

บทที่ 1

บทนำ

การทุจริต¹ (Corruption) นับเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นกับสังคมไทยมาเป็นเวลานานและเป็นเรื่องยากที่จะขจัดให้หมดสิ้นไป จนบางครั้งสังคมอาจจะลืมไปว่าเป็นเรื่องที่ผิด แต่กลับมองว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดาของทุกสังคมที่จะมีการทุจริตเกิดขึ้น เหตุที่เป็นเช่นนั้นอาจเป็นเพราะในสมัยอดีตกาลสังคมไทยมีทัศนคติ² (Attitude) ในลักษณะที่เป็นสังคมอุปถัมภ์ (Social Support) ใช้ระบบศักดินา³ (Feudal System) ที่บ่งบอกถึงควมมีอำนาจ ราษฎรที่ร้องขอความช่วยเหลือใด ๆ จากทางราชการจะต้องมีค่าตอบแทนให้แก่บรรดาขุนนางหรือข้าราชการจากระบบอุปถัมภ์ที่ฝังรากลึกก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตขึ้นอย่างมากมา อย่างไรก็ตาม รัฐบาลก็ไม่ได้นิ่งเฉยได้มีมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมาแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ความพยายามในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มีพัฒนาการไปตามความเปลี่ยนแปลงของสังคมและความเจริญของบ้านเมืองอย่างต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ให้ความสำคัญกับการควบคุมมิให้มีการใช้อำนาจรัฐไปในทางทุจริต รวมถึงสร้างกลไกพิเศษทางกฎหมายเพื่อกำหนดวิธีการดำเนินการกับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริต

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

แนวคิดในการปราบปรามการทุจริตเริ่มจากการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ได้แก่ กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. 127 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการตุลาการ พ.ศ. 2471 พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2476 พระราชกฤษฎีกาวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดหน้าที่หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 พระราชบัญญัติเรื่องรื้อร้องทุกข์ พ.ศ. 2492 ต่อมาใน พ.ศ. 2494 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิบัติราชการตามมติประชาชน (ก.ป.ช.) เพื่อรับเรื่องรื้อร้องทุกข์และพัฒนาเป็นกรมตรวจราชการแผ่นดินใน พ.ศ. 2496 แต่ได้ถูกยุบเลิกไปใน พ.ศ. 2503 และมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบเกี่ยวกับภาษีอากร (ก.ต.ภ.) ขึ้นตามพระราชบัญญัติตรวจสอบการปฏิบัติ

¹ ทุจริต หมายถึง ความประพฤติชั่ว โกง ไม่ซื่อตรง

² ทัศนคติ หมายถึง แนวความคิดเห็น

³ ศักดินา หมายถึง อำนาจหรือสิทธิที่พระเจ้าแผ่นดินพระราชทานให้แก่ไพร่ฟ้าข้าแผ่นดินตามศักดิ์ของแต่ละคนเดิมเป็นการถือครองที่ดินคิดเป็นจำนวนไร่ ต่อมาถือเป็นการกำหนดสถานะ สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของคนในสังคม

เกี่ยวกับภาษีอากร และรายได้อื่นของรัฐ พ.ศ. 2503 แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตย (Democracy) ครั้งยิ่งใหญ่ในประวัติศาสตร์ของบรรดานักคิด นักศึกษา นักเรียน และประชาชนหลากหลายอาชีพ ในวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2516 ซึ่งแม้ภาพเปลือกนออกอาจมองเห็นเป็นเรื่องการเรียกร้องขอทวงคืนรัฐธรรมนูญการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่ในเบื้องต้นก็เป็นสิ่งที่ไม่อาจปฏิเสธได้ว่า ปัญหาการทุจริตในวงราชการในกลุ่มผู้มีอำนาจทางการเมืองได้เป็นตัวกระตุ้นอย่างสำคัญต่อการทำให้เกิดการชุมนุมประท้วง (Protest) ในครั้งนั้นลุกลามไปทั่ว เพราะเมื่อมีสัญญาณบ่งบอกว่า อำนาจอธิปไตย (Sovereignty) ได้หวนกลับมาเป็นของปวงชนชาวไทย เหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตยเริ่มเบาบางลง ประชาชนได้โอกาสเรียกร้องให้รัฐบาลดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจัง เป็นผลให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (สำนักงาน ก.ค.ป.) ต้องถูกยุบเลิกไป เมื่อนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี (Prime Minister) ได้พิจารณาและดำเนินการตามคำเรียกร้องดังกล่าว ความประการนี้มีปรากฏตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ 113/2517 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2517 ว่า “ด้วยปรากฏว่ามีผู้ร้องเรียนกล่าวโทษข้าราชการตรงมาที่นายกรัฐมนตรีและสำนักนายกรัฐมนตรีมากราย และมีกรกล่าวอ้างว่า มีการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการอยู่เสมอ ซึ่งบางกรณีเกี่ยวข้องกับข้าราชการหลายกระทรวง ทบวง กรม หรือรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลนี้มีเจตจำนงอยู่ว่า จะต้องป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการให้หมดสิ้นไปหรืออย่างน้อยก็ให้บรรเทาเบาบางลง (mitigation)” จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ขึ้น โดยอาศัยอำนาจตามความใน ข้อ 9 (6) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ แต่ไม่ทันได้เริ่มดำเนินการ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเสียก่อน หลังจากนั้นเมื่อได้รับพระมหากรุณาธิคุณ โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งให้เป็นนายกรัฐมนตรีอีกครั้ง ก็ได้ปรับปรุงคณะกรรมการ ป.ป.ป. อีกครั้ง และเริ่มดำเนินงานตั้งแต่วันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2517 หลังจากนั้นไม่นานก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 เมื่อวันที่ 3 มีนาคม พ.ศ. 2518 และตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศของคณะปฏิวัติ (Revolutionary Party) ฉบับที่ 216 ลงวันที่ 29 กันยายน พ.ศ. 2515 (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2518 จัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ป. สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีขึ้น⁴

⁴ พิเชฐ พุ่มพันธ์. (2560). *เอกสารวิจัย เรื่อง มาตรฐานการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. หน้า 1–2.

ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีการกำหนดองค์กรอิสระ (Independent entity) ขึ้นรวม 8 องค์กร หนึ่งในจำนวนนั้นได้มีองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เรียกว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เป็นหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ต่อมาในวันที่ 17 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (The Organic Act on Counter Corruption B.E. 2542 (1999)) เป็นผลให้สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ถูกยุบเลิกไป และได้มีการจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่เรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน ป.ป.ช.” (Office of the National Counter Corruption Commission) ขึ้น เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ได้สวนข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจในกรณีที่มีการร้องขอให้ถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับสูงออกจากตำแหน่ง (Removal from the office) หรือดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ กับทั้งได้สวนวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ (Malfeasance) ดังนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นองค์กรของรัฐที่มีพันธกิจตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประสงค์จะสร้างกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพให้เกิดขึ้น⁵

นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้น ซึ่งมีจุดกำเนิดประการสำคัญ คือ ต้องการจัดการกับคดีทุจริตประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเห็นว่าตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ไม่สามารถนำนักการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตให้รับโทษได้⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540⁷ จึงได้บัญญัติให้มีการตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (The Supreme Court of Justices Criminal

⁵ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2547). *คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน. หน้า 17.

⁶ ชีระ สุธีวรารังกูร. (2557). การพัฒนาระบบการจัดการคดีการเมืองในศาลยุติธรรม. *วารสารนิติศาสตร์*, 43 (3), หน้า 516-544.

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นกฎหมายสูงสุดว่าด้วยการจัดระเบียบการปกครองประเทศไทยที่เป็นลายลักษณ์อักษร ฉบับที่ 16 พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชทรงลงพระปรมาภิไธย เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540.

Division for Person Holding Political Positions) เพื่อดำเนินคดีอาญากับบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อันได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองอื่น เป็นต้น ทั้งนี้ ให้อำนาจถึงบุคคลอื่นที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้กระทำที่จะต้องถูกดำเนินคดีอาญา เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องได้กำหนดกระบวนการในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาทั่วไป⁸ เป็นต้นว่า กระบวนการพิจารณาใช้ระบบไต่สวนมิใช่ระบบกล่าวหาอย่างคดีธรรมดา องค์คณะผู้พิพากษาต้องมีจำนวน 9 คน ซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นผู้เลือกตั้งโดยวิธีลงคะแนนลับจากผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาเป็นรายคดี เป็นศาลสูงสุดซึ่งต้องขึ้นบัลลังก์เพื่อนั่งพิจารณาคดีและคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเป็นที่สุด

อนึ่ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจฟ้อง คือ อัยการสูงสุด และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น⁹ ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงไม่มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลนี้เองได้ ทำได้เพียงแต่ยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเท่านั้น¹⁰ ซึ่งต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550¹¹ ได้บัญญัติให้สิทธิของผู้เสียหายในการนำคดีขึ้นสู่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพิ่มเติม โดยผู้เสียหายสามารถขอให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตั้งผู้ไต่สวนอิสระดำเนินการไต่สวนได้แทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่รับหรือ

⁸ สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 5. หน้า 205.

⁹ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 23 ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ได้แก่

(1) อัยการสูงสุด

(2) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติตามมาตรา 11

¹⁰ กชวรรณ จันทร์เนตร. (2544). *การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 4.

¹¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ 18 ซึ่งจัดร่างโดยสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ในระหว่าง พ.ศ. 2549 – 2550 ภายหลังการรัฐประหารในประเทศโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) เมื่อวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ซึ่งต่อมาเปลี่ยนชื่อคณะเป็น คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ปีเดียวกัน

ดำเนินการล่าช้าเกินสมควร แนวคิดว่าด้วยองค์กรผู้ไต่สวนอิสระนั้น มีการเสนอต่อระบบกฎหมายไทยเป็นครั้งแรกโดย บรรเจิด สิงคะเนติ เสนอให้มีการตั้งอัยการอิสระ เพื่อดำเนินการตรวจสอบพฤติกรรมและข้อกล่าวหาต่าง ๆ ซึ่งนายกรัฐมนตรีในเวลานั้น คือ พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร ถูกกล่าวหา ในเรื่องการใช้อำนาจรัฐเพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับธุรกิจนโยบายของรัฐบาล เรื่องการเปิดเขตการค้าเสรี (Free trade area) และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยที่ผิดพลาดอันเป็นผลประโยชน์ทับซ้อนกับประโยชน์ส่วนตัว¹² (Conflict of interest) ทั้งนี้ โดยสภาพของการดำเนินการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นถือว่าเป็นคดีอาญา ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 ได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจฟ้องคือ พนักงานอัยการหรือผู้เสียหาย โดยที่คดีของทั้งสองสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นเอกเทศไม่เกี่ยวพันกัน เป็นการที่กฎหมายไทยได้ให้อำนาจในการดำเนินคดีอาญาของผู้เสียหายได้โดยอิสระและกว้างขวาง แต่ทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าต้องเป็นผู้เสียหายตามในมาตรา 2 (4) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา¹³

ต่อมาในวันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2559 ได้มีการประกาศจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ (The Criminal Court for Corruption and Misconduct Cases) ขึ้น เพื่อดำเนินคดีอาญาที่ฟ้องให้ลงโทษเจ้าหน้าที่ของรัฐในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น หรือความผิดอื่นอันเนื่องมาจากการประพฤติมิชอบ ทั้งนี้ ให้รวมถึงบุคคลที่ร่วมกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ว่าในฐานะตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน หรือผู้สมคบ อันมีลักษณะความผิดที่คล้ายคลึงกันกับศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยกำหนดให้ผู้เสียหายสามารถนำคดีขึ้นสู่ศาลได้เองโดยตรง¹⁴

¹² พิวัฒน์ สามวัง. (2557). *องค์กรผู้ไต่สวนอิสระ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 101.

¹³ จิรพันธ์ แก้วประดิษฐ์. (2544). *อำนาจในการดำเนินคดีของผู้เสียหาย ในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่: ศึกษากรณีที่ยื่นศาลยุติธรรมปกติ*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 25.

¹⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 มาตรา 16 ประกอบมาตรา 22

มาตรา 16 ในศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบทุกศาล ให้มีผู้พิพากษาหัวหน้าคณะศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบซึ่งแต่งตั้งจากผู้พิพากษาที่เคยดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาหัวหน้าศาลและผู้พิพากษาศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบซึ่งแต่งตั้งจากผู้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งผู้พิพากษามาแล้ว ไม่น้อยกว่าสิบปี

มาตรา 22 บรรดาคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาคซึ่งค้างพิจารณาอยู่ในศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางหรือศาลชั้นต้นใดในวันเปิดทำการของศาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (Constitution of The Kingdom of Thailand B.E. 2560 (2017)) ได้มีการประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านการทำประชามติของประชาชน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับดังกล่าว มีเนื้อหาสาระที่มุ่งเน้นไปที่การป้องกันและปราบปรามการทุจริต (Counter corruption) จนมีการขนานนามว่าเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปราบโกง มีบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้ในหลายมาตรา ซึ่งสนับสนุนให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบ อาทิ หมวด 4 หน้าที่ของปวงชนชาวไทย มาตรา 50 (10) บัญญัติว่า ประชาชนคนไทยมีหน้าที่ต้องไม่ร่วมมือหรือสนับสนุนการทุจริตและประพฤติมิชอบทุกรูปแบบ และในมาตรา 63 ที่บัญญัติว่า รัฐต้องส่งเสริม สนับสนุน และให้ความรู้แก่ประชาชนถึงอันตรายที่เกิดจากการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน และจัดให้มีมาตรการและกลไกที่มีประสิทธิภาพเพื่อป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวอย่างเข้มงวด รวมทั้งกลไกในการส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ ต่อต้าน หรือชี้เบาะแส (Clues) โดยได้รับความคุ้มครองจากรัฐ

แม้จะมีการรับรองสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ในหลายเรื่อง แต่ในทางปฏิบัติยังมีข้อจำกัดทางด้านการใช้สิทธิการมีส่วนร่วม (Participation) โดยเฉพาะการใช้สิทธิในการฟ้องคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่กฎหมายไม่ได้บัญญัติให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีได้โดยตรง กรณีดังกล่าวจึงก่อให้เกิดข้อจำกัดทางด้านกฎหมายและผลกระทบต่อการใช้สิทธิของผู้เสียหายในการฟ้องคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงเห็นสมควรที่ประเทศไทยจะต้องพัฒนาข้อจำกัดทางกฎหมายในเรื่องอำนาจฟ้องเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้ จากสภาพปัญหาดังกล่าววิทยานิพนธ์ (Thesis) ฉบับนี้ จึงมีวัตถุประสงค์ในการศึกษาเกี่ยวกับสิทธิของผู้เสียหายในการนำคดีขึ้นสู่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

อาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบภาค ให้ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบกลางหรือศาลชั้นต้นนั้น แล้วแต่กรณี ยังคงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ค้างอยู่ต่อไปจนเสร็จ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้เสียหายในการนำคดีขึ้นสู่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
2. ศึกษาเพื่อให้ทราบถึงแนวคิดเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่ราชการและประเภทคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
3. ศึกษามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อัยการสูงสุด องค์กรผู้ไต่สวนอิสระ และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
4. เพื่อวิเคราะห์ถึงปัญหาในเรื่องสิทธิในการฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเปรียบเทียบกับศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ
5. เพื่อเสนอแนวทางแก้ไขเรื่องสิทธิในการฟ้องคดีอาญาของผู้เสียหายต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 มาตรา 23¹⁵ กำหนดไว้แต่เพียงว่าให้ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ได้แก่ อัยการสูงสุด และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น และมาตรา 25¹⁶ วรรคหนึ่ง ยังบัญญัติให้การฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง จึงเป็นปัญหาว่าในกรณีที่ผู้เสียหายจะเป็นโจทก์ฟ้องคดีนั้นเองไม่อาจฟ้องคดีหรือดำเนินการในการเริ่มฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้บัญญัติดังกล่าว มีลักษณะเป็นการลดรอนสิทธิและเสรีภาพของผู้เสียหายในการเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญา

¹⁵ มาตรา 23 ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ได้แก่

(1) อัยการสูงสุด

(2) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติตามมาตรา 11

¹⁶ มาตรา 25 การฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง

ในวันยื่นฟ้องให้โจทก์ส่งสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อศาลเพื่อใช้เป็นหลักในการพิจารณาและรวมไว้ในสำนวน และศาลอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้ จึงสมควรที่จะศึกษาค้นคว้าเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต่อไป

1.4 วิธีดำเนินการศึกษา

ศึกษาวิจัยในลักษณะวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมและค้นคว้าข้อมูล ความรู้ แนวคิดทฤษฎี หลักกฎหมาย บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศจากหนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ รายงานการวิจัย สรุปผลการสัมมนา รายงานการประชุม ร่างกฎหมาย ตลอดจนข้อมูลจากทางอินเทอร์เน็ต อีกทั้งได้ทำการวิจัยภาคสนาม (Field Research) ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) บุคลากรซึ่งเกี่ยวข้อง แล้วนำมาประมวลวิเคราะห์ เปรียบเทียบ หาข้อสรุป และนำเสนอแนวทางซึ่งเป็นไปได้ที่สามารถจะนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยต่อไป

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาวิเคราะห์หลักกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2560 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 และกฎหมายหรือร่างกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งหลักการ (Principle) แนวคิด (Concept) ทฤษฎี (Theory) ความเป็นมา (Background) และพัฒนาการ (Development) ของระบบวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย เพื่อวิเคราะห์และพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบการฟ้องคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้เข้าใจถึงความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้เสียหายในการนำคดีขึ้นสู่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
2. ทำให้ทราบถึงแนวคิดเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการและประเภทคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3. สามารถอธิบายถึงมาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อัยการสูงสุด องค์กรผู้ใต้สวนอิสระ และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

4. สามารถวิเคราะห์ถึงปัญหาสิทธิของผู้เสียหายในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

5. เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะ นำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไข และเพิ่มเติมสิทธิของผู้เสียหายในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง