครองเอง ซึ่งข้อนี้ถือเป็นหลักการสำคัญที่อ้างความชอบธรรมของอำนาจโดยมีจุดเกาะเกี่ยวอยู่ที่ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจสูงสุด

<sup>๑</sup> เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

<sup>๒</sup> <https://th.wikipedia.org/wiki/ประชาธิปไตย>

อย่างแท้จริงในทุกมิติ กล่าวคือ ประชาชนเป็นทั้งผู้ปกครองและผู้อยู่ใต้ปกครอง โดยมีรากฐานอยู่บนความคิดของเสรีภาพ (liberty) และความเสมอภาค (equality)<sup>๓</sup>

ประชาธิปไตยมีหลักพื้นฐานที่สำคัญอยู่ ๔ ประการ คือ<sup>๔</sup>

๑. หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน หลักการนี้สืบเนื่องจากทฤษฎีสัญญาประชาคมของ Jean Jacques Rousseau (ค.ศ. ๑๗๑๒ - ๑๗๗๘) ในหนังสือ “The Social Contract” (สัญญาประชาคม) ที่กล่าวว่า “เราทุกคนจะยอมมอบร่างกายและอำนาจทุกอย่างที่มีอยู่ร่วมกันภายในอำนาจสูงสุดของเจตนารมณ์ร่วมกันของสังคมและเราก็ได้รับส่วนในฐานะที่เป็นสมาชิกที่แยกออกจากกันไม่ได้ของส่วนรวม ผู้เข้าร่วมแต่ละคนรวมกับทุกคนไม่ใช่กับใครคนใดคนหนึ่ง โดยนัยนี้ เขาผู้นั้นไม่ต้องเชื่อฟังใครนอกจากตัวเองและยังคงมีเสรีภาพเหมือนเมื่อก่อน” ซึ่งหมายความว่าสังคมเกิดขึ้นด้วยความยินยอมของประชาชนในการให้อำนาจอธิปไตยส่วนรวมเข้ามาแทนที่เสรีภาพตามธรรมชาติของแต่ละบุคคล โดยทุกคนในสังคมจะมีอำนาจอธิปไตยในส่วนที่เท่ากัน

๒. หลักความเสมอภาคของบุคคล เมื่อบุคคลมีฐานะทางสังคมเท่าเทียมกัน ทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ไม่มีความเหลื่อมล้ำต่ำสูงในเรื่องฐานะของบุคคล ไม่ว่าเชื้อชาติ ความรู้ของบุคคลนั้น ๆ จะเป็นอย่างไร โดยเฉพาะความเสมอภาคเท่าเทียมกันทางการเมือง ซึ่งหมายความว่าประชาชนพลเมืองทุกคนมีโอกาสเท่าเทียมกันในกระบวนการตัดสินใจในนโยบายการปกครองประเทศ โดยยึดหลักการสำคัญว่า “คนเดียวมีสิทธิลงคะแนนได้เสียงเดียว” (one man, one vote) และโอกาสเท่าเทียมกันเช่นว่านี้ จะต้องประกอบด้วยเสรีภาพที่ไม่ถูกบังคับหรือกำหนดให้เลือก

๓. การยึดถือเจตนารมณ์ของปวงชน ซึ่งหลักการนี้ยืนยันอำนาจของประชาชน โดยถือว่าผู้ปกครองเป็นเพียงตัวแทนที่ใช้อำนาจแทนปวงชนไม่ใช่อำนาจของตัวเอง รัฐบาลจะต้องดำเนินการหรือจัดทำกิจการอย่างใดอย่างหนึ่งตามเจตนารมณ์ของปวงชนได้แก่ การบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้ประชาชนเลือกตั้งรัฐบาลเป็นครั้งคราวหรือการกำหนดให้มีกลไกทางสถาบันบางอย่าง เช่น การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐบาล บทบัญญัติคุ้มครองสิทธิในการแสดงความคิดเห็นหรือวิธีการให้ประชาชนร่างกฎหมายโดยตรง เป็นต้น

๔. การยึดถือหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากและเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อย เนื่องจากในสังคมหนึ่ง ๆ นั้น มีสมาชิกจำนวนมาก ย่อมมีปัญหาเรื่องความเห็นพ้องหรือมีเจตนารมณ์อย่างเดียวกันไม่ได้ทั้งหมด จึงต้องใช้หลักการของเสียงข้างมาก การเลือกตั้งหรือการออกเสียงประชามติ โดยต้องมีมาตรการป้องกันไม่ให้มีการกดขี่ข่มเหงคนกลุ่มน้อยเกิดขึ้นด้วย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้มีการบัญญัติหลักประชาธิปไตยซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญ ดังนี้

๑. หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทยไว้ใน

มาตรา ๓ “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น ทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

<sup>๓</sup> สมยศ เชื้อไทย, คา อธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๓๕.), น.๙๓.

<sup>๔</sup> ทินพันธ์ นาคะตะ “ประชาธิปไตย : ความหมาย ปัจจัยเอื้ออำนวยและการสร้างจิตใจ” วารสารธรรมศาสตร์, ๒๕๑๗. น. ๙-๑๒.

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์การอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรม เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและความผาสุกของประชาชนโดยรวม ”

จากบทบัญญัติดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ

๒. หลักความเสมอภาค รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติหลักความเสมอภาคไว้ใน

มาตรา ๒๖ “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้กฎหมาย ดังกล่าว ต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

มาตรา ๒๗ “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย มีสิทธิและเสรีภาพและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ว่าด้วยเหตุความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคลฐานะทาง เศรษฐกิจ หรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือเหตุอื่นใดจะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็กสตรีผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม

บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป”

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้ กำหนดหลักแห่งความเสมอภาคของบุคคล และห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ทั้งยังบัญญัติเพื่อรับรองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ไม่ว่าชายหรือหญิงย่อมมีความเท่าเทียมกัน จะเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลใด ๆ ไม่ได้

๓. หลักสิทธิ เสรีภาพ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ บัญญัติหลักสิทธิ เสรีภาพไว้ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ ถึง มาตรา ๔๙

มาตรา ๒๕ “สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย นอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ตราบเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

สิทธิหรือเสรีภาพใดที่รัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติหรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติแม้ยังไม่มีกฎหมายนั้นขึ้นใช้บังคับ บุคคลหรือชุมชนย่อมสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพนั้นได้ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญสามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพหรือจากการกระทำความผิดอาญาของบุคคลอื่น ย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาหรือช่วยเหลือจากรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๒๖ “การตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้กฎหมายดังกล่าวต้องไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ และจะกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคลมิได้รวมทั้งต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพไว้ด้วย

กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง”

มาตรา ๒๙ “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

ในคดีอาญาให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้

การควบคุมหรือคุมขังผู้ต้องหาหรือจำเลยให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกัน มิให้มีการหลบหนีในคดีอาญา จะบังคับให้บุคคลให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองมิได้

คำขอประกันผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาต้องได้รับการพิจารณาและจะเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้การไม่ให้ประกันต้องเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

มาตรา ๓๔ “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การพูดการเขียน การพิมพ์ การโฆษณาและการสื่อความหมายโดยวิธีอื่น การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่นเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน

เสรีภาพทางวิชาการย่อมได้รับความคุ้มครอง แต่การใช้เสรีภาพนั้นต้องไม่ขัดต่อ หน้าที่ของปวงชนชาวไทยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และต้องเคารพและไม่ปิดกั้นความเห็นต่างของบุคคลอื่น”

บทบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า รัฐธรรมนูญคุ้มครองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นโดยวิธีการใด ๆ ของบุคคล และเสรีภาพทางวิชาการ พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขที่เป็นข้อยกเว้น ถ้าไม่ได้มีการกำหนดห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่นแล้ว บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ดี การใช้สิทธิและเสรีภาพย่อมต้องมีความรับผิดชอบต่อผู้อื่น สังคม และประเทศชาติ โดยในหมวดนี้ได้กำหนดกรอบการใช้สิทธิ

และเสรีภาพว่าต้องไม่กระทบต่อความมั่นคงของชาติต้องไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น

๔. หลักนิติธรรม ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งบัญญัติหลักนิติธรรมไว้ในมาตรา มาตรา ๓ และมาตรา ๒๖ ซึ่งหลักนิติธรรม ตามความในวรรคสอง ของมาตรา ๓ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดกรอบหน้าที่และอำนาจขององค์กรหลัก คือรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล องค์กรอิสระ และหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นความมุ่งหมายที่ต้องการสร้างความผูกพันในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรทั้งหลายในรัฐธรรมนูญนี้ นอกเหนือจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้อง ตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย และหลักนิติธรรมแล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประเทศชาติ และความผาสุกของประชาชนเป็นสำคัญด้วย และโดยที่รัฐธรรมนูญในมาตรา ๒๖ บัญญัติถึงเงื่อนไข ที่จะตรากฎหมายจำกัดสิทธิเสรีภาพไว้ให้ชัดเจน กล่าวคือ ถ้าเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพที่รับรอง ไว้ในรัฐธรรมนูญจะกำหนดได้เฉพาะตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่ในกรณีที่รัฐธรรมนูญ มิได้บัญญัติเงื่อนไขไว้โดยเฉพาะ มาตรานี้ได้กำหนดเงื่อนไขไว้ ๔ ประการ โดยหนึ่งในนั้นคือ ต้องไม่ขัด ต่อหลักนิติธรรม ซึ่งหลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักนิติรัฐ (Legal State) เป็นเรื่อง ที่นักวิชาการเห็นว่ามี ความหมายใกล้เคียงกันมาก คือ เป็นหลักการที่อารยประเทศยึดถือเป็นหลักที่ ถือกำเนิดเป็นครั้งแรกในประเทศอังกฤษซึ่งใช้กฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) สำหรับคำว่า นิติรัฐ (Legal State) เป็นหลักที่เกิดขึ้นในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ซึ่งนำโดยประเทศสหพันธ์เยอรมัน ซึ่งใช้คำในภาษาเยอรมันว่า เรชท์สตาต (Rechtsstaat) แต่ทั้ง นิติธรรม (Rule of Law) และนิติรัฐ (Legal State) ต่างใช้คิดตรงกันว่า หลักที่ ๑ ถ้าไม่มีกฎหมาย บัญญัติไว้ เจ้าหน้าที่รัฐหรือฝ่ายปกครองไม่มีอำนาจกระทำการใด ๆ ทั้งสิ้น ซึ่งต่างจากเอกชน ถ้าเอกชนจะดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ถ้าไม่มีกฎหมายห้ามไว้ก็สามารถดำเนินการได้เสมอ การที่ไม่ให้เจ้าหน้าที่รัฐดำเนินการใด ๆ หากไม่มีกฎหมายบัญญัติเพื่อป้องกันการละเมิดสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนและแม้จะมีกฎหมายบัญญัติก็จะมีข้อกำหนดเงื่อนไขขอบเขตในการใช้อำนาจไว้ด้วย หลักที่ ๒ คือ หลักที่ว่า เมื่อมีการกำหนดขอบเขตไว้เช่นใด รัฐหรือฝ่ายปกครองจะต้องใช้กฎหมาย ไปในขอบเขตแห่งอำนาจนั้นโดยเคร่งครัดไม่สามารถใช้อำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมาย บัญญัติไว้มิได้<sup>๕</sup>

#### การไต่สวนข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยชี้มูล

การไต่สวนข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติ มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม บัญญัติให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ท.” ประกอบด้วย ประธานกรรมการคนหนึ่ง และกรรมการอื่นอีก ๕ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรง แต่งตั้งตามมาตรา ๕/๑ และมีเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่งและให้เลขาธิการเป็นเลขานุการ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. (มาตรา ๕) และให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๗ (๔) ไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับ

<sup>๕</sup> คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.

การกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (๕) ใต้วงวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ท. รับเรื่องไว้ใต้วงวนคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะทำการใต้วงวนข้อเท็จจริง หรือจะแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการตามที่ คณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมาย การดำเนินการใต้วงวนข้อเท็จจริงตามมาตรา ๒๓ คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบหมายให้เลขาธิการ ใต้วงวนข้อเท็จจริงเป็นเบื้องต้นแทนคณะกรรมการ ป.ป.ท. แล้วนำเสนอสำนวน ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาตามมาตรา ๓๙<sup>๖</sup> ต่อไป เลขาธิการอาจมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. ดำเนินการ ใต้วงวนข้อเท็จจริงตามวรรคหนึ่งก็ได้ (มาตรา ๒๓/๒) ซึ่งการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ และให้มีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ยังมีอำนาจพิเศษตาม มาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

#### การใต้วงวนข้อเท็จจริง ตามมาตรา ๒๓

การดำเนินการใต้วงวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะแต่งตั้งให้คณะกรรมการใต้วงวนข้อเท็จจริง ดำเนินการใต้วงวนข้อเท็จจริงได้ โดยให้ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการใต้วงวนข้อเท็จจริง พ.ศ. ๒๕๕๔ เมื่อคณะกรรมการใต้วงวนได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน ตามที่มีการกล่าวหาและที่ผู้ถูกกล่าวหาได้นำมาอ้างหรือชี้แจงข้อกล่าวหาที่เพียงพอแล้ว ให้ดำเนินการในการจัดทำสำนวนใต้วงวนข้อเท็จจริงเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามแบบที่ คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด และอย่างน้อยต้องประกอบไปด้วยสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

- (๑) ชื่อและตำแหน่งของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา
- (๒) เรื่องที่ถูกกล่าวหาและอายุความของคดี
- (๓) ข้อกล่าวหา คำแก้ข้อกล่าวหา พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาที่ได้จากการใต้วงวนข้อเท็จจริง และสรุปข้อเท็จจริง
- (๔) เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- (๕) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง
- (๖) สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา กรณีมีความเห็นเป็นสองฝ่าย ให้บันทึกความเห็นเสียงข้างน้อยพร้อมเหตุผลด้วย

การจัดทำสำนวนการใต้วงวนข้อเท็จจริงตามวรรคหนึ่ง ให้จัดทำสำนวนการใต้วงวนข้อเท็จจริงไว้ด้วยจำนวนหนึ่งชุด

<sup>๖</sup> มาตรา ๓๙ เมื่อดำเนินการใต้วงวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว ให้จัดทำสำนวนการใต้วงวนข้อเท็จจริงเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนดเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะสั่งให้มีการใต้วงวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือตั้งคณะกรรมการเพื่อใต้วงวนข้อเท็จจริงใหม่ก็ได้

### การไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น ตามมาตรา ๒๓/๒

การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ตามมาตรา ๒๓ คณะกรรมการอาจมอบหมายให้เลขาธิการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นเบื้องต้นแทนคณะกรรมการ ป.ป.ท. แล้วนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาตามมาตรา ๓๙ ต่อไป โดยให้ปฏิบัติตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบหมายให้เลขาธิการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๕๙ เมื่อพนักงาน ป.ป.ท. ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นเสร็จสิ้นแล้วให้พนักงาน ป.ป.ท. พิจารณาพยานหลักฐานและวินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายพร้อมเหตุผล แล้วสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหา มีมูลความผิดทางอาญาหรือทางวินัยหรือมีมูลความผิดทั้งทางอาญาและทางวินัย หรือจะต้องดำเนินการตามมาตรา ๔๙ หรือไม่เสนอต่อเลขาธิการเพื่อพิจารณาทำความเห็นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาตามมาตรา ๓๙ ต่อไปหากพนักงาน ป.ป.ท. มีความเห็นต่างกันปัญหาข้อเท็จจริงหรือข้อกฎหมาย ให้บันทึกความเห็นนั้นไว้ด้วย ในการจัดทำสำนวนไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นให้นำหมวด ๔ ว่าด้วยการจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ของระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. ๒๕๕๔ มาบังคับใช้โดยอนุโลม

### การเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อกล่าวหาและการรับฟังพยานหลักฐาน

ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเจ้าหน้าที่ของรัฐของผู้รับผิดชอบไม่ว่าจะเป็นคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือคณะพนักงาน ป.ป.ท. ผู้ทำการไต่สวนข้อเท็จจริง ตลอดจนคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้เปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานอย่างเต็มที่เพื่อจะได้พิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน อันเป็นหนึ่งในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของผู้กระทำความผิดที่อยู่ในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อให้การไต่สวนข้อเท็จจริงให้เกิดความยุติธรรมอย่างแท้จริง โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้ออกระเบียบรับรองรับกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและนำพยานหลักฐานมาต่อสู้อุบัติความบริสุทธิ์ของตนของผู้ถูกกล่าวหาเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม โดยเป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๓ ดังนี้

ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาอาจแก้ข้อกล่าวหาโดยทำเป็นหนังสือหรือมาชี้แจงด้วยวาจาก็ได้

ในกรณีผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาด้วยวาจาให้บันทึกถ้อยคำโดยมีสาระสำคัญตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด โดยก่อนเริ่มถามคำให้การ ให้แจ้งสิทธิให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบว่าผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธินำทนายความหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจไม่เกินสองคนเข้าฟังการให้ถ้อยคำของตนได้ และให้นำความในข้อ ๓๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การถามคำให้การผู้ถูกกล่าวหา ในคดีที่มีอัตราโทษประหารชีวิตหรือคดีที่ผู้ถูกกล่าวหา มีอายุไม่เกินสิบแปดปีในวันที่แจ้งข้อกล่าวหา ก่อนเริ่มถามคำให้การ ให้ถามผู้ถูกกล่าวหาว่ามีทนายความหรือไม่ ถ้าไม่มีให้จัดหาทนายความให้ (ข้อ ๒๕)



ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาแล้ว โดยก่อนการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาอาจยื่นคำร้องขอเป็นหนังสือพร้อมด้วยเหตุผลต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อขอตรวจพยานหลักฐานในสำนวนเพื่อประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้

เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะอนุญาตให้ผู้ถูกกล่าวหาตรวจพยานหลักฐานตามที่ร้องขอก็ได้ เว้นแต่เป็นพยานหลักฐานที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยของพยานบุคคล ผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำ หรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการกระทำผิดตามที่กล่าวหา หรือกระทบต่อสาระสำคัญของพยานหลักฐานในคดีให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจที่จะปฏิเสธไม่อนุญาตให้มีการตรวจพยานหลักฐานตามที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือขอทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ได้

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. อนุญาตให้ผู้ถูกกล่าวหาตรวจพยานหลักฐานได้ตามวรรคสอง ผู้ถูกกล่าวหาสามารถขอจดบันทึกหรือคัดลอกเอกสารได้ตามสมควรเท่าที่จะไม่กระทบต่อรูปคดีหรือการคุ้มครองบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยผู้ถูกกล่าวหาอาจนำนายความหรือบุคคลที่ไว้วางใจไม่เกินสามคนเข้าช่วยเหลือในการตรวจพยานหลักฐานด้วยก็ได้

กรณีตามวรรคหนึ่ง หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความสามารถเข้าตรวจพยานหลักฐานได้ด้วยตนเอง จะอนุญาตให้บุคคลอื่นที่ได้รับมอบอำนาจจากผู้ถูกกล่าวหาเข้าตรวจพยานหลักฐานตามที่ร้องขอได้ (ข้อ ๒๕/๑)

พยานหลักฐานใดที่ผู้ถูกกล่าวหาจัดส่ง คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะไม่รับด้วยเหตุล่วงเลยเวลาหรือผิดขั้นตอนมิได้ เว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะมีมติข้มูลแล้ว หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาจงใจประวิงเวลา หรือใช้สิทธิโดยไม่สุจริต จะไม่รับก็ได้แต่ต้องบันทึกเหตุนี้ไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงด้วย (ข้อ ๒๖)

### การพิจารณาข้มูล

เมื่อได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ท. นำเข้าสู่การประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวน เว้นแต่มีเหตุจำเป็นให้ขยายระยะเวลาออกไปได้ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นสมควร (ข้อ ๔๕)

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ให้มีมติว่าข้อกล่าวหาในนั้นมีมูลหรือไม่

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป และให้แจ้งผู้กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหา ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็ว ในกรณีที่มีการสั่งพักราชการ พักงาน หรือให้พ้นจากตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาให้แจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาทราบภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่มิต

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลและเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้นเพื่อดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลและเป็นความผิดทางอาญาให้ส่งเรื่องพร้อมทั้งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

ให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไป หากพนักงานอัยการเห็นว่าสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ได้รับยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ และแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม

ในกรณีจำเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะร่วมกับอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้

ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง แต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติยืนยันให้ฟ้องให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดวินิจฉัย

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติตามวรรคสาม หรือวรรคสี่แล้ว หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาได้อนุมัติ อนุญาต ออกเอกสารสิทธิ ให้สิทธิประโยชน์ หรือการสั่งการใด ๆ แก่บุคคลใด โดยมีขอบหรืออาจเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. แจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาสั่งยกเลิกหรือเพิกถอนการอนุมัติ อนุญาต ออกเอกสารสิทธิ ให้สิทธิประโยชน์หรือการสั่งการใด ๆ นั้นต่อไปด้วย (ข้อ ๔๖)

### การลงมติวินัยผู้มลคดีไต่สวนข้อเท็จจริง

ในการพิจารณาคดีไต่สวนข้อเท็จจริงจะเป็นการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในรูปขององค์คณะเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือการพิจารณาวินิจฉัยคดีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทุจริตต่อหน้าที่ ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งการพิจารณานั้นทุกคนมีอิสระในการแสดงความคิดเห็นภายใต้หลักการและเหตุผลในมุมมองของตน ว่าในคดีนั้นเห็นอย่างไร แต่เมื่อมีการพิจารณาและรับฟังความเห็นแต่ละท่านครบถ้วนแล้ว ต้องมีการลงมติในเรื่องนั้นว่าอนุกรรมการหรือกรรมการ ป.ป.ท. มีความเห็นอย่างไร เมื่อลงมติแล้ว เสียงส่วนใหญ่มีมติเป็นไปในทิศทางใดก็ต้องถือผลการพิจารณาตามมติเสียงข้างมากในคดีนั้น ส่วนเสียงน้อยก็จะมีบันทึกเหตุผลไว้ว่ากรรมการเสียงน้อยมีความเห็นในเรื่องนั้นอย่างไร ซึ่งในการวินิจฉัยคดีไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ทุกสำนวนคดีจะมีลักษณะเช่นนี้เสมอ โดยการพิจารณาวินิจฉัยคดีและลงมติคดีไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นไปตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ท. พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นระเบียบที่ใช้ในการประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ซึ่งการลงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. อยู่ในหมวด ๓

คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจให้ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาเข้าชี้แจงต่อที่ประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ท. เมื่อชี้แจงครบถ้วนแล้ว ให้ออกจากห้องประชุม หลังจากนั้นที่ประชุมจึงจะมีมติในเรื่องที่พิจารณา เว้นแต่ที่ประชุมจะให้อยู่เพื่อรับทราบมติของที่ประชุม (ข้อ ๑๖)

การลงมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมากของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ไม่ว่าเป็นการลงมติในการวินิจฉัยหรือให้ความเห็นชอบในเรื่องใดกรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

การออกเสียงลงมติให้กระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่ที่ประชุมจะมีมติให้ใช้วิธีการลงคะแนนลับ ส่วนวิธีการลงคะแนนลับให้เป็นไปตามที่ประธานกำหนด (ข้อ ๑๗)

ประธานจะสั่งให้รวมหรือแยกประเด็นในการพิจารณาหรือลงมติกี่ก็ได้ เว้นแต่ที่ประชุมจะเห็นเป็นอย่างอื่น (ข้อ ๑๘)

มติของคณะกรรมการให้มีผลทันที เว้นแต่คณะกรรมการจะมีมติเป็นอย่างอื่น (ข้อ ๑๙)

### หลักประชาธิปไตยกับการรับฟังความเห็นในคดีไต่สวนข้อเท็จจริง

ประชาธิปไตยที่ได้กล่าวมาข้างต้นเป็นการปกครองโดยประชาชนเป็นส่วนใหญ่ และมีหลักพื้นฐานที่สำคัญอยู่ ๔ ประการ คือ ๑.หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน สังคมเกิดขึ้นด้วยความยินยอมของประชาชนในการให้อำนาจอธิปไตยส่วนรวมเข้ามาแทนที่เสรีภาพตามธรรมชาติของแต่ละบุคคล โดยทุกคนในสังคมจะมีอำนาจอธิปไตยในส่วนที่เท่ากัน ๒. หลักความเสมอภาคของบุคคล ทุกคนจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกัน ๓. การยึดถือเจตนารมณ์ของปวงชน หลักการนี้ยืนยันอำนาจของประชาชน โดยถือว่าผู้ปกครองเป็นเพียงตัวแทนที่ใช้อำนาจแทนปวงชน ไม่ใช่อำนาจของตัวเอง ๔. การยึดถือหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากและเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อย เนื่องจากสังคมมีประชาชนจำนวนมากย่อมมีปัญหาเรื่องความเห็นพ้องหรือมีเจตนารมณ์อย่างเดียวกันไม่ได้ทั้งหมด จึงต้องใช้หลักการของเสียงข้างมากและต้องมีมาตรการป้องกันไม่ให้มีการกดขี่ข่มเหงคนกลุ่มน้อยเกิดขึ้นด้วย และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้มีการบัญญัติหลักประชาธิปไตยซึ่งเป็นหลักการที่สำคัญ คือ ๑. หลักอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย แสดงให้เห็นว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศ ๒. หลักความเสมอภาค เป็นหลักที่แสดงให้เห็นว่าบุคคลทุกคนไม่ว่าจะเพศใดย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกัน ห้ามการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ๓. หลักสิทธิ เสรีภาพ เป็นหลักที่ให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพต่างๆของประชาชนโดยหนึ่งในนั้นคือเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น การรับรองเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของประชาชน เสรีภาพนี้เป็นที่ยอมรับนับถือว่าเป็นสิ่งสำคัญมีคุณค่าในระดับสากล มีบัญญัติไว้ในปฏิญญาสากลและกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights – ICCPR) อย่างไรก็ตามสิทธิในการแสดงความคิดเห็นนี้ หากมีการแสดงความคิดเห็นไปกระทบสิทธิบุคคลอื่น และทำให้บุคคลอื่นเสียหายย่อมมีความรับผิดชอบในทางแพ่งหรือทางอาญาแล้วแต่กรณี นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติข้อจำกัดการใช้เสรีภาพของบุคคลบางประการ คือ กฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของรัฐการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น การรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันสุขภาพของประชาชน<sup>๗</sup> และ๔. หลักนิติธรรม ในส่วนของการพิจารณาหรือการมีความเห็นในทางคดีของคดีไต่สวนข้อเท็จจริงไม่ว่าจะเป็นคณะอนุกรรมการไต่สวนที่คณะกรรมการแต่งตั้ง หรือพนักงาน ป.ป.ท. กรณีที่คณะกรรมการได้มอบหมายให้เลขาธิการทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น เมื่อได้มีการแสวงหา รวบรวม และการดำเนินการอันได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน และเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานในการที่จะทราบรายละเอียดและพิสูจน์เกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาว่าได้ทุจริต คณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือพนักงาน ป.ป.ท. ผู้ร่วมดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าวจะต้องสรุปจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยในการทำสำนวนไต่สวนข้อเท็จจริง คณะอนุกรรมการ หรือพนักงาน ป.ป.ท. ที่ได้รับแต่งตั้งหรือมอบหมาย จะต้องมีความเห็นที่เกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหาผู้ถูกกล่าวหา ทั้งความผิดอาญา และความผิดทางวินัย หากมีความเห็นเป็นสองฝ่าย ให้บันทึกความเห็นเสียงข้างน้อยพร้อมเหตุผลด้วย ซึ่งถือเป็นหลักสอดคล้องกับ

<sup>๗</sup> คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ.(๒๕๖๒) คำมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.น.๔๙.

หลักประชาธิปไตย ซึ่งการมีความเห็นเพื่อลงมติของคณะอนุกรรมการ หรือพนักงาน ป.ป.ท. ก่อนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อทำการวินิจฉัยชี้มูลนั้น อันเป็นการเปิดโอกาสที่จะรับฟังความคิดเห็นของคณะอนุกรรมการ หรือพนักงาน ป.ป.ท. ทุกท่านที่ได้รับการแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง ความเห็นที่คณะอนุกรรมการ หรือพนักงาน ป.ป.ท. ได้ให้ไว้หากเป็นเสียงข้างน้อย ก็ย่อมไม่ตกไปและให้บันทึกความเห็นเสียงข้างน้อยลงในบันทึกพร้อมเหตุผลดังกล่าวด้วย แสดงให้เห็นว่าการแสดงความเห็นของคณะอนุกรรมการ หรือพนักงาน ป.ป.ท. ได้นำหลักการสำคัญของหลักประชาธิปไตยมาใช้ในการแสดงความเห็น คือการยึดถือหลักการปกครองโดยเสียงข้างมากและเคารพในสิทธิของเสียงข้างน้อย และเมื่อคณะอนุกรรมการ หรือพนักงาน ป.ป.ท. ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ท. นำเข้าสู่การประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เพื่อพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติว่าข้อกล่าวหาอันมีมูลหรือไม่ ในการลงมติเพื่อวินิจฉัยชี้มูลความผิดดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ท. นั้น กรรมการ ป.ป.ท. ทุกท่านมีสิทธิในแสดงความคิดเห็นและลงมติอย่างเป็นอิสระ ซึ่งการลงมติของที่ประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้ถือเสียงข้างมากของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ไม่ว่าเป็นการลงมติในการวินิจฉัยหรือให้ความเห็นชอบในเรื่องใด กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด เห็นได้ว่าการพิจารณาชี้มูลและการลงมติของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ยึดหลักการอันสำคัญของหลักประชาธิปไตยโดยถือปฏิบัติตามเสียงข้างมากและรับฟังเคารพสิทธิเสียงข้างน้อย

การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง การรับฟังพยานหลักฐานและการเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อกล่าวหา การรับฟังความเห็นในทางคดี การพิจารณารวมถึงการลงมติเพื่อวินิจฉัยชี้มูลการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่รัฐว่ากระทำทุจริต ของคณะอนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. และคณะกรรมการ ป.ป.ท. ถือเป็นการอำนวยความยุติธรรมทางอาญาโดยยึดหลักตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่ให้อำนาจและหน้าที่ควบคู่ไปกับการรักษาความสงบสุขของสังคมและพัฒนาให้มีคุณธรรม จริยธรรม จรรยาบรรณที่เหมาะสมต่อการดำรงไว้ซึ่งบทบาทหน้าที่การไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในการดำเนินการในทุกขั้นตอนการดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นในชั้นการรวบรวมพยานหลักฐานและพยานหลักฐาน การเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกกล่าวหาชี้แจงข้อกล่าวหา รวมถึงการรับฟังพยานหลักฐาน ในชั้นพิจารณาสรุปรายงานการไต่สวน และในชั้นการวินิจฉัยชี้มูลการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตในภาครัฐนั้น นอกจากจะต้องยึดหลักนิติธรรมและกฎหมายที่ใช้บังคับแล้ว ยังต้องยึดหลักการสำคัญของหลักประชาธิปไตยในการรับฟังความเห็นทางคดีของผู้ที่เกี่ยวข้อง อันเป็นการแสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้นำหลักการแสดงความเห็นและหลักการเสียงข้างมากมาเป็นเกณฑ์ในการตัดสินใจเพื่อวินิจฉัยชี้มูลการกระทำของผู้ถูกกล่าวหา ทั้งยังเปิดโอกาสให้เสียงข้างน้อยแสดงความคิดเห็น โดยในการประชุมพิจารณาวินิจฉัยคดีไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. กรรมการทุกคนมีอิสระทางความคิดภายใต้หลักการและเหตุผลที่คิดว่าเหมาะสมสอดคล้องกับพยานหลักฐานและข้อกฎหมายในเรื่องนั้น โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมของทุกฝ่ายในมุมมองความคิดเห็นของกรรมการ ป.ป.ท. แต่ละท่าน อันเป็นหลักการที่สำคัญตามหลักประชาธิปไตย และที่สำคัญคือ เป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้ทุกฝ่ายว่าคดีไต่สวนข้อเท็จจริงในเรื่องนั้นจะได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ โดยกรรมการ ป.ป.ท. ทุกท่านที่เป็นอิสระอย่างแท้จริง อันจะยังประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมในที่สุด

### บรรณานุกรม

คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.

ทินพันธ์ นาคะตะ “ประชาธิปไตย : ความหมาย ปัจจัยเอื้ออำนวยและการสร้างจิตใจ” วารสารธรรมศาสตร์, ๒๕๑๗.

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ท. พ.ศ. ๒๕๕๔

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. ๒๕๕๔

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๓

สมยศ เชื้อไทย,คา อธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่๒ (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๓๕.)

<https://th.wikipedia.org/wiki/ประชาธิปไตย>