

บทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2554

**THE ROLE OF THE ATTORNEY GENERAL IN CASES
AGAINST PERSONS HOLDING POLITICAL OFFICE**



ANIWAT MUANGVISETH

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws
Department of Law
Graduate School, Dhurakij Pundit University**

2011

กิตติกรรมประกาศ

ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ตั้งแต่ได้ทำการศึกษาจนกระทั่งสำเร็จเป็นรูปเล่มดังที่ปรากฏ ผู้เขียนได้รับความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจาก รองศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต ที่ได้กรุณาได้รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาให้กับผู้เขียน พร้อมทั้งให้คำปรึกษา และคำแนะนำในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นหลักการ แนวคิด และทฤษฎีในการศึกษา ทำให้ผู้เขียนมองเห็นแนวทางในการศึกษาและมองปัญหาในการวิจัยได้ครบถ้วนมากยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร. คณิต ฅ นคร ที่กรุณาได้รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำในเชิงวิชาการที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ตลอดจนถึงแนะแนวทาง และให้ข้อสังเกตต่าง ๆ ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ พร้อมกันนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร. สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล และ อาจารย์ ดร. อุทัย อาทิวษา ที่ได้กรุณาได้รับเป็นกรรมการวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์และให้ความรู้เพิ่มเติมแก่ผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

สุดท้ายนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ที่ได้ให้การสนับสนุน และเป็นผู้ที่อยู่เบื้องหลังในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาโดยตลอดทั้งทางด้านกำลังทรัพย์ และที่สำคัญที่สุดคือเป็นกำลังใจ และแรงบันดาลใจให้กับผู้เขียน และขอบคุณคุณนิ แคาท น้องนิก เพื่อนและน้องที่น่ารักที่ให้ความช่วยเหลือและเป็นทีปรึกษา จนงานเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยดี

อนิวรรณ ม่วงวิเศษ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ซ
บทที่	
1. บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	3
1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....	3
1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....	4
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	4
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	5
2. แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญา กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	6
2.1 การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ	6
2.2 หลักการดำเนินคดีอาญา.....	9
2.2.1 หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย.....	9
2.2.2 หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ	10
2.3 ความเป็นมาของระบบการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	13
2.4 อำนาจหน้าที่ของอัยการในการดำเนินคดีอาญา	15
2.4.1 อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาสมัยใหม่	18
2.4.2 อำนาจหน้าที่ของอัยการในกระบวนการพิจารณาคดีอาญา	26
2.5 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	40
2.5.1 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	40
2.5.2 อัยการสูงสุด.....	44
2.5.3 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ	52
2.6 หลักการพิจารณาการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	64

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3. บทบาทของอัยการในการตรวจสอบการทุจริตและการดำเนินคดีอาญา	
กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ	72
3.1 ระบบการสอบสวนดำเนินคดีอาญาของอัยการในต่างประเทศ	73
3.1.1 การสอบสวนดำเนินคดีอาญาของอัยการในประเทศฝรั่งเศส	73
3.1.2 การสอบสวนดำเนินคดีอาญาของอัยการในประเทศญี่ปุ่น	80
3.2 การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ	81
3.2.1 ระบบการตรวจสอบโดยรัฐสภา (Impeachment) ของประเทศสหรัฐอเมริกา	81
3.2.2 การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยศาล	85
1) ระบบศาลพิเศษประเทศฝรั่งเศส	85
2) ระบบศาลรัฐธรรมนูญประเทศเยอรมนี	88
4. วิเคราะห์ปัญหาและบทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญา	
กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	89
4.1 วิเคราะห์ปัญหาการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	89
4.2 วิเคราะห์ปัญหาบทบาทในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	
ของอัยการสูงสุด	99
4.2.1 วิเคราะห์ปัญหาในกรณีสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สมบูรณ์	99
4.2.2 วิเคราะห์ปัญหาในกรณีอัยการสูงสุดมีความเห็นแตกต่าง	
กับคณะกรรมการ ป.ป.ช.	104
4.2.3 วิเคราะห์ปัญหาในกรณียกเว้นบทบาทของอัยการสูงสุด	
ในการดำเนินคดีอาญา	107
4.3 วิเคราะห์บทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญา.....	109
4.3.1 ปัญหาเรื่องอำนาจการสอบสวน.....	109
4.3.2 ปัญหาเรื่องการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดี.....	110
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	114
5.1 บทสรุป	116
5.2 ข้อเสนอแนะ	119

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บรรณานุกรม.....	120
ประวัติผู้เขียน.....	126

หัวข้อวิทยานิพนธ์	บทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญา กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
ชื่อผู้เขียน	อนิวรรณ ม่วงวิเศษ
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2553

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงบทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากปัจจุบันกลไกของรัฐที่มีอยู่ตามปกติไม่อาจเอาผิดกับบุคคลดังกล่าวได้ เพราะการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองล้วนเต็มไปด้วยอิทธิพล จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ขึ้น เพื่อกำหนดวิธีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐไว้เป็นการเฉพาะ อันมีลักษณะยกเว้นการใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป โดยมอบอำนาจให้อัยการสูงสุดมีหน้าที่ในการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญากับบุคคลดังกล่าว และหากอัยการสูงสุดมีความเห็นแย้งกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ก็ให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตสามารถฟ้องร้องหรือแต่งตั้งนายความฟ้องร้องคดีแทนได้

การที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตสามารถฟ้องร้องหรือแต่งตั้งนายความฟ้องร้องคดีแทนได้นั้น ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องร้องดำเนินคดีมีสถานะตกเป็นจำเลยที่จะต้องหาทนายความมาแก้ต่างคดี ซึ่งกรณีดังกล่าวถือได้ว่าเป็นคดีอาญาของรัฐอันเป็นคดีของแผ่นดินที่พนักงานอัยการต้องเข้าไปแก้ต่างให้ ดังนั้นหากให้พนักงานอัยการเข้าไปแก้ต่างคดีก็จะเป็นกรณีของรัฐต่อสู้กับรัฐเอง จึงอาจเป็นกรณีการขัดกันของอำนาจหน้าที่ (Incompatibility)

นอกจากนี้การที่กฎหมายเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐฟ้องคดีได้เองเมื่ออัยการสูงสุดมีความเห็นแย้งและไม่สามารถหาข้อสรุปได้ กรณีดังกล่าวผู้บริหารสำนักงานอัยการสูงสุดได้ล่วงรู้สำนวนของหน่วยงานของรัฐที่ได้ไต่สวนมาเป็นอย่างดีแล้ว หากให้พนักงานอัยการเข้าไปแก้ต่างคดีที่ตนรู้สำนวนหรือเข้าไปเบิกความช่วยจำเลยก็จะเกิดข้อถกเถียงในเรื่องของความเป็นภาวะวิสัย

และความเป็นกลางของอัยการที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกซึ่งจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐ เป็นสำคัญ

ดังนั้นการให้อัยการสูงสุดมีอิสระในการใช้ดุลพินิจเพียงองค์กรเดียวในการสั่งคดีโดยมี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นผู้มีอำนาจตรวจสอบถ่วงดุล โดยการทำหน้าที่สอบสวนร่วมกับองค์กรอัยการจึงจะมีผลทำให้เป็นการยกระดับการดำเนินคดี อาญาของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นทั้งระบบ เพื่อที่จะนำไปสู่การอำนวยความสะดวก ให้กับประชาชนได้เป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง

Thesis Title	The role of the Attorney General in Cases against Persons Holding Political Office
Author	Aniwat Muangviseth
Thesis Advisor	Associate Professor Dr.Udom Rathamarit
Department	Law
Academic Year	2010

ABSTRACT

This thesis research aims to study the role of the attorney general in cases against persons holding political office. Currently, common state mechanism is unable to implicate any person holding political office because such persons are influent and difficult to prosecute. As the result, Organic Act on the protection Counter Corruption, BE 2542 was enacted to determine the method of criminal prosecution against persons holding political office and other government officers that is a special exception to use legislation regarding general criminal case. With this Organic Act, attorney general is authorized to be responsible for criminal prosecution against such persons and in the event of any dispute occurred by such attorney general against The National Anti-Corruption Commission, The National Anti-Corruption Commission shall be authorized to prosecute or appoint a lawyer to be its representative.

As The National Anti-Corruption Commission is authorized by legislation to prosecute or appoint its lawyer, prosecuted government officers or persons holding political office becomes defendants needed to find their lawyers to defend. Such case is deemed to be State Criminal Proceeding or National Proceeding that prosecuting attorney shall put up a plea. As the result, such case becomes the battle between government and government and might be conflict or incompatibility of authorities.

Furthermore, in the event that the government organizations have its right to prosecute by itself when attorney general disagrees and unable to fine the conclusion, the administrator of Office of the Attorney General in Thailand shall perceive such well-investigated case of government organizations. As the result, the defendant shall dispute regarding objectivity and neutrality of prosecuting attorney that shall mainly consider benefit of state.

In conclusion, attorney general shall have the independence of using solely discretion in throwing a case and The National Anti-Corruption Commission shall have balance of power by being responsible for co- investigation with Office of the Attorney then this will improve Thai criminal proceeding to be more efficient and lead to provide concrete justice to Thai people truly.



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สังคมไทยในปัจจุบันอาจจะกล่าวได้ว่า มีการทุจริตหรือการคอร์รัปชันอยู่ในสังคมทุกระดับอย่างกว้างขวางอย่างไม่เคยที่จะเป็นมาก่อน โดยได้มีการกล่าวหาอย่างรุนแรงว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตลอดจนเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐทุกระดับกระทำความผิดต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมและ ร่ำรวยผิดปกติในทุกรูปแบบ จนทำให้สังคมไทยต้องสั่นคลอนก่อให้เกิดปัญหาในด้านคุณธรรม และด้านจริยธรรม ประชาชนขาดความเชื่อมั่นและศรัทธาในรัฐบาลและวงการราชการ นอกจากนี้ พฤติกรรมดังกล่าวทำให้ต่างประเทศมองว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่ด้อยการพัฒนา ทั้งที่ประเทศไทยได้พยายามสร้างกลไกทางกฎหมายและสามารถที่จะให้ใช้บังคับได้จริง เช่น ในอดีตประเทศไทยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) แต่คณะกรรมการดังกล่าวก็มีอุปสรรคในการทำงานต่างๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความไม่เป็นธรรมในการดำเนินคดี หรือการแทรกแซงทางการเมือง หรือความไม่เป็นอิสระในการดำเนินคดีขององค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่ จนทำให้ปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ในเวลาต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และมีการจัดตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ขึ้น ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) แทนที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) รวมทั้งมีการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อทำการพิจารณาคดีที่มีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่อันไม่ชอบธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกด้วย แต่ในปัจจุบันจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ขึ้น แต่ในรัฐธรรมนูญก็ยังคงอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ไว้เช่นเดิม

โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเริ่มจากการที่ผู้เสียหายได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าร่ำรวยผิดปกติ หรือกระทำผิด

ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ฯลฯ หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีเหตุอันควรสงสัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวร้ายวร้ายผิดปกติหรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ฯลฯ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะดำเนินการไต่สวนจากข้อเท็จจริง เพื่อสรุปสำนวนและชี้มูลความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาแล้วส่งสำนวนให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายใน 30 วัน

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 จะพบว่าอัยการสูงสุดนั้นจะมีบทบาทในการนำคดีขึ้นสู่ศาลในลักษณะที่คล้ายกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพียงแต่จะมีบทบาทน้อยกว่าอีกทั้งยังมีลักษณะเป็นการผูกขาดอำนาจในการใช้ดุลพินิจของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพียงอย่างเดียว โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่ได้บัญญัติให้อำนาจอัยการสูงสุดในการดำเนินการตัดสินใจหรือการใช้ดุลพินิจในคดีอาญาต่างๆ ไป เว้นแต่ภายในระยะเวลาดังกล่าว อัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์ และอัยการสูงสุดได้แจ้งข้อไม่สมบูรณ์นั้น ไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้รับแจ้งข้อไม่สมบูรณ์จากอัยการสูงสุดแล้ว ต้องตั้งคณะทำงานคณะหนึ่งขึ้น โดยมีผู้แทนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และผู้แทนของอัยการสูงสุดมีจำนวนฝ่ายละเท่ากัน คณะทำงานมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดเวลา 14 วัน นับแต่วันตั้งคณะทำงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ด้วย ซึ่งองค์กรทนายความถือว่าเป็นองค์กรเอกชน แต่กฎหมายกลับกำหนดให้องค์กรเอกชนสามารถเข้ามามีบทบาทดำเนินคดีอาญาแทนรัฐได้

การที่กฎหมายเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐฟ้องคดีได้เองเมื่ออัยการสูงสุดมีความเห็นแย้งและไม่สามารถหาข้อสรุปได้ กรณีดังกล่าวผู้บริหารสำนักงานอัยการสูงสุดได้ล่วงรู้สำนวนของหน่วยงานของรัฐที่ได้ไต่สวนมาเป็นอย่างดีแล้ว หากให้พนักงานอัยการเข้าไปแก้ต่างคดีที่ตนรู้สำนวนหรือเข้าไปเบิกความช่วยจำเลยซึ่งถูก ป.ป.ช. ฟ้องคดีก็จะเกิดข้อถกเถียงในเรื่องของความเป็นภาวะวิสัยและความเป็นกลางของอัยการที่เป็นผู้อำนวยความยุติธรรมที่จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญ

นอกจากนี้บทบาทของพนักงานอัยการดังกล่าวเป็นการขัดต่อหลักดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ และขัดต่อการบังคับคดีโดยอัยการฟ้องตามดุลพินิจ (Opportunity principle) ซึ่งการสั่งไม่ฟ้องคดีตามหลักการฟ้องตามดุลพินิจนี้มีประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะเป็นเรื่องของการบริหารงานยุติธรรมอย่างแท้จริง ทำให้อัยการสามารถปรับดุลพินิจให้เข้ากับสถานะของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และตามลักษณะของผู้กระทำความผิดเป็นรายๆ ไป¹

ดังนั้นการให้อัยการสูงสุดมีอิสระในการใช้ดุลพินิจเพียงองค์กรเดียวในการบังคับคดีโดยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นผู้มีอำนาจตรวจสอบถ่วงดุล โดยการทำหน้าที่สอบสวนร่วมกับองค์กรอัยการจึงจะมีผลทำให้เป็นการยกระดับการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นทั้งระบบ เพื่อที่จะนำไปสู่การอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนได้เป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษากฎหมายของอัยการสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงองค์กรอัยการสูงสุด ซึ่งเกี่ยวข้องกับการพิจารณาและดำเนินคดีบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขั้นตอนการดำเนินคดีว่า ควรมีอำนาจในการสอบสวนหรือมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง โดยให้เป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

1.2.3 เพื่อศึกษากระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และกระบวนการพิจารณาพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1.2.4 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาการใช้อำนาจในการดำเนินคดี ขององค์กรอัยการสูงสุด และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

1.2.5 เพื่อศึกษาถึงประโยชน์และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น เมื่อมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบทบาทของอัยการสูงสุดที่มีต่อกระบวนการยุติธรรมของไทย

1.3 สมมติฐานการศึกษา

การให้อัยการสูงสุดเห็นว่าไม่ควรดำเนินคดีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติมอบอำนาจให้คณะกรรมการป้องกันและ

¹ คณิต ฌ นคร. (2549). รัฐธรรมนูญกับกระบวนการยุติธรรม. หน้า 120.

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในการที่จะสามารถดำเนินคดีได้เองนั้น การให้อำนาจต่อ คณะกรรมการ ป.ป.ช.ดังกล่าวเป็นการขัดต่อหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐและการดำเนินคดี อาญาตามดุลพินิจของอัยการ อีกทั้งยังเป็นการจำกัดบทบาทของอัยการสูงสุดในการใช้ดุลพินิจใน การสั่งคดีอีกด้วย ดังนั้นการให้อัยการสูงสุดมีอิสระในการใช้ดุลพินิจเพียงองค์กรเดียวในการสั่งคดี โดยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นผู้มีอำนาจตรวจสอบ ถ่วงดุล โดยการทำหน้าที่สอบสวนร่วมกับองค์กรอัยการ จึงจะมีผลทำให้เป็นการยกระดับการ ดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นทั้งระบบ เพื่อที่จะนำไปสู่การอำนวย ความยุติธรรมให้กับประชาชนได้เป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเป็นการศึกษาวิจัยในเชิงเอกสาร(Documentary Research) โดยจะทำการศึกษาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ และข้อบังคับในปัจจุบัน และรวบรวมข้อมูลจากแหล่งค้นคว้าต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นภาษาไทย และภาษาต่างประเทศ ซึ่งจะได้มีการนำข้อมูลที่ได้รับมาเปรียบเทียบวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้น และนำมาปรับใช้กับประเทศไทย

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งที่จะเน้นทำการศึกษา และค้นคว้าปัญหาทางกฎหมายบาง ประการของการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ตามหมวด 6 การ ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ตลอดจนศึกษาบทบาทอำนาจของ อัยการรวมทั้งหน้าที่และความสัมพันธ์ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติ และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อหามาตรการทาง กฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธี พิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงอำนาจหน้าที่ และประสิทธิภาพขององค์กรอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการดำเนินคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1.6.2 ทำให้สามารถพัฒนาบทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาในระบบสากล

1.6.3 ทำให้สามารถวิเคราะห์หลักการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้สอดคล้องกับกระบวนการยุติธรรม

1.6.4 ทำให้ได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้ได้รับความถูกต้อง เทียบธรรม และรวดเร็ว

บทที่ 2

แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญา กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา นั้น ไม่ค่อยให้ความสำคัญในการตรวจสอบการทุจริตของนักการเมืองหรือการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐเท่าที่ควร ก่อให้เกิดการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง รวมทั้งการทุจริตประพฤติดีมิชอบในวงราชการอย่างกว้างขวาง ส่วนใหญ่แล้วสืบเนื่องมาจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งข้าราชการประจำที่บทบาทในการบริหารประเทศไทยได้กำหนดเงื่อนไขต่างๆ ในการบริหารประเทศเอง ซึ่งเป็นการยากที่จะตรวจสอบบุคคลเหล่านี้ ดังนั้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน หรืออำนาจธิปไตยต้องเป็นของประชาชน¹ ได้บัญญัติให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้มากยิ่งขึ้น โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้ และถึงแม้ในปัจจุบันจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ยังคงเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้เช่นเดิม โดยมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ 4 องค์กร ได้แก่ วุฒิสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) อัยการสูงสุด และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของนักการเมือง

2.1 การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาที่เกิดขึ้นใหม่ ก่อนที่จะเกิดหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐขึ้น การดำเนินคดีอาญาเป็นเรื่องของเอกชนผู้เสียหาย (Private Prosecution) และเป็นเรื่องของประชาชน (Popular Prosecution) ซึ่งเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาดั้งเดิมของประเทศอังกฤษ ที่มีแนวความคิดว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน และเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นประชาชนแต่ละคนย่อมมีสิทธิยื่นฟ้องคดีอาญานั้นต่อศาลได้ ทั้งนี้โดยไม่คำนึงว่าบุคคลนั้นจะเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงหรือไม่ ดังนั้นคู่ความทั้งสองฝ่ายจึงต่างเป็น

¹ อมร รัชยาสิทธิ์. (2541). รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พร้อมบทวิจารณ์. หน้า 52.

เอกชนมาต่อสู้อีกกัน มีวิธีการค้นหาความจริงในศาลโดยการถามค้าน (Cross - Examination) มีการใช้ระบบลูกขุน (Jury) โจทก์มีหน้าที่ต้องนำสืบ (Burden of Proof) และศาลต้องวางเฉย (Passive Role)

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) เกิดขึ้นจากแนวความคิดว่า รัฐมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย ผู้มีอำนาจดำเนินคดีอาญา คือ รัฐ และเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นรัฐย่อมเป็นผู้เสียหาย เว้นแต่จะเป็นความผิดบางประเภทที่ไม่มีประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) เข้ามาเกี่ยวข้อง รัฐอาจผ่อนคลายเป็นเอกชนที่เป็นผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเองได้ ซึ่งหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้นเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศภาคพื้นยุโรป ในสมัยโบราณการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐได้รับอิทธิพลมาจากการชำระความของอาณาจักรโรมัน และศาลทางศาสนาโรมันคาทอลิก โดยในศตวรรษที่ 12 -13 ศาลศาสนาได้นำเอาระบบไต่สวน (Inquisitorial System) มาใช้ในการดำเนินคดีอาญาของประเทศต่างๆ ในแถบยุโรป กล่าวคือ เป็นการดำเนินคดีอาญาที่ไม่แยกหน้าที่การสอบสวนฟ้องร้องออกจากการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลหรือผู้พิพากษา (ผู้ไต่สวน) มีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบความจริงเพียงองค์เดียว โดยทำหน้าที่แสวงหาพยานหลักฐาน ซักถามพยาน และชำระความด้วยตนเองตลอด หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นทั้งผู้ฟ้องและผู้ตัดสินคดีในคนเดียวกัน ผู้ถูกไต่สวนแทบจะไม่มีสิทธิอะไรเลย มีสภาพไม่ต่างอะไรกับวัตถุอันหนึ่ง หรือเป็นเพียงวัตถุแห่งการซักฟอกในคดีเท่านั้น สภาพของผู้ถูกไต่สวนจึงเป็น “กรรมในคดี” (Object of Right)² และข้อบกพร่องดังกล่าวนี้ นำมาซึ่งการค้นหาความจริงโดยการทรมานร่างกายผู้ถูกไต่สวนเพื่อรับสารภาพ

แต่หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐสมัยใหม่ เป็นหลักการที่เกิดขึ้นใหม่ในประเทศฝรั่งเศส ภายหลังจากการปฏิวัติ มีแนวความคิดว่า ผู้ที่กระทำฝ่าฝืนกฎหมายอาญาเป็นผู้กระทำความผิดต่อรัฐด้วย รัฐจึงมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการดำเนินคดีเอากับผู้กระทำความผิด พร้อมทั้งจัดหาพยานหลักฐานและลงโทษ โดยแนวความคิดดังกล่าวมีผลต่อการดำเนินคดีอาญาที่องค์กรของรัฐต้องกระตือรือร้นร่วมมือกันในการค้นหาความจริงโดยไม่จำกัดรูปแบบ (Active Role) การค้นหาความจริงในคดีจึงสามารถทำได้อย่างกว้างขวาง และมีข้อกำหนดที่ต้องให้ความคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นการนำระบบกล่าวหามาใช้ในการดำเนินคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา (Accusatorial System) เป็นการดำเนินคดีที่แยกการดำเนินคดีออกเป็นสองชั้น คือ การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานชั้นหนึ่ง กับการดำเนินคดีอาญาชั้นศาลอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งการดำเนินคดีอาญาทั้งสองชั้นนั้นแยกต่างหากจากกัน กล่าวคือ เจ้าพนักงาน

² คณิต ฌ นคร ก (2540). “ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ.” ใน รวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฌ นคร อัยการสูงสุด. หน้า 32.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งพนักงานอัยการมีความเป็นอิสระจากศาล ดังนั้นพนักงานอัยการจึงมีความเป็นอิสระในการดำเนินคดีหรือในการสั่งคดีโดยไม่ผูกมัดกับคำพิพากษาของศาล³ ทำให้เป็นหลักประกันความเสมอภาคในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ถูกกล่าวหา และการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหานี้ให้ศาลหรือผู้พิพากษาซึ่งเป็นองค์กรดั้งเดิมทำหน้าที่เพียงรับผิดชอบการพิจารณาพิพากษาคดีเท่านั้น โดยศาลจะดำเนินคดีได้ก็ต่อเมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องขึ้นมาจะตัดสินนอกฟ้องไม่ได้ นอกจากนี้ศาลจะขยายไปลงโทษผู้ที่พนักงานอัยการไม่ได้ยื่นฟ้องขึ้นมาก็ได้เช่นเดียวกัน และเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจึงได้ให้ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นวัตถุแห่งคดีหรือเป็นกรรมในคดี (Object of Right) ขึ้นเป็น ประธานในคดี (Subject of Right) โดยให้มีสิทธิต่างๆ ในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ ตลอดจนห้ามกระทำการใดๆ ที่เป็นการกระทบต่อเสรีภาพในการตัดสินใจของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสิทธิ 2 ประการ คือ⁴

1) สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาอย่างผู้ร่วมในคดีทางการกระทำ (aktivbeteiligter) คือ สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะอยู่ร่วมด้วยในการดำเนินคดีของเจ้าพนักงานและศาล ซึ่งรวมถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะแก้ข้อกล่าวหา และสิทธิที่จะมีทนายช่วยเหลือ

2) สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาอย่างผู้ร่วมในคดีทางอยู่เฉย (passivbeteiligter) คือ สิทธิในการตัดสินใจของเขาจะถูกจำกัดมิได้ ผู้กล่าวหาจึงมีสิทธิที่จะไม่ให้การเลยในเรื่องที่ถูกกล่าวหา และถ้อยคำของเขาที่จะชี้ยันเขาได้นั้น จะต้องเป็นถ้อยคำที่มีได้เกิดขึ้นจากการหลอกลวง ข่มขู่ ให้สัญญา หรือจากการที่มีชอบทั้งหลาย

ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐได้แพร่ขยายไปยังประเทศต่างๆ ในทวีปยุโรป และปัจจุบันเป็นที่ยอมรับนำมาใช้ในนานาอารยประเทศ โดยอาจมีวิธีการและรายละเอียดที่แตกต่างกันไปบ้าง แม้แต่ในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นต้นแบบแนวความคิดการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนก็มีความพยายามที่จะจัดตั้งเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินคดีอาญาเช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ ในทวีปยุโรป ทั้งนี้เนื่องจากการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชนมีข้อจำกัดหลายประการ และส่วนใหญ่ดุลพินิจในการฟ้องคดีจะขึ้นอยู่กับตำรวจ ซึ่งในปี ค.ศ. 1986 ประเทศอังกฤษได้เปลี่ยนมาใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ โดยได้มีการก่อตั้งองค์กรอัยการที่เรียกว่า Crown Prosecution Service (CPS) ขึ้นเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญาโดยตำรวจเป็นผู้สอบสวนทั้งหมด ยกเว้นคดีเล็กๆ น้อยๆ เช่น คดีจราจร อย่างไรก็ตามสิทธิในการฟ้องคดีของผู้เสียหายตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดย

³ คณิต ฌ นคร ข (2549). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. หน้า 58.

⁴ คณิต ฌ นคร ก (2540). “อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา.” ใน รวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฌ นคร อัยการสูงสุด. หน้า 60.

ประชาชนก็ยังคงอยู่ แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ CPS กล่าวคือ CPS อาจเข้าไปดำเนินการเสียเอง หรืออาจใช้ดุลพินิจให้ระงับการฟ้องคดีนั้นๆ ได้ตามที่เห็นสมควร⁵

2.2 หลักการดำเนินคดีอาญา

“หลักการดำเนินคดีอาญา” เป็นกรอบแนวคิดที่ด้วยการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาของเจ้าพนักงาน กล่าวคือ เป็นปัญหาว่าเมื่อมีข้อสงสัยอันควรว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น เจ้าพนักงาน มีหน้าที่ต้องสอบสวนดำเนินคดีหรือไม่ และถ้าสอบสวนและฟังได้ว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นจริงโดยผู้ต้องหา นั้น เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องฟ้องร้องผู้ต้องหาต่อไปหรือไม่ โดยนัยดังกล่าวนี้ หลักการดำเนินคดีอาญาจึงมีอยู่ 2 หลัก คือ หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) และหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle)⁶

2.2.1 หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย

การดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องสอบสวนดำเนินคดีขึ้นเอง โดยลำพังเมื่อทราบว่าได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น โดยมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะได้มีผู้ใดร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเกี่ยวกับการกระทำนั้นแล้วหรือไม่ และเมื่อได้สอบสวนเสร็จสิ้นแล้วเห็นว่าบุคคลที่ตกเป็นผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริง เจ้าพนักงานก็มีหน้าที่ต้องดำเนินการฟ้องร้องผู้ต้องหาเป็นคดีต่อศาลในทุกกรณี หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายนี้ สอดคล้องกับทฤษฎีการลงโทษที่มุ่งเน้นต่อการทดแทนความผิดหรือการแก้แค้น (Retributive Justification)⁷ โดยที่หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายกำหนดหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องคดีดังกล่าวมาแล้ว หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายจึงเป็นหลักประกันความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย ในขณะที่เดียวกันก็เป็นเกราะคุ้มครองเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ฟ้องร้องคดีอีกด้วย กล่าวคือ ป้องกันมิให้มีการใช้อิทธิพลที่มีชอบด้วยความยุติธรรมต่อเจ้าพนักงานนั้น⁸

ในประเทศไทย พนักงานสอบสวนดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย กล่าวคือ ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่มีบทบัญญัติเรื่องหลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวนไว้โดยตรง ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 121 วรรคแรก บัญญัติแต่เพียงว่าใครเป็นผู้สอบสวนคดีอาญานั้น อย่างไรก็ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 122 ระบุว่ากรณี

⁵ คณิต ฉ นคร ข เล่มเดิม, หน้า 60 - 61.

⁶ อุดม รัฐอมฤต. (2548). บทบาทของอัยการในมุมมองของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (รายงานการวิจัย). หน้า 5.

⁷ แหล่งเดิม.

⁸ คณิต ฉ นคร ก เล่มเดิม, หน้า 38.

ใดบ้างที่พนักงานสอบสวนจะไม่ทำการสอบสวนก็ได้ ในทางกลับกันจึงย่อมจะแปลได้ว่า กรณีอื่นนอกจากนั้นพนักงานสอบสวนต้องทำการสอบสวน นอกจากนี้ตามหลักทั่วไปตำรวจมีหน้าที่ต้องรักษากฎหมาย กล่าวคือ เป็นหน้าที่ทั่วไปของตำรวจที่จะต้องดำเนินการให้กฎหมายมีผลบังคับได้ ถ้าพนักงานสอบสวนมีดุลพินิจที่จะสอบสวนคดีอาญาใดคดีอาญาหนึ่งหรือไม่ก็ได้ตามที่เห็นสมควรแล้ว พนักงานสอบสวนซึ่งก็เป็นตำรวจย่อมทำคดีหน้าที่ดังกล่าว⁹

2.2.2 หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ

หลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ คือ หลักการดำเนินคดีอาญาที่ตรงกันข้ามกับหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นเจ้าพนักงานอาจไม่ดำเนินการสอบสวนได้ และเมื่อได้สอบสวนแล้วเห็นว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริง เจ้าพนักงานก็อาจไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ด้วย เมื่อคำนึงถึงผลได้ผลเสียที่สังคมจะได้รับจากการดำเนินคดี และคำนึงถึงผลร้ายที่เกิดขึ้นแก่ผู้กระทำความผิด เนื่องจากการฟ้องคดีแล้วเห็นว่าไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดของเขา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเหตุผลของแต่ละคดีไป

หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจเป็นหลักผ่อนคลายความเข้มงวดในการใช้กฎหมาย และเนื่องจากทฤษฎีในการลงโทษในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไป ในปัจจุบันประเทศต่างๆ ส่วนมากได้เลิกใช้ทฤษฎีแก้แค้นทดแทน (Vergeltungstheorie) และเห็นกันว่าการลงโทษนั้นควรมีจุดมุ่งประสงค์เพื่อ “การป้องกันทั่วไป” (Generalprävention) กล่าวคือ การลงโทษควรกระทำเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเห็นว่าสังคมส่วนรวมจะไม่นิ่งดูดายกับการกระทำเช่นนั้น และเพื่อเตือนบุคคลทั่วไปในสังคมนั้นว่าถ้ามีการกระทำเช่นนั้นขึ้นอีกก็จะต้องได้รับโทษเช่นเดียวกัน กับเห็นว่าการลงโทษนั้นควรมีจุดมุ่งประสงค์เพื่อ “การป้องกันพิเศษ” (Spezialprävention) กล่าวคือ การลงโทษนั้นจะต้องให้เหมาะสมกับความผิดและความชั่วของผู้กระทำความผิด เพื่อให้เขาได้มีโอกาสแก้ไขปรับปรุงตัวเอง ไม่กระทำความผิดเช่นนั้นซ้ำขึ้นอีก และเพื่อให้เขาได้กลับเข้าสู่สังคมอีกได้¹⁰

ในประเทศไทย พนักงานอัยการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ กล่าวคือ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีได้มีบทบัญญัติบังคับให้พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีอาญาที่มีพยานหลักฐานฟังว่ามีการกระทำความผิดในทุกคดี เหมือนเช่นระบบกฎหมายของประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย ในทางตรงกันข้ามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากลับให้อิสระแก่พนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง โดยกฎหมายอนุญาตให้พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีได้ ถ้าหากพนักงานอัยการเห็นว่าไม่ควรสั่งฟ้องด้วยเหตุผลตามหลักอาชญาวิทยา เหตุผลเกี่ยวกับความสงบ

⁹ แหล่งเดิม.

¹⁰ แหล่งเดิม.

เรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เหตุผลเกี่ยวกับความจำเป็นทางพยานหลักฐาน หรือการฟ้องคดีจะเกิดผลร้ายแก่ผู้ถูกฟ้องมากเกินไป หรือไม่เกิดประโยชน์แก่สาธารณชนแต่อย่างใด โดยในทางปฏิบัติก็มีการดำเนินการมาแล้ว เช่น สั่งไม่ฟ้องหญิงชราที่มีเงินตราไว้ในครอบครองเกินอัตราที่กำหนดในกฎหมาย สั่งไม่ฟ้องกรณีร้านจำหน่ายฝิ่นมีมูลฝิ่น สั่งไม่ฟ้องกรณีการค้าขายเล็กๆ น้อยๆ ของราษฎรชายแดน เป็นต้น¹¹

การดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจของพนักงานอัยการต้องขึ้นอยู่กับอยู่ระหว่างการรักษาผลประโยชน์และความสมดุลให้เกิดขึ้น ทั้งประโยชน์ของผู้ต้องหาและเหยื่ออาชญากรรม รวมทั้งอัยการต้องใส่ใจต่อเหตุแวดล้อมกรณีที่เกี่ยวข้องกับคดีทั้งหมด ทั้งที่เป็นผลร้ายและผลดีของผู้ต้องหา การทำหน้าที่ของพนักงานอัยการดังกล่าวต้องอยู่ในหลักการดำเนินการอย่างอย่างมีภาวะวิสัย หรือมีความเป็นกลาง โดยต้องศึกษาและวิเคราะห์ในการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการอันเป็นการทำหน้าที่ที่ถึงบริหารและถึงตุลาการ

ความเป็นกลางเป็นสิ่งสำคัญยิ่งในหน้าที่ของอัยการ ซึ่งสมาคมอัยการโลกได้วางมาตรฐานเกี่ยวกับความรับผิดชอบในวิชาชีพสำหรับอัยการ โดยต้องมีความเป็นกลางพึงปฏิบัติหน้าที่ด้วยความกล้าหาญส่วนตนปราศจากความกลัว ความลำเอียง หรืออคติใดๆ ต้องไม่ฝักใฝ่ในผลประโยชน์ส่วนตนหรือเฉพาะส่วนผู้อื่นและต้องไม่สะทกสะท้านต่อแรงกดดันจากสาธารณชนหรือสื่อมวลชน และจักต้องให้ความเคารพสาธารณประโยชน์และการกระทำที่เป็นภาวะวิสัย นอกจากนี้อัยการต้องค้นหาความจริง และให้ความช่วยเหลือแก่ศาลเสมอ เพื่อให้ความจริงปรากฏ และเพื่อให้เกิดความยุติธรรมระหว่างผู้เสียหายและผู้ต้องหาหรือจำเลยต้องตามกฎหมายและความเป็นธรรม และอัยการยังมีหน้าที่และบทบาทในการกลั่นกรองคดีอาญา โดยหน้าที่หลักของพนักงานอัยการที่สำคัญ คือการพิจารณาว่าสมควรที่จะฟ้องคดีอาญาต่อศาลหรือไม่

ในการพิจารณาว่าจะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง อัยการจะเริ่มพิจารณาจากหลักกฎหมายว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายหรือไม่ มีเหตุยกเว้นความรับผิดชอบหรือยกเว้นโทษหรือไม่ เมื่อเห็นว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดก็จะพิจารณาถึงพยานหลักฐานว่า มีเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาหรือไม่ อัยการจะฟ้องคดีต่อศาลต่อเมื่อมั่นใจว่าการกระทำเป็นความผิด ไม่มีเหตุยกเว้นความรับผิดชอบหรือมีเหตุยกเว้นโทษ และเมื่อมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะลงโทษผู้ต้องหาตามมาตรฐานการพิสูจน์ความผิดในทางอาญา ซึ่งต้องพิสูจน์จนสิ้นสงสัยเท่านั้น บทบาทในการพิจารณาสั่งฟ้อง หรือไม่ฟ้องดังกล่าว คือบทบาทในการกลั่นกรองคดีอาญาที่มาสู่ศาล เพื่อให้

¹¹ คณิต ฌ นคร ข เล่มเดิม. หน้า 413.

มั่นใจได้ว่าการที่รัฐใช้กลไกในทางอาญาสั่งฟ้องร้องผู้ใดเป็นจำเลย รัฐจะต้องมีความมั่นใจว่า มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริง

ระบบการฟ้องคดีโดยดุลพินิจมีขอบเขตการใช้ดุลพินิจที่แตกต่างกันไป กล่าวคือในบางประเทศได้ให้อำนาจอัยการอย่างกว้างขวางที่จะสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาทุกประเภทโดยใช้ดุลพินิจ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น เป็นต้น ในประเทศส่วนใหญ่ การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาโดยดุลพินิจนั้นจะอนุญาตเฉพาะความผิดไม่ร้ายแรง และส่วนใหญ่จะต้องมีเงื่อนไขที่ผู้ต้องหาจะต้องปฏิบัติเป็นการแลกเปลี่ยน เช่น ต้องชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้เสียหาย ต้องบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ภายในกำหนดเวลา เป็นต้น โดยที่ในประเทศไทยในปัจจุบันได้ยอมรับการดำเนินคดีโดยดุลพินิจทั้งนี้ เพราะในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยมิได้มีบทบัญญัติบังคับให้อัยการฟ้องคดีอาญาที่มีพยานหลักฐานพอฟ้องในทุกคดีดังเช่นหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย ในทางตรงกันข้าม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 กลับให้อิสระแก่อัยการในการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ระบบกฎหมายของประเทศไทยยังเป็นระบบการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชนซึ่งเปิดโอกาสให้ประชาชน หรือผู้เสียหายนำคดีอาญาที่อัยการสั่งไม่ฟ้องมาสู่ศาลได้ด้วยตนเอง

การสั่งฟ้องไม่ฟ้องโดยใช้ดุลพินิจนั้นควรที่จะดำเนินการควบคู่ไปกับการคุมความประพฤติหรือเงื่อนไขอื่นๆ ที่เหมาะสม อัยการไม่ควรที่จะสั่งไม่ฟ้องผู้กระทำความผิดโดยไม่มีเงื่อนไขที่กำหนดให้ผู้กระทำความผิดดำเนินการควบคู่กันไปด้วย การสั่งไม่ฟ้องโดยมีเงื่อนไข (Conditional dismissal) ถือว่าเป็นแนวทางที่นิยมกันมาก เพราะสามารถสร้างเงื่อนไขที่เข้ามาช่วยบรรเทาความเสียหายและปรับปรุงแก้ไขตัวผู้กระทำความผิด โดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบในทางที่เสื่อมเสียต่อผู้กระทำความผิดเหมือนกระบวนการทางอาญาตามปกติ ซึ่งถือได้ว่าเป็นการจัดการกับอาชญากรรมโดยกระบวนการใหม่ นอกเหนือจากกระบวนการเดิม (non-institutional treatment) ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้กระทำความผิดและต่อสังคมได้ดี

การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาอย่างมีภาวะวิสัยของอัยการในประเทศไทยไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ เพราะโครงสร้างของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามิได้กำหนดหน้าที่ของอัยการในการสอบสวนไว้ ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก เนื่องจากอัยการไม่สามารถเข้าไปในคดีได้ถ้าพนักงานสอบสวนไม่ส่งสำนวนมาให้ อัยการ ระบบการสอบสวนจึงขึ้นอยู่กับสำนวนที่พนักงานสอบสวนดำเนินการมาจนเสร็จ พนักงานอัยการจึงมีบทบาทเป็นเพียงผู้พิจารณาถ้อยแถลงการสอบสวนเท่านั้น ดังนั้นเมื่ออัยการได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนแล้ว จึงต้องให้ดุลพินิจให้รอบคอบ ถูกต้องและเป็นธรรมตามที่กฎหมายและระเบียบสำนวนอัยการสูงสุดให้อำนาจไว้

พนักงานอัยการต้องมีความเป็นกลางคือ ต้องดูแลผลประโยชน์ของรัฐ ต้องรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและต้องดูแลผลประโยชน์ส่วนบุคคลคือ การคุ้มครองสิทธิของบุคคลด้วย นอกจากนั้นพนักงานอัยการจะต้องตรวจสอบความจริงอย่างมีความเป็นภาวะวิสัยก่อนสั่งคดีเสมอ แม้ว่าตามกฎหมายพนักงานอัยการจะไม่มีอำนาจหน้าที่ในการเริ่มคดี และความเป็นภาวะวิสัยหรือความเป็นกลางของอัยการย่อมมีตลอดไปถึงการดำเนินคดีในชั้นศาล¹²

การใช้ดุลพินิจของอัยการนั้นเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่สำคัญมาก ในมาตรฐานเกี่ยวกับความรับผิดชอบในวิชาชีพและถ้อยแถลงเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่อันสำคัญของอัยการตามมติของสมาคมอัยการ โลกนั้น มีการวางหลักการว่า การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีเป็นความรับผิดชอบที่สำคัญยิ่ง และโดยที่การใช้ดุลพินิจดังกล่าวควรที่จะกระทำโดยเปิดเผยให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ให้สอดคล้องกับสิทธิส่วนบุคคล และด้วยความรู้สึกที่อ่อนไหวต่อความจำเป็นที่จะไม่ทำให้ผู้เสียหายต้องได้รับความเสียหายซ้ำซ้อนอีก นอกจากนี้ควรใช้ดุลพินิจดังกล่าวในลักษณะที่เป็นภาวะวิสัยและเป็นกลางด้วย

2.3 ความเป็นมาของระบบการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เนื่องจากการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่นั้นเป็นจุดเริ่มของการกระทำความผิดซึ่งมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศรวมไปถึงภาพลักษณ์ของประเทศที่ทำให้ต่างชาติมองว่าเป็นประเทศที่ไม่มีความเจริญก้าวหน้า จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมิชอบในวงราชการขึ้นมาในปี พ.ศ. 2518 แต่เนื่องจากมีข้อจำกัดหลายประการ ในเวลาต่อมาจึงมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมในบทบัญญัติที่มีอยู่เดิม และเมื่อร่าง พ.ร.บ. ได้รับความเห็นชอบจากสภาจึงเรียกว่า “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ซึ่งประกาศใช้เมื่อ วันที่ 29 ตุลาคม 2530

ต่อมาในวันที่ 11 ตุลาคม ปี พ.ศ. 2540 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีสาระสำคัญในการส่งเสริมและควบคุมสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐมากยิ่งขึ้น โดยในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้บัญญัติไว้ในหมวด 10 สืบเนื่องมาจากคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (ก.พ.ป.) ได้ทำการศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยทั้งหมด มี 15 เรื่อง โดยเรื่องระบบการ

¹² คณิต ผนกร ฆ (2536). “แนวความคิดในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลของพนักงานอัยการ.” ใน 100 ปี ของสำนักงานอัยการสูงสุด จัดพิมพ์ในโอกาสครบ 100 ปี แห่งการสถาปนาสถาบันอัยการ. หน้า 142.

ตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ได้ทำการศึกษาวิจัยโดย ศ. ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ปรากฏรายละเอียดในบทความย่อว่า จากสมมติฐานที่ผู้วิจัยตั้งขึ้นแต่ต้นว่า ระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในประเทศไทยยังเป็นที่ไม่สมบูรณ์จึงทำให้การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงมักไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้นรูปแบบการตรวจสอบควบคุมที่น่าจะเหมาะสมที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศไทย คือ รูปแบบที่เป็นการควบคุมทางอาญาในการพิจารณาคดีการเมืองที่มีลักษณะดังนี้ คือ

ใช้ระบบศาลพิเศษ เรียกว่า “คณะตุลาการอาญาธร” มีอำนาจตัดสินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาสำคัญ หรือทุจริตหรือรัวรายผิดปกติดตามกฎหมายว่าด้วยการปราบปรามการทุจริต อำนาจที่ว่าเป็นอำนาจลงโทษทางอาญาและให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เป็นต้น ซึ่งในเวลาต่อมาได้มีบัญญัติให้ คณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ป. เป็นสำนักงาน ป.ป.ช. จนกระทั่งเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2542 มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2518 มีผลทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. พ้นจากตำแหน่งและถูกยุบเลิกและโอนสำนักงาน ป.ป.ป. ให้เป็นสำนักงาน ป.ป.ช.

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้นได้กำหนดวิธีพิจารณาเป็นพิเศษสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีหลักการที่สำคัญ คือ¹³

1) การดำเนินคดีจะต้องปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง กล่าวคือ เมื่อต้องการให้ตุลาการที่มีอิสระในการพิจารณาคดี จึงได้มีการจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นเพื่อทำหน้าที่นี้ รวมทั้งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจไต่สวนและสรุปสำนวนพร้อมความเห็นเพื่อดำเนินคดี และเพื่อให้การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองปราศจากการแทรกแซงจากผู้มีอำนาจทางการเมืองจึงได้กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ฟ้องคดีเท่านั้น และหากอัยการสูงสุดไม่ดำเนินคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็สามารถดำเนินคดีเองได้ และสำหรับผู้เสียหายจากการกระทำความผิดไม่มีสิทธิฟ้องร้องเช่นคดีอาญาทั่วไป¹⁴ แต่มีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินการไต่สวนให้ได้

2) การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องดำเนินการโดยเปิดเผยและรวดเร็ว

¹³ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2545). คำอธิบายการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. หน้า 36.

¹⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 28 (2).

3) การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องดำเนินการตามหลักการค้นหาความจริงโดยการตรวจสอบข้อเท็จจริงในคดี

การฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้ จุดประสงค์สำคัญในการตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช.ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนี้ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายหลักให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีเอง ดังนั้นอำนาจการฟ้องคดีหลักควรที่จะเป็นของอำนาจของอัยการสูงสุด ส่วนอำนาจในการฟ้องคดีร้องเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่นนี้หากจะมีการเปรียบเทียบว่าอัยการสูงสุดมีอำนาจพิจารณาเฉพาะข้อที่ว่าสำนวนการสอบสวนไม่สมบูรณ์เท่านั้นจะพิจารณาว่าคดีมีมูลหรือไม่มีมูลไม่ได้ รวมทั้งจะบอกว่าอัยการสูงสุดไม่มีอำนาจใช้คำสั่งไม่ฟ้องเพราะเหตุที่คดีไม่มีมูลอย่างคดีธรรมดาจะไม่ต้องเพราะเหตุที่ว่าอัยการสูงสุดมีบทบาทในการใช้ดุลพินิจเพื่อปฏิบัติตามอำนาจแห่งกฎหมายในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้นจะเปรียบเทียบว่าอัยการสูงสุดทำหน้าที่เสมือนบุรุษไปรษณีย์เพราะเหตุที่ว่าไม่มีดุลพินิจในการตั้งคดีจึงจะเป็นการเปรียบเทียบที่ไม่เป็นไปตามหลักการใช้อำนาจของอัยการสูงสุด ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่ฟ้องคดีอาญาซึ่งเป็นสิทธิอันเกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียของสังคมส่วนใหญ่

2.4 อำนาจหน้าที่ของอัยการในการดำเนินคดีอาญา

อัยการมีกำเนิดที่ประเทศฝรั่งเศส เป็นสถาบันที่ชาวฝรั่งเศสภูมิใจว่าเป็นของฝรั่งเศส โดยแท้ มิได้เอาแบบอย่างมาจากประเทศอื่น¹⁵ อัยการเป็นสถาบันที่สืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงระบบการดำเนินคดีอาญาจากระบบไต่สวนมาสู่ระบบกล่าวหา กล่าวคือ แต่เดิมในภาคพื้นยุโรปการดำเนินคดีอาญาใช้ระบบไต่สวนโดยผู้ที่มีอำนาจในการไต่สวนคือ ศาลหรือผู้พิพากษาจะเป็นผู้ดำเนินการไต่สวนเองทั้งสิ้น ตั้งเริ่มจนถึงสุดคดี ไม่มีการแบ่งแยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง และหน้าที่พิจารณาพิพากษาออกจากกัน ไม่มีโจทก์และจำเลย หากแต่มีผู้ไต่สวน (ซึ่งเป็นโจทก์และผู้ตัดสินในคนๆ เดียวกัน) และผู้ถูกไต่สวนนั้นก็มิสภาพเป็นเพียงวัตถุแห่งการซักฟอกในคดีเท่านั้น สภาพการณ์เช่นนี้ในเวลาต่อมาเห็นกันว่าไม่ถูกต้อง การที่อำนาจสอบสวนฟ้องร้องและอำนาจพิจารณาพิพากษารวมอยู่ในองค์กรเดียวกัน ทำให้หาความเป็นกลางจากผู้ไต่สวนยาก และการที่ผู้ถูกไต่สวนมิสภาพเป็นเพียงวัตถุแห่งการซักฟอกนั้น ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกไต่สวน เพราะเขาไม่มีโอกาสที่จะแก้ข้อกล่าวหาหรือต่อสู้คดีได้ ยิ่งกว่านั้นข้อบกพร่องของระบบไต่สวนนั่นเองได้เป็นเหตุให้เกิดวิธีการค้นหาความจริง โดยทรมานร่างกายของผู้ถูกไต่สวนให้กล่าวความสัตย์

¹⁵ โกเมน ภัทรภิรมย์. (2526). อัยการฝรั่งเศส ในระบบอัยการสากล. หน้า 60.

วิธีการนี้ได้เริ่มขึ้นในศตวรรษก่อน แล้วต่อมาได้ถูกนำมาใช้ในการดำเนินคดีอาญาของรัฐด้วย และวิธีการนี้ได้ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นจนถึงขีดสุดเมื่อมีการล่าแม่มดขึ้น เพื่อจัดข้อบกพร่องของการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน จึงได้มีการแยกหน้าที่การสอบสวนฟ้องร้อง และหน้าที่พิจารณาพิพากษาออกจากกัน ให้องค์กรในการดำเนินคดีอาญาแยกต่างหากจากกันเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ โดยการให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรในการดำเนินคดีอาญาตั้งแต่ดั้งเดิมรับผิดชอบเฉพาะการพิจารณาพิพากษาคดี ส่วนการสอบสวนฟ้องร้องก็ให้องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่เป็นผู้รับผิดชอบ พร้อมกันนี้ก็ให้สิทธิต่างๆ แก่ผู้ถูกกล่าวหา เพื่อให้โอกาสแก้ข้อกล่าวหาและต่อสู้คดีด้วย องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่จัดตั้งขึ้นใหม่นี้ เรียกว่า “อัยการ” และเจ้าพนักงานของรัฐผู้ทำหน้าที่ก็คือ เจ้าพนักงานซึ่งเรียกว่า “พนักงานอัยการ” และสุดท้ายด้วยการให้สิทธิต่างๆ แก่ผู้ถูกกล่าวหา เป็นเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหาพ้นสภาพจากการเป็นวัตถุแห่งการชักฟอกเปลี่ยนเป็น ประธานในคดี ระบบการดำเนินคดีอาญาที่แบ่งแยกการสอบสวนฟ้องร้อง และการพิจารณาพิพากษาออกจากกันให้องค์กรที่ต่างหากจากกันเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ และยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหาขึ้นเป็นปรานในคดีดังกล่าว เรียกว่า “การดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา” และ อัยการของประเทศฝรั่งเศสได้เป็นแบบอย่างของอัยการในประเทศอื่นๆ ในภาคพื้นยุโรปในเวลาต่อมา

สำหรับประเทศไทย แต่เดิมก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 ไม่มีอัยการ ไม่มีการพิจารณาคดีในนามแผ่นดิน การฟ้องคดีอาญาเป็นเรื่องที่ผู้เสียหายต้องฟ้องด้วยตนเอง แม้ว่าในสมัยกรุงศรีอยุธยาจะมีตำแหน่งกระบัตร์ แต่กระบัตร์ในสมัยนั้นก็มิได้มีหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญาในนามแผ่นดิน หากแต่มีหน้าที่สอดส่องดูแลผิดและชอบแห่งเจ้าเมือง และกรมการเมือง และสอดส่องอรรถคดีความในหัวเมือง การฟ้องร้องคดียังเป็นแบบให้เอกชน หรือราษฎรฟ้องร้องกันเองทั้งหมด และไม่มี การแบ่งแยกคดีแพ่งและคดีอาญาอย่างชัดเจน¹⁶

การก่อตั้งระบบอัยการขึ้นในประเทศไทย เป็นผลสืบเนื่องมาจากการปรับปรุงแก้ไขระบบวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้เจริญทัดเทียมอารยประเทศ ส่วนอีกสาเหตุหนึ่งคือให้รัฐบาลมีพนักงานอัยการเป็นโจทก์ขึ้นในศาล โดยพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ได้ประทานคำอธิบายไว้ว่า

“เมื่อก่อน ร.ศ. 112 เมื่อครั้ง ร.ศ. 112 และเมื่อภายหลัง ร.ศ. 112 ไทยกับฝรั่งเศสมีข้อวิวาทกันมาก ฝรั่งเศสมีสัปเขกในเมืองไทยเป็นอันมาก สัปเขกพวกนี้มีข้อวิวาทกับคนไทยเมื่อใด ราชการก็รู้สึกคิดขัด เป็นตัน เช่น ใครทำร้ายสัปเขกถึงตาย ฝรั่งเศสก็ตั้งวิวาทกับราชการไทยจับจำเลยได้ก็จับมาชำระโทษให้ ถ้าเห็นว่าจำเลยไม่มีความผิด ฝรั่งเศสสงสัยในวิธีชำระประการใดแล้ว

¹⁶ สุรินทร์ ถั่วทอง, (2525). จากยกระบัตร์สู่อัยการ. หน้า 42 - 43.

ก็พูดในทางกระทรวงต่างประเทศ ให้เป็นเรื่องวิวาทกันในทางราชการไป จึงได้สร้างวิธีขึ้น เอาอย่างฝรั่งให้มีอัยการไทยขึ้นฟ้องร้องจำเลยในศาล อัยการนี้แทนแผ่นดิน ถ่อมยศแผ่นดินลงไปเป็นโจทก์เหมือนหนึ่งราษฎร เช่นเดียวกันกับเมื่อสัปดาห์เป็นจำเลยศาลกงสุลข้าราชการไทย ต้องแต่งคนไปเป็นโจทก์ฟ้องต่อตัวเป็นราษฎรไปเป็นโจทก์ในศาลเขา ทั้งนี้แปลว่ารัฐบาลสมมติว่าเป็นราษฎรผู้หนึ่งในศาลไทย และศาลกงสุลเป็นกลางชำระ”¹⁷

อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ของกรมอัยการเมื่อแรกนั้นจำกัดอยู่ในกรุงเทพฯ เท่านั้น จนต่อมา ร.ศ. 114 ใช้บังคับ กำหนดให้มีการตั้งพนักงานอัยการในหัวเมืองโดยบัญญัติว่า ข้าหลวงเทศาภิบาล เมื่อได้รับอนุญาตจากกระทรวงยุติธรรมแล้ว มีอำนาจที่จะตั้งพนักงานอัยการไว้สำหรับเป็นทนายแผ่นดินฟ้องคดีมิโทษหลวงในมณฑลเมืองนั้นๆ ถ้าคดีมิโทษหลวงถึงศาลเมื่อใดฤาเกิดขึ้นในท้องที่ศาลใดซึ่งไม่มีพนักงานอัยการ ฤาพนักงานอัยการไม่ได้มายังศาล ถ้าไม่มีโจทก์ว่าคดีนั้น ผู้พิพากษาจะสั่งให้กรรมการแขวงในท้องที่นั้นเป็นทนายแผ่นดิน ว่าความเรื่องนั้นก็ได้

ตามข้อบังคับลักษณะการปกครองหัวเมือง ร.ศ. 116 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) กำหนดให้ตำแหน่งยกระบัตรเป็นตำแหน่งกรรมการเมืองในทำเนียบ โดยเป็นกรรมการผู้ใหญ่เช่นเดียวกับตำแหน่งปลัดและผู้ช่วยราชการ ซึ่งกรรมการเมืองนี้จะทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยปกครองหัวเมือง ตำแหน่งยกระบัตรเป็นผู้บังคับการรักษาพระอัยการหัวเมือง โดยปกติมีแพ่งเป็นผู้ช่วย แต่ในกรณีจำเป็นอาจจัดพนักงานเพิ่มเติมขึ้นเป็นครั้งคราว หรือมอบอำนาจให้แก่กรรมการอำเภอ นายพลลาดตระเวนทำการแทนได้ เจ้าพนักงานผู้ได้บังคับบัญชาของยกระบัตรเรียกว่า พระอัยการ หรือพนักงานอัยการ อำนาจหน้าที่ของพนักงานรักษาพระอัยการนั้นมีอยู่อย่างกว้างขวางทั้งในคดีอาญา และคดีแพ่งที่มีประโยชน์ต่อรัฐบาล หรือสาธารณประโยชน์ และความเรียบร้อยของบ้านเมืองเกี่ยวข้องด้วย ในคดีอาญามีอำนาจหน้าที่สืบสวนเอาตัวโจรผู้ร้ายได้สวนเอาพยานหลักฐานให้เห็นเท็จจริงในข้อพิพาท ฟ้องร้องต่อศาลให้ศาลพิพากษาลงผู้กระทำความผิด ทั้งคอยตรวจตราการลงพระราชอาญาแก่ผู้กระทำความผิดให้ต้องตามคำพิพากษาและมีอำนาจที่จะอุทธรณ์คำพิพากษาเมื่อเห็นว่าศาลตัดสินไม่ถูกต้อง

ในปี พ.ศ. 2458 สมัยรัชกาลที่ 6 ได้มีพระราชโองการว่า ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2459 ให้เปลี่ยนชื่อตำแหน่ง “ยกระบัตร” เป็น “อัยการ” และให้รวมพนักงานอัยการทั้งในกรุงเทพฯ และหัวเมืองเข้าด้วยกัน ขึ้นอยู่กับกระทรวงยุติธรรม และต่อมาในปี พ.ศ. 2465 ได้มีการโอนกรมอัยการ จากกระทรวงยุติธรรมมาสังกัดกระทรวงมหาดไทย ตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2465 โดยมีเหตุผลว่า เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ได้ปฏิบัติการถนัดขึ้น

¹⁷ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์. (2464). บุคคลตามสมมติในเมืองไทย. หน้า 126.

ในปีพ.ศ. 2478 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 กำหนดให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นนายแผ่นดินประจำศาลชั้นต้นทุกศาล ตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรมสังกัดขึ้นในกรมอัยการ¹⁸ ทำให้การฟ้องคดีตกเป็นหน้าที่พนักงานอัยการกรมอัยการฝ่ายเดียว โดยไม่มีอัยการประจำกรมสรรพากร กรมฝิ่น เช่นแต่ก่อน ต่อมาในปี พ.ศ. 2498 ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 และประกาศใช้พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ตั้งแต่วันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2498 ต่อมาเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 ได้มีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เปลี่ยนแปลงฐานะของกรมอัยการจากหน่วยสังกัดกระทรวงมหาดไทยมาเป็นสำนักงานอัยการสูงสุด มีฐานะเป็นกรมไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง และให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้โดยมีเหตุผลว่า เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารงานยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานอัยการ ให้มีความเป็นอิสระเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ยิ่งขึ้น และเพื่อไม่ให้อิทธิพลทางการเมืองก้าวก่ายการดำเนินคดี ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนโดยส่วนรวมยิ่งขึ้น

ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวงทบวงกรม พ.ศ. 2534 กำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นส่วนราชการ มีฐานะเป็นกรมไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาทั้งปวง ดำเนินคดีแพ่ง และให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่รัฐบาล และหน่วยงานของรัฐ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและให้อยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี แม้ว่าองค์กรอัยการจะมีภารกิจหลักในการดำเนินคดีอาญา แต่ปัจจุบันนี้ประเทศส่วนใหญ่ องค์กรอัยการมิได้มีอำนาจหน้าที่แต่เฉพาะในคดีอาญาเท่านั้น แต่ยังมีอำนาจหน้าที่ด้านอื่นๆ ด้วย เช่น อำนาจในการดำเนินคดีแพ่งที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของรัฐ อำนาจหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ และอำนาจหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน เป็นต้น ซึ่งจะเห็นว่าอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดอาจแบ่งออกเป็น 2 ด้านคือ อำนาจหน้าที่ในคดีอาญา และอำนาจหน้าที่ด้านอื่นๆ

2.4.1 อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาสมัยใหม่

ภารกิจในการดำเนินคดีอาญาเป็นหน้าที่ของรัฐ หลักการนี้เรียกว่า “หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ” และผู้แทนของรัฐที่ได้รับมอบหมายภารกิจที่สำคัญยิ่ง คือ อัยการ อัยการมีความหมายอยู่สองนัย อย่างแรกหมายถึงสถาบันหรือองค์กรอัยการ และอีกนัยหนึ่งหมายถึงตัวบุคคล หรือเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่อัยการ ซึ่งของประเทศไทยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (5) เรียกว่า “พนักงานอัยการ”

¹⁸ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478, มาตรา 5.

อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดในทางคดีอาญานั้น เมื่อพิจารณาตามกฎหมายไทย จะเห็นได้ว่ามีอยู่ 3 ฐานะคือ

1) อำนาจหน้าที่ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรอัยการ

การที่จะศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดในทางคดี ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรอัยการนั้น จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงลักษณะขององค์กรอัยการเสียก่อนเบื้องต้น ทั้งนี้เพราะความรับผิดชอบของอัยการสูงสุดขึ้นอยู่กับการทำงานขององค์กรอัยการ ลักษณะที่สำคัญขององค์กรอัยการ คือ องค์กรอัยการเป็นองค์กรในระบบราชการ และโดยที่องค์กรในระบบราชการจะมีคุณลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ คือ 1. มีสายการบังคับบัญชา 2. มีการมอบอำนาจหน้าที่ ดังนั้นจากลักษณะพื้นฐานของระบบราชการดังกล่าว เมื่อนำมาพิจารณาประกอบกับลักษณะงานขององค์กรอัยการ ซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาแล้ว การที่ศึกษาอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด (ในฐานะของผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรอัยการ) ในทางคดีจึงต้องศึกษาประเด็นต่อไป¹⁹

(1) อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีนอกศาล อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการนอกศาล หมายถึง อำนาจหน้าที่ในการสั่งคดีของพนักงานอัยการแต่ละคน อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งคดีฟ้องหรือไม่ฟ้องได้ทุกคดีที่ราชอาณาจักร โดยไม่มีข้อยกเว้นที่อัยการสูงสุดจะใช้อำนาจหน้าที่ในการสั่งคดีเองทุกเรื่องย่อมเป็นไปได้ ดังนั้นอัยการสูงสุดจึงมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการสั่งคดีให้แก่พนักงานอัยการผู้ได้บังคับบัญชาเป็นผู้ปฏิบัติ ซึ่งในการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้พนักงานอัยการผู้ได้บังคับบัญชานั้น ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 15 ได้บัญญัติให้อัยการสูงสุดมีอำนาจทำคำสั่งเฉพาะเรื่อง หรือวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการปฏิบัติได้ อัยการสูงสุดจึงได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 15 วางระเบียบว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ลงวันที่ 2 กรกฎาคม พ.ศ. 2528 กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการมอบอำนาจหน้าที่สั่งคดีให้แก่พนักงานอัยการในสำนักงานอัยการสูงสุดไว้

การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการใช้หลักการดำเนินคดีตามดุลพินิจ กล่าวคือ แม้ว่าการกระทำที่กล่าวหาว่าเป็นความผิดต่อกฎหมาย ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดและมีพยานหลักฐานเพียงพอ พนักงานอัยการก็ชอบที่จะพิจารณาต่อไปเป็นลำดับสุดท้ายอีกว่า มีเหตุอันควรที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้ามีเหตุอันสมควรไม่ฟ้องผู้ต้องหา พนักงานอัยการก็ชอบที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหาดังกล่าว อำนาจการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวนี้ อัยการสูงสุดมิได้มอบหมายให้พนักงานอัยการผู้ได้บังคับบัญชาเป็นผู้ใช้ หากแต่อัยการ

¹⁹ คณิต ฌ นคร ข เล่มเดิม. หน้า 147.

สูงสุดจะเป็นผู้ใช้เองทั้งนี้ ดังปรากฏในระเบียบว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 ข้อ 31 ซึ่งมีข้อความว่า “ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะขัดต่อความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอความเห็นพร้อมสำนวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อสั่ง”

(2) อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีในศาล อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีในศาล หมายถึงอำนาจดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ในทางอรรถคดีของพนักงานอัยการแต่ละคนในศาล หน้าที่ที่สำคัญคือการเป็นผู้แทนรัฐเมื่อได้ยื่นฟ้องแล้ว หรือการว่าความในศาล อำนาจในการดำเนินคดีในศาลก็เช่นเดียวกันกับอำนาจในการดำเนินคดีนอกศาล กล่าวคือ อัยการสูงสุดมีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกคดีและในทุกศาล²⁰ แต่ในทางปฏิบัติอัยการสูงสุดจะดำเนินคดีในศาลทุกเรื่องย่อมเป็นไปได้ อัยการสูงสุดจึงต้องมอบหมายให้พนักงานอัยการผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติ ทั้งนี้โดยวางระเบียบให้หัวหน้าพนักงานอัยการกองต่างๆ ในส่วนกลาง และอัยการจังหวัดในส่วนภูมิภาค เมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนมาจากพนักงานสอบสวนแล้ว จะต้องส่งจ่ายสำนวนให้พนักงานอัยการผู้ได้บังคับบัญชาเป็นผู้รับผิดชอบในการตรวจสอบสำนวน²¹ เสนอความเห็นว่าจะฟ้องหรือไม่ฟ้อง และในที่สุดเมื่อมีการฟ้องคดีนั้น พนักงานอัยการผู้ตรวจสอบสำนวนนั้นมีหน้าที่ที่จะต้องไปดำเนินคดีในศาล ทั้งนี้โดยถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินคดีในศาลเป็นการปฏิบัติหน้าที่ ที่สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ในการสั่งคดี

อย่างไรก็ตาม การมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีในศาลให้แก่พนักงานอัยการผู้ได้บังคับบัญชานั้น จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขในเรื่องเขตอำนาจของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 12

ความรับผิดชอบของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญา โดยหลักการปกครองที่มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น และหลักการมอบหมายอำนาจหน้าที่ มีผลทำให้อัยการสูงสุดเกิดความรับผิดชอบในผลของการดำเนินคดีของพนักงานอัยการที่อยู่ในบังคับบัญชาของอัยการสูงสุด การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการคนใดคนหนึ่งย่อมถือว่าเป็นการดำเนินคดีอาญาขององค์กรอัยการ²² และอยู่ในความรับผิดชอบของอัยการสูงสุด²³

²⁰ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498, มาตรา 12.

²¹ ระเบียบว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528, ข้อ 25.

²² คำพิพากษาฎีกาที่ 464/2532.

²³ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 36.

โดยที่อัยการสูงสุดมีความรับผิดชอบในการสังคดีของพนักงานอัยการดังกล่าว อัยการสูงสุดอาจควบคุมการสังคดีของพนักงานอัยการผู้ได้บังคับบัญชาได้โดยตรง โดยการเพิกถอนการมอบหมายอำนาจหน้าที่ และเข้าใช้อำนาจหน้าที่ด้วยตนเอง เช่น ในกรณีที่พนักงานอัยการได้ทำคำสั่งไม่ฟ้องแล้วยังไม่ได้ส่งสำนวนและคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการสูงสุด หรือผู้รักษาราชการแทนมีอำนาจสั่งฟ้องผู้ต้องหาได้ คำสั่งดังกล่าวของอัยการสูงสุดชอบด้วยกฎหมาย²⁴ จากหลักดังกล่าว อัยการสูงสุดมีอำนาจที่จะเรียกสำนวนการสอบสวนที่อยู่ในอำนาจของพนักงานอัยการทั่วราชอาณาจักรมาสังคดีเองได้เสมอ

2) อำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินคดีอาญา

อัยการสูงสุด นอกจากจะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพนักงานอัยการแล้ว ยังมีฐานะเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ ในฐานะนี้อัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกหลายประการ เป็นต้นว่า²⁵

(1) อำนาจหน้าที่ในการไต่ตรองคดีชั้นที่สุด²⁶ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 กรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ หรือ ถอนฎีกา ถ้าคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพฯ พนักงานอัยการต้องรีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งกับคำสั่งเสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่นต้องรีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณา ถ้าอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี กรณีแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการจะต้องส่งสำนวนพร้อมทั้งความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาดเมื่ออัยการสูงสุดชี้ขาดโดยสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง คำชี้ขาดของอัยการสูงสุดเป็นยุติ และมีผลเป็นคำสั่งเด็ดขาดให้ฟ้องหรือไม่ฟ้องแล้วแต่กรณี²⁷

กรณีที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาด ในการที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี มีความเห็นแย้งกับคำสั่งของพนักงานอัยการนั้น มีเจตนารมณ์ที่จะให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ไต่ตรองคดีชั้นที่สุด และเมื่อมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว คำสั่งดังกล่าวย่อมเป็นยุติอำนาจในการไต่ตรองคดีชั้นที่สุดหรืออีกนัยหนึ่ง อาจเรียกว่า “อำนาจในการชี้ขาดความเห็นแย้ง” นี้ อัยการสูงสุดจะมอบหมายให้พนักงานอัยการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา หรือบุคคลอื่นเป็นผู้ใช้

²⁴ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4064/2524.

²⁵ คณิต ฌ นคร ข เล่มเดิม. หน้า 101.

²⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 145.

²⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 145 วรรค 2.

แทนไม่ได้ ทั้งนี้เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ต้องการให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ไต่สวนการสั่งคดีของพนักงานอัยการ

(2) เป็นพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบในความผิดตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร²⁸ ความผิดที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร หมายถึง ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 7, 8, 9 ซึ่งความผิดเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรจริงๆ แต่ประมวลกฎหมายอาญามาตราดังกล่าวกำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องถูกลงโทษในราชอาณาจักร หรือพฤติการณ์บางอย่างเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร หรือบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วยบางคนกระทำนอกราชอาณาจักร เช่น ความผิดตาม มาตรา 4 วรรคสอง มาตรา 5 และมาตรา 6 ซึ่งกฎหมายให้ถือว่าเกิดขึ้นหรือกระทำในราชอาณาจักร จึงเกิดปัญหาว่าจะอยู่ในบังคับของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 หรือไม่ สำนักงานอัยการสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นกรณีที่ต้องตามมาตรา 20 เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับต่างประเทศ กรณีมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากความผิดที่เกิดขึ้นในประเทศไทยโดยแท้ ทั้งนี้อาจปรับเป็นกรณีที่จะยึดถือเขตพื้นที่ของพนักงานสอบสวนปกติ ดังเช่นกรณีธรรมดาได้

อัยการสูงสุด หรือผู้รักษาการแทน จะมอบอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้แก่พนักงานสอบสวนคนใดก็ได้ แต่เป็นการมอบให้ในฐานะองค์กร มิใช่พนักงานสอบสวนคนใดคนหนึ่ง และเมื่ออัยการสูงสุดได้มอบหมายให้พนักงานสอบสวนคนใดคนหนึ่งดำเนินการสอบสวนแล้ว พนักงานสอบสวนนั้น มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม แต่การดำเนินการสอบสวนของพนักงานสอบสวนที่ได้รับมอบหมายนั้นต้องอยู่ในความรับผิดชอบของอัยการสูงสุด

(3) เป็นผู้สั่งคดีฆาตกรรมซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆาต หรือตายในระหว่างอยู่ในการควบคุมของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือที่เรียกว่า คดีวิสามัญฆาตกรรม²⁹ คดีวิสามัญฆาตกรรม อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเท่านั้นมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง โดยที่อำนาจดังกล่าวนี้ อัยการสูงสุดจะมอบหมายให้พนักงานอัยการอื่นใช้แทนไม่ได้ และอำนาจของอัยการสูงสุดในการสั่งคดีวิสามัญฆาตกรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 หมายถึง คดีที่มีตัวและไม่มีตัวผู้ต้องหา³⁰

(4) เป็นผู้ชี้ขาดอำนาจสอบสวนเพื่อมิให้เกิดการดำเนินคดีซ้ำในเรื่องเดียวกัน³¹ โดยหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อำนาจสอบสวนเป็นอำนาจเดียว การใช้อำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในการสอบสวนเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะตัวแทนองค์กรที่มีอำนาจ

²⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 20.

²⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 143 วรรคท้าย.

³⁰ คะนิง ฤาไชย. (2530). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. หน้า 313.

³¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 21.

สอบสวนซึ่งเป็นหนึ่งเดียว มิใช่การใช้อำนาจเฉพาะตัวพนักงานสอบสวนคนใดคนหนึ่ง อำนาจของพนักงานสอบสวนไม่ได้ติดอยู่กับพื้นที่ กล่าวคือพนักงานสอบสวนทุกท้องที่สามารถทำการสอบสวนคดีอาญา ที่อยู่ในอำนาจของตนได้ทั่วราชอาณาจักร บทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยอำนาจสอบสวน มาตรา 18 เป็นต้นไป เป็นบทบัญญัติเพื่อจัดปัญหาการเกี่ยวงอนกัน หรือการแย่งกันรับผิดชอบของตัวเจ้าหน้าที่³²

(5) เป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินคดีและดูแลเอกภาพการบังคับใช้กฎหมายโดยการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ฟ้องคดี³³ อำนาจหน้าที่ในการอนุญาตให้ฟ้องผู้ต้องหาตามกฎหมายว่าด้วยจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง³⁴

การดำเนินคดีในศาลแขวงจะต้องกระทำการโดยรวดเร็ว พนักงานสอบสวนจะต้องสอบสวนคดีให้เสร็จ และส่งสำนวนพร้อมผู้ต้องหาไปให้พนักงานอัยการ เพื่อให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลแขวงให้ทันภายในเวลาที่กำหนด 72 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ผู้ต้องหาถูกจับ ในกรณีที่เกิดความจำเป็นไม่สามารถฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลได้ทันภายในกำหนดเวลาดังกล่าว พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการแล้วแต่กรณีต้องยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อขอผิดฟ้องต่อไปได้อีกคราวละไม่เกิน 6 วัน แต่ทั้งนี้ไม่เกิน 5 ครั้ง³⁵ และพนักงานอัยการจะฟ้องคดี เมื่อพ้นกำหนดเวลาที่ศาลอนุญาตแล้วผิดฟ้องไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอัยการสูงสุด

การที่กฎหมายกำหนดให้ขออนุญาตจากอัยการสูงสุดก็เพื่อเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหา ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลแขวงมีเป้าหมายที่สำคัญคือ ความรวดเร็วในการดำเนินคดีและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหา

(6) เป็นผู้ที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 23 ซึ่งตามบทบัญญัตินี้ให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ยื่นฟ้องหลัก ส่วนกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องได้เป็นข้อยกเว้นเฉพาะกรณีที่อัยการสูงสุดไม่ฟ้องคดีเท่านั้น

(7) อนุญาตหรือไม่อนุญาตให้อุทธรณ์ฎีกา³⁶ ซึ่งการอนุญาตนี้รวมกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีด้วย ตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย การอุทธรณ์ฎีกาในปัญหาข้อ

³² คณิต ฌ นคร ง (2524). หมายเหตุคำชี้ขาดอำนาจสอบสวนของอธิบดีกรมอัยการ. หน้า 291 - 292.

³³ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499, มาตรา 9 ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534, มาตรา 53.

³⁴ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499, มาตรา 9.

³⁵ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499, มาตรา 7.

³⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 221.

กฎหมายสามารถทำได้เสมอ แต่การอุทธรณ์ฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงนั้นมีข้อจำกัด³⁷ อย่างไรก็ตาม คดีที่ต้องห้ามอุทธรณ์ ฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงนั้น ถ้าผู้พิพากษาคนใดคนหนึ่งซึ่งพิจารณา หรือลงชื่อในคำพิพากษา หรือทำความเห็นแย้งในศาลชั้นต้น พิเคราะห์เห็นว่าข้อความที่ตัดสินนั้นเป็น ปัญหาสำคัญ อันควรสู่ ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา และอนุญาตให้อุทธรณ์ฎีกา หรืออัยการสูงสุด หรือพนักงานซึ่งอัยการสูงสุด ได้มอบหมายให้ลงลายมือชื่อรับรองในอุทธรณ์ หรือฎีกาว่ามีเหตุอันควรที่ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกาจะวินิจฉัย อุทธรณ์ ฎีกานั้นก็เป็นอันใช้ได้ อัยการสูงสุดมีอำนาจรับรองอุทธรณ์ ฎีกา ของเอกชนที่ฟ้องคดีอาญาได้ เพราะประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญา โดยรัฐ และอัยการสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ

3) อำนาจหน้าที่ในฐานะกิ่งตุลาการและความเป็นอิสระ

อัยการสูงสุดมีฐานะเป็นอัยการผู้หนึ่งด้วย ดังนั้นจึงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย กำหนดว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

1. อำนาจหน้าที่ในการตรวจสำนวนและสั่งคดี

1.1 สำนวนคดีประเภทปรากฏตัวผู้กระทำความผิด และส่งตัวมาหรืออาจเรียกตัวมาได้ พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสำนวน สั่งให้สอบสวนส่งพยานมาซักถาม วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลขัง สั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องถ้าความผิดนั้นเป็นความผิดซึ่งอาจเปรียบเทียบได้ พนักงานอัยการอาจส่งผู้ต้องหา พร้อมสำนวนกลับไปยังพนักงานสอบสวนให้พยายามเปรียบเทียบคดีนั้น³⁸

1.2 สำนวนคดีประเภทปรากฏตัวผู้กระทำความผิด แต่เรียกหรือจับตัวยังไม่ได้ พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตรวจสำนวน ในกรณีที่เห็นสมควรสั่งไม่ฟ้องให้ยุติการสอบสวน โดยสั่งไม่ฟ้องและแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องให้พนักงานสอบสวนทราบ แต่ถ้าเห็นควรสอบสวนต่อไปก็สั่งให้พนักงานสอบสวนต่อไป ในกรณีที่เห็นว่าควรสั่งฟ้องจะต้องจัดการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ได้ผู้ต้องหา มา ถ้าผู้ต้องหาอยู่ต่างประเทศจะต้องจัดการเพื่อให้ส่งตัวข้ามแดนมา³⁹

1.3 สำนวนคดีประเภทไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตรวจสำนวน และสั่งให้งดการสอบสวน หรือสั่งให้สอบสวนต่อไป⁴⁰

³⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 193 ทวิ ประกอบ มาตรา 193 ตรี.

³⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 142, 143, 144.

³⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 141.

⁴⁰ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 140.

1.4 ส่วนวนคดีประเภทที่พนักงานสอบสวนเปรียบเทียบได้ พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบว่า การเปรียบเทียบนั้นชอบ หรือสั่งให้ส่งผู้ต้องหาไปฟ้อง ถ้าเห็นว่าการเปรียบเทียบไม่ชอบ⁴¹

2. อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีในศาล คือ การดำเนินการในทางอรรถคดีของพนักงานอัยการในศาล หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “การว่าความ” อัยการสูงสุดมีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกศาล

3. อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีชั้นอุทธรณ์ ฎีกา เมื่อศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้ว ถ้าพนักงานอัยการ โจทก์ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษา พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่อุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาต่อไป⁴²

4. อำนาจหน้าที่ในการยื่นคำร้องต่อศาลให้ไต่สวน และดำเนินคดีวิสามัญฆาตกรรม ในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้น โดยการกระทำของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ เมื่อได้มีการชันสูตรพลิกศพแล้ว ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนชันสูตรพลิกศพไปยังพนักงานอัยการ ให้พนักงานอัยการทำเรื่องต่อศาลชั้นต้นแห่งท้องที่ที่ศพนั้นอยู่ ให้ทำการไต่สวน และทำคำสั่งแสดงว่าผู้ตายคือใคร ตายที่ไหน เมื่อใด และถึงเหตุและพฤติการณ์ที่ตาย ถ้าตายโดยคนทำร้ายให้กล่าวหาว่าใครเป็นผู้กระทำร้ายเท่าที่จะทราบได้

5. อำนาจหน้าที่ในการยื่นคำร้องต่อศาล ขอให้ปล่อยบุคคลผู้ถูกคุมขังโดยมิชอบ เมื่อมีการอ้างว่าบุคคลใดต้องถูกควบคุมหรือขังโดยผิดกฎหมาย หรือถูกจำคุกผิดจากคำพิพากษาของศาล พนักงานอัยการมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ปล่อยบุคคลนั้นได้⁴³

(2) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานอัยการ ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ในคดีอาญานอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่น ดังต่อไปนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการแก้ต่างให้เจ้าพนักงาน ซึ่งถูกฟ้องในเรืองการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน ซึ่งได้สั่งการ โดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมกับเจ้าพนักงานกระทำการในราชการที่ดี ทั้งนี้เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควร⁴⁴

⁴¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 142 วรรค 4 ประกอบระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528, ข้อ 27 (ง).

⁴² พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498, มาตรา 12.

⁴³ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 150.

⁴⁴ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498, มาตรา 11 (3).

2. อำนาจหน้าที่ในการเป็นโจทก์ฟ้องคดีให้ราษฎร ในกรณีที่มีกฎหมายห้ามไม่ให้ราษฎรฟ้องคดีเอง เช่น กรณีคดีอุทุม⁴⁵

3. อำนาจหน้าที่ในการฎีกาคำพิพากษา ในกรณีที่ศาลชั้นต้นลงโทษบุคคลใด โดยลำพัง ถ้าศาลอุทธรณ์พิพากษาให้ปล่อยผู้นั้น เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรจะฎีกาได้ เช่นคดีที่ศาลสั่งลงโทษจำคุก และ/หรือปรับในความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล⁴⁶ เป็นต้น

4. อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีบังคับให้เป็นไป ตามสัญญาประกันในกรณีที่มีการผิดสัญญาประกันจำเลย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา⁴⁷

2.4.2 อำนาจหน้าที่ของอัยการในกระบวนการพิจารณาคดีอาญา

ปัจจุบันอำนาจหน้าที่และบทบาทของอัยการไทยจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 และตามบรรดากฎหมายอื่นที่บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของอัยการไว้ เช่นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เป็นต้น ซึ่งสามารถแยกอำนาจหน้าที่ของอัยการได้ออกเป็น 2 ประการใหญ่ๆ คือ อำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม และอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน

1) ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (5) อัยการ หมายถึง “เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้จะเป็นข้าราชการในกรมอัยการ หรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นนั้นก็ได้” ถึงแม้ว่าตามคำนิยามจะมีความหมายถึงตัวบุคคลก็ตาม แต่แท้จริงแล้วเป็นการกล่าวถึงในฐานะองค์กร เพราะตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานอัยการนั้น กำหนดให้อัยการสามารถทำหน้าที่แทนกันได้โดยไม่ต้องมีการมอบหมาย ด้วยเหตุนี้ คำว่าพนักงานอัยการ ไม่ว่าจะปรากฏตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายว่าด้วยพนักงานอัยการ จึงหมายถึงองค์กรที่ดำเนินคดีอาญาของรัฐ

เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยมีองค์กรอัยการเป็นองค์กรรัฐ และมีพนักงานอัยการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐทำหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาแทนรัฐ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและสังคม ดังนั้นถือว่าประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเป็น

⁴⁵ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1562.

⁴⁶ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 33.

⁴⁷ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498, มาตรา 11 (8).

หลัก แต่มีใช้หลักเด็ดขาด เพราะในทางปฏิบัติแล้วรัฐก็มีได้ผูกขาดอำนาจดังกล่าวไว้เพียงแต่องค์กรเดียว

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ เป็นหลักการที่เจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายต่างมีหน้าที่ต้องกระตือรือร้นในการตรวจสอบค้นหาความจริง ตั้งแต่ในชั้นสอบสวนฟ้องร้องจนถึงชั้นพิจารณาพิพากษา ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ขององค์กรของรัฐทุกองค์กรซึ่งอยู่ในกระบวนการยุติธรรม จะต้องกระตือรือร้นในการตรวจสอบ แสวงหาข้อเท็จจริง และนำตัวผู้กระทำที่แท้จริงมาลงโทษให้ได้ โดยเฉพาะในชั้นสอบสวนฟ้องร้องซึ่งถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยการรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมด เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพื่อที่จะได้ทราบรายละเอียดแห่งคดี เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือเพื่อพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (10) (11) ซึ่งอัยการเป็นองค์กรหนึ่งที่จะต้องมีส่วนร่วมในการค้นหาความจริง ในทุกขั้นตอนของการดำเนินคดีอาญา ไม่ว่าจะ เป็นชั้นสอบสวนฟ้องร้องอันเป็นขั้นตอนในชั้นก่อนฟ้อง หรือชั้นพิจารณาพิพากษาอันเป็นขั้นตอนในชั้นหลังฟ้องก็ตาม

(1) ขั้นตอนในช่วงการยื่นฟ้องคดีอาญา ขั้นตอนในการดำเนินคดีอาญาของอัยการในชั้นก่อนฟ้อง สามารถแยกพิจารณาเป็น 2 ขั้นตอนคือ ขั้นตอนในชั้นพิจารณาตรวจสอบ ขั้นตอนในชั้นฟ้องคดี

ขั้นตอนในชั้นพิจารณาตรวจสอบ เป็นขั้นตอนแรกที่อัยการจะใช้ดุลพินิจในการพิจารณาตรวจสอบสำนวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 ถึง มาตรา 142 และมาตรา 150 เพื่อพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องตามกฎหมาย ซึ่งสำนวนของพนักงานสอบสวนที่สรุปความเห็นจากการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เนื่องจากพนักงานอัยการจะมีอำนาจในการฟ้องคดีได้ต่อเมื่อมีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน และสำหรับความผิดอันยอมความได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 และมาตรา 121 วรรคสอง ได้บัญญัติไว้ว่าก่อนทำการสอบสวนก็ต้องมีการร้องทุกข์ กล่าวโทษต่อเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเสียก่อนจึงจะดำเนินคดีได้ ทั้งนี้สามารถแยกสำนวนที่อัยการได้รับ และดุลพินิจของอัยการในการวินิจฉัยสั่งคดีออกได้เป็น 2 ประเภทดังนี้

1. สำนวนประเภทไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 แบ่งเป็น

1.1 สำนวนที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 3 ปี พนักงานสอบสวนมีอำนาจงดการสอบสวน และบันทึกเหตุงดการสอบสวนไว้ ส่งบันทึกดังกล่าวพร้อมสำนวนไปยังอัยการเพื่อให้พิจารณาสั่งงดการสอบสวน

1.2 จำนวนที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินกว่า 3 ปี พนักงานสอบสวนจะส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็นการสอบสวน ไปยังอัยการเพื่อพิจารณาสั่งให้งดการสอบสวนหรือใช้ดุลพินิจสั่งให้ทำการสอบสวนต่อไป โดยให้อัยการใช้ดุลพินิจตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 85 ในการพิจารณาว่าพนักงานสอบสวนได้สืบสวนสอบสวนอย่างเต็มที่ โดยละเอียดรอบคอบแล้ว แต่ยังไม่สามารถรู้ตัวผู้กระทำความผิดได้

1.3 จำนวนที่มีอัตราโทษอย่างต่ำจำคุกตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไปหรือมีอัตราโทษที่สถานหนักกว่านั้น จะต้องพิจารณาให้มีความอึกว่าพนักงานสอบสวนจะต้องทำการสืบสวนสอบสวนติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 16 ประกอบข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2539 ข้อ 9

2. จำนวนประเภทรู้ตัวผู้กระทำความผิด พนักงานสอบสวนส่งสำนวนพร้อมทั้งความเห็นควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ไปยังอัยการเพื่อพิจารณาสั่งสำนวนประเภทนี้ แบ่งเป็นจำนวนประเภทรู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่เรียกหรือจับตัวผู้กระทำความผิดไม่ได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141 อัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจพิจารณาและมีคำสั่งต่อไป พนักงานสอบสวนเกี่ยวกับคดีได้ 3 ประการ คือสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนต่อไปหรือพิจารณายุติการสอบสวน โดยการสั่งไม่ฟ้องตามความความเห็นของพนักงานสอบสวน พร้อมแจ้งคำสั่งให้พนักงานสอบสวนทราบ หรือสั่งฟ้องและแจ้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ในกรุงเทพมหานคร) ผู้ว่าราชการจังหวัด (ในส่วนภูมิภาค) ให้จัดการให้ได้ว่าผู้ต้องหาภายในอายุความ หรือหากผู้ต้องหาอยู่ต่างประเทศ เป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการในการจัดการเพื่อขอให้ส่งตัวผู้กระทำความผิดข้ามแดนมา

จำนวนประเภทรู้ตัวผู้กระทำความผิด ซึ่งสามารถเรียกหรือจับตัวผู้กระทำความผิดได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 142 เมื่ออัยการได้รับสำนวนมาแล้ว อัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจและมีความเห็นออกคำสั่งดังนี้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 (1) (2)

2.1 มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง หากเป็นความเห็นที่ชอบตามความเห็นของพนักงานสอบสวนก็จะยุติการสอบสวนโดยการออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่หากเป็นความเห็นที่แย้งกับความเห็นของพนักงานสอบสวน ก็ต้องส่งความเห็นไปยังผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ในกรุงเทพมหานคร) หรือผู้ว่าราชการจังหวัด (ในส่วนภูมิภาค) เพื่อให้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้อง อันมีลักษณะเป็นการคานอำนาจของอัยการ และอาจต้องส่งสำนวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด และเมื่อมีคำสั่งเป็นยุติให้ไม่ฟ้องแล้ว พนักงานสอบสวนจะไม่มีอำนาจสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้น ในการ

กระทำเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 147

2.2 มีความเห็นควรสั่งฟ้อง หากเป็นความเห็นแย้งกับพนักงานสอบสวนให้อัยการออกคำสั่งฟ้อง แจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งตัวผู้ต้องหามาฟ้อง หรือจัดการอย่างใดอย่างหนึ่ง เพื่อให้ได้ตัวผู้ต้องหาภายในอายุความ แต่หากเป็นความเห็นชอบตามพนักงานสอบสวนให้อัยการออกคำสั่งฟ้อง และฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล เนื่องจากการสั่งฟ้องจะต้องมีตัวผู้ต้องหาอยู่ต่อหน้าศาลตามหลักทั่วไปเรื่องการมีตัว เว้นแต่ผู้ต้องหาถูกฝากขังอยู่ นอกจากอัยการจะใช้ดุลพินิจพิจารณา และมีความเห็นออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องแล้ว อัยการยังสามารถมีคำสั่งประการอื่น ได้อีกกล่าวคือ

2.2.1 มีความเห็นสั่งตามที่เห็นควร ไม่ว่าจะเป็นการสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือให้ส่งพยานคนใดมาซักถามเพื่อสั่ง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 (ก) ในกรณีที่อัยการใช้ดุลพินิจพิจารณาสำนวนการสอบสวนแล้วพบว่าพยานหลักฐานยังไม่แน่ชัด ทั้งนี้เพื่อให้ได้ความแน่ชัดก่อนการใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งคดี แม้พยานหลักฐานนั้นจะเป็นพยานของฝ่ายผู้ต้องหาก็ตาม

2.2.2 มีความเห็นสั่งให้พนักงานสอบสวนพยายามเปรียบเทียบคดีแทนการส่งตัวผู้ต้องหามาฟ้อง สำหรับคดีที่กฎหมายสามารถเปรียบเทียบได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 และมาตรา 38 และมาตรา 144 หากอัยการมีคำสั่งฟ้อง และให้พนักงานสอบสวนทำการเปรียบเทียบส่งมายังอัยการ พร้อมสำนวนการสอบสวน เพื่อสั่งว่าการเปรียบเทียบนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

(2) ขั้นตอนในช่วงหลังการยื่นฟ้องคดีอาญา ขั้นตอนในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการในชั้นพิจารณาพิพากษาของศาล เป็นขั้นตอนเมื่ออัยการได้มีคำสั่งฟ้องและทำการเรียบเรียงคำฟ้องยื่นต่อศาลแล้ว ในขั้นนี้จะเป็นการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาล ซึ่งวิธีการดำเนินคดีจะเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สำหรับบทบาทในการดำเนินคดีของอัยการในขั้นนี้สามารถแบ่งแยกได้เป็น 4 ขั้นตอนใหญ่ๆ คือ

1. เมื่ออัยการเห็นว่า การสอบสวนชอบและมีหลักฐานพอฟ้อง อัยการจะร่างฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาล สำหรับกรณีที่อัยการเป็นโจทก์เอง โดยปกติศาลจะสั่งประทับฟ้อง โดยไม่ต้องทำการไต่สวนมูลฟ้องก็ได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162 (2)

2. ส่วนของการสืบพยานและการพิจารณาต้องทำในศาล โดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย การนำพยานไปศาลเป็นหน้าที่ของอัยการ โจทก์ สำหรับการสืบพยานไม่ว่าจะเป็นกรณีที่จำเลยให้การปฏิเสธหรือรับสารภาพ พยานที่อัยการ โจทก์นำเข้าสู่สืบมักจะปรากฏอยู่ในสำนวนการ

สอบสวน ซึ่งอัยการโจทก์จะสืบพยานไปตามลำดับความสำคัญของพยานตามบัญชีระบุพยาน จนกว่าจะหมดพยาน หรือจนกว่าศาลจะสั่งให้ยุติการสืบพยาน

3. เมื่อศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้ว ไม่ว่าจะลงโทษหรือยกฟ้องปล่อยตัวจำเลย ถ้าอัยการโจทก์ไม่เห็นพ้องกับคำพิพากษา สามารถอุทธรณ์ฎีกาต่อไปได้ ทั้งนี้ภายในอายุความอุทธรณ์ฎีกา

4. ส่วนอำนาจการถอนฟ้อง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 35 และมาตรา 126⁴⁸ ซึ่งพนักงานอัยการสามารถถอนฟ้องคดีอาญาในเวลาใดก็ได้ก่อนศาลชั้นต้นมีคำพิพากษา แต่ถ้าเป็นคดีความผิดอันยอมความ ได้สามารถถอนฟ้องหรือยอมความได้ก่อนคดีถึงที่สุด โดยยื่นเป็นคำร้องขอถอนฟ้องต่อศาล ทั้งนี้การถอนฟ้องของอัยการส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการถอนฟ้องด้วยเหตุผล 3 ประการคือ

4.1 ถอนฟ้องด้วยเหตุผลเกี่ยวกับข้อเท็จจริง เช่น จำเลยไม่ใช่ผู้กระทำความผิดที่ถูกฟ้อง อัยการควรถอนฟ้องเพื่อความเป็นธรรม

4.2 ถอนฟ้องด้วยเหตุผลตามกฎหมาย เช่น การกระทำของจำเลยมีเหตุยกเว้นความผิด เหตุยกเว้นโทษ เป็นต้น

4.3 ถอนฟ้องด้วยเหตุผลทางนโยบายทางรัฐ เพื่อประโยชน์ของสาธารณชน เช่น การดำเนินคดีต่อไปจะไม่เกิดประโยชน์ หรือเป็นผลร้ายกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

2) อำนาจในการใช้ดุลพินิจสั่งคดีของอัยการ

หน้าที่สำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่งของพนักงานอัยการ คืออำนาจในการใช้ดุลพินิจในการบังคับใช้กฎหมาย หน้าที่ดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็น บทบาท ภารกิจของพนักงานอัยการ อีกทั้งยังเป็นแนวทางในการบริหารกระบวนการยุติธรรม โดยองค์กรอัยการ ซึ่งได้รับการยอมรับในฐานะที่เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ อย่างไรก็ตามการมอบหมายให้ใช้ดุลพินิจอย่างไม่มีขอบเขตย่อมไม่อาจถือว่าเป็นดุลพินิจ แต่การกระทำดังกล่าวนี้จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ จึงควรกำหนดให้มีหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจด้วย โดยเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่ควรคำนึงถึงในการใช้ดุลพินิจมี 2 ประการดังนี้⁴⁹

⁴⁸ ในคดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อมีการถอนคำร้องทุกข์ หรือถอนฟ้อง มีผลทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องของอัยการโจทก์ระงับ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 กล่าวคือ สิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องระงับไปดังต่อไปนี้ (2) ในคดีความผิดส่วนตัว เมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้องหรือยอมความกัน โดยถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้นอัยการโจทก์จะต้องมีคำสั่งยุติการดำเนินคดี.

⁴⁹ อุคม รัฐอมฤต. เล่มเดิม. หน้า 17.

(1) ควรคำนึงถึงภารกิจในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม

(2) ควรคำนึงถึงภารกิจในการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล

หลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาของอัยการ เป็นหลักเกณฑ์ในกรณีที่อัยการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องคดีที่มีมูล แม้ว่าจะมีพยานหลักฐานเพียงพอหรือครบองค์ประกอบความผิด กล่าวคือ พยานหลักฐานในสำนวนมีเพียงพอให้นำเชื่อได้ว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริง แต่ไม่มีพยานหลักฐานมายืนยันในชั้นศาลเพื่อให้ศาลพิพากษาลงโทษได้ ซึ่งหากอัยการยึดหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับศาลคือคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหา โดยการยึดหลักสันนิษฐานที่ว่าบุคคลเป็นผู้บริสุทธิ์ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 ที่บัญญัติว่า เมื่อมีความสงสัยตามสมควรให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลยตามหลักยกประโยชน์แห่งความสงสัย (in dubio pro reo) ผู้เสียหายก็จะไม่ได้รับความเป็นธรรม ดังนั้นหลักการนี้จึงมีขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียหายให้ได้รับการเยียวยามากที่สุด และยังเป็นคำสั่งสอนผู้กระทำความผิดได้ในระดับหนึ่ง แม้จะมีผลแห่งการกระทำที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับอย่างเหมาะสมก็ตาม ในส่วนของหลักเกณฑ์ของการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาของอัยการนั้น อาจเกิดขึ้นได้ทั้งในกรณีที่คดีไม่มีมูลและในกรณีที่คดีมีมูล ซึ่งในการสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการจะมีขั้นตอนในการพิจารณาดังต่อไปนี้

(1) การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีมูล ถือได้ว่ากรณีนี้เป็นการพิจารณาเงื่อนไขในสำนวนการสอบสวน ตามลำดับที่ปรากฏตามข้อกำหนดและตามข้อเท็จจริง

1. ประการแรก ต้องพิจารณาเงื่อนไขให้อ่านาจดำเนินคดี หรือเงื่อนไขระงับคดี ก่อนที่จะพิจารณาในเนื้อหาคดีต่อไป ถ้ากรณีมีเงื่อนไขระงับคดี เช่น มีกฎหมายยกเว้นความผิด หรือมีกฎหมายยกเว้นโทษ หรือสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 อัยการต้องสั่งระงับการดำเนินคดี หรือยุติการดำเนินคดี เพราะเหตุต่างๆ อันเป็นการสั่งโดยข้อกำหนด

2. ประการที่สอง เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีไม่มีเงื่อนไขระงับคดี อัยการจะต้องพิจารณาต่อว่าการกระทำที่กล่าวหานั้นเป็นความผิดต่อกฎหมายหรือไม่ ถ้าเห็นว่าการกระทำที่กล่าวหาไม่มีความผิดต่อกฎหมาย ก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาโดยข้อกำหนด

3. ประการที่สาม ถ้าเห็นว่าข้อเท็จจริงตามสำนวนการสอบสวนไม่ปรากฏว่ามี การกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือเห็นว่าการกระทำที่กล่าวหานั้นเป็นความผิดต่อกฎหมาย แต่ผู้ต้องหาไม่ได้เป็นผู้กระทำ ก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้นตามข้อเท็จจริง

4. ประการสุดท้าย หากเห็นว่าการกระทำที่กล่าวหานั้นเป็นความผิดต่อกฎหมาย และผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิด อัยการต้องวินิจฉัยต่อว่า พยานหลักฐานเพียงพอแก่การพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหานั้นหรือไม่ ถ้าเห็นว่าไม่เพียงพอก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา

(2) การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่มีมูล ในบางกรณีแม้ปรากฏว่าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิด แต่อัยการอาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ ซึ่งอัยการก็ชอบที่จะพิจารณาเป็นลำดับสุดท้ายว่ามีเหตุอันควรที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้าเห็นว่ามีเหตุอันควรไม่ฟ้องผู้ต้องหาที่ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา ซึ่งเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ โดยที่เหตุอันควรที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหา ได้แก่

1. การฟ้องคดีนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน
2. การฟ้องคดีนั้นจะขัดต่อความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน
3. การฟ้องคดีจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย ความมั่นคง และผลประโยชน์

สำคัญของประเทศ ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 78

4. หากเป็นกรณีที่ผู้ต้องหาหลายคน ร่วมกระทำความผิดด้วยกัน และอัยการต้องการกันผู้ต้องหาคนใดคนหนึ่งเป็นพยาน จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบโดยคำนึงถึง ว่าหากไม่กันผู้ต้องหาคนใดคนหนึ่งเป็นพยานแล้ว พยานหลักฐานที่มีอยู่ในสำนวนการสอบสวนเพียงพอแก่การดำเนินคดีกับผู้ต้องหาทั้งหมดหรือไม่ หากไม่เพียงพอสามารถแสวงหาพยานหลักฐานอื่นแทนเพื่อให้เพียงพอแก่การฟ้องผู้ต้องหานั้นหรือไม่ ซึ่งต้องพิจารณาว่าถ้อยคำของบุคคลนั้นรับฟังเป็นความสัตย์ได้หรือไม่อย่างไร รวมทั้งพิจารณาถึงความคาดหมายที่ผู้นั้นจะเบิกความว่าจะเบิกความ เป็นประโยชน์ในการพิจารณาหรือไม่ด้วย และไม่ว่ากรณีใดตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 79 การกันผู้ต้องหาเป็นพยาน จะต้องพิจารณากันจากผู้ต้องหาที่กระทำความผิดน้อยที่สุด นอกจากนี้ถ้าอัยการเห็นควรตามพฤติการณ์แห่งคดีว่า การกันผู้ต้องหาบางคนเป็นพยาน จะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติในการป้องกันอาชญากร ที่สำคัญก็อาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาซึ่งให้การหรือเบิกความที่เป็นประโยชน์ได้ ซึ่งการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการดังกล่าวมาแล้วนั้น ถือว่าเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการพิจารณาในการสั่งคดีของอัยการ และโดยหลักที่ดำเนินคดีอาญาของอัยการ คือหลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ ดังนั้นในการสั่งคดีของอัยการจึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาในเรื่องดุลพินิจด้วยเสมอ

เช่นนี้แล้วจะเห็นได้ว่า อัยการควรมีดุลพินิจในการสั่งคดี ตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ เนื่องจากการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีนั้นจะทำให้เกิดความอ่อนคลายความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายอาญา ทำให้กฎหมายอาญาเกิดความยืดหยุ่นและไม่แข็งกระด้างเกินไป เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและตามต้องการของกลุ่มความในแต่ละคดี เพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดในการลงโทษ แต่ในคดีอาญาทั่วไปการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีในชั้นที่สุดแล้วจะมีผลให้คดีอาญาลิ้นสุดลงโดยการสั่งไม่ฟ้อง ดังนั้นการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีจึงจำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบและข้อจำกัดในการใช้ มิเช่นนั้นแล้วการใช้ดุลพินิจที่ไม่มีขอบเขตก็อาจเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ แต่หากไม่อัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีเลย ก็จะทำให้เกิดความเสียหายในการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน ทำให้คดีอาญาขาดความยืดหยุ่นและเป็นการใช้กฎหมายอย่างกระด้างเกินไปไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้กฎหมาย ก่อให้เกิดคดีล้นศาล

จากที่กล่าวมาข้างต้นแม้จะปรากฏให้เห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการซึ่งมิใช่อัยการสูงสุดก็ตาม แต่เนื่องจากอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการตามระบบอัยการของประเทศไทยเป็นอำนาจหน้าที่ที่เป็นของอัยการสูงสุด ส่วนอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 15 เป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบจากอัยการสูงสุด เพราะพนักงานอัยการต้องทำหน้าที่ภายใต้ระบบการบังคับบัญชา⁵⁰ จึงถือว่าการพิจารณาสั่งคดีของอัยการเป็นการดำเนินการของอัยการสูงสุดด้วย ซึ่งอัยการสูงสุดมีอำนาจที่จะเรียกคืนอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบไปได้เสมอ และเมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประกอบกับพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 12 วรรคหนึ่ง และมาตรา 15 แล้วจะถือว่าอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด จึงเปรียบเสมือนว่าอัยการสูงสุดมีบทบาทในการดำเนินคดีอาญาทั่วไปด้วยเช่นเดียวกัน ประกอบกับอัยการสูงสุดยังมีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายอีกหลายประการ เช่นเป็นผู้ไต่ตรองคดีชั้นที่สุดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 เป็นพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบสำหรับความผิดที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 เป็นผู้สั่งคดีวิสามัญฆาตกรรม ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคสอง เป็นผู้ชี้ขาดอำนาจสอบสวนเพื่อมิให้เกิดการดำเนินคดีซ้ำในเรื่องเดียวกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นต้น

⁵⁰ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. เล่มเดิม. หน้า 63.

3) การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของอัยการ

รัฐที่ได้ชื่อว่าเป็นรัฐที่เป็นเสรีประชาธิปไตยจะมีการวางระบบกฎหมายให้อยู่บนพื้นฐานของหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม ซึ่งหลักดังกล่าวนี้เป็นหลักที่ทำให้ความสำคัญหรือความเชื่อมั่นในคุณค่าของมนุษย์ ประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน รัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรไทยจึงวางอยู่บนหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการกล่าวคือ หลักแดนแห่งเสรีภาพของประชาชน หลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ และหลักการถ่วงดุลอำนาจ โดยรัฐธรรมนูญอาศัยหลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ดังกล่าว เป็นหลักในการแบ่งอำนาจปกครองออกเป็นอำนาจใหญ่ๆ 3 อำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โคนอำนาจทั้งสามนี้จะมีลักษณะถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกันอยู่

ในปัจจุบันสภาพเศรษฐกิจที่เจริญเติบโตมากกว่าแต่ก่อนอย่างมาก มีการจัดตั้งงบประมาณในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นจำนวนมาก ในเวลาต่อมาจึงเกิดปัญหาการรับรั้นขึ้นในหมู่ข้าราชการเป็นจำนวนมากและขยายวงกว้างขึ้นเรื่อยๆ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมืองรวมทั้งข้าราชการชั้นสูง เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการเบียดเบียนบุคคลเดียวหรือองค์กรเดียว และเนื่องมาจากองค์กรอัยการเป็นองค์กรเดียวที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับทั้งในขั้นตอนการสอบสวนฟ้องร้องและในขั้นตอนการพิจารณาพิพากษา อีกทั้งยังเป็นองค์กรที่จะต้องดำเนินการประสานงานกับบุคคลต่างๆ ในขั้นตอนต่างๆ ซึ่งในความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ทำให้เกิดระบบการตรวจสอบและควบคุมการดำเนินการที่สัมพันธ์กับองค์กรอัยการ สำหรับกระบวนการตรวจสอบตามหลักกฎหมายอาญาทั่วไปนั้น สามารถแบ่งแยกการพิจารณาได้เป็นการควบคุมแบบเป็นการทั่วไป หลักแห่งความได้สัดส่วน หรือการตรวจสอบที่เป็นแบบเฉพาะคดี

(1) การควบคุมโดยทั่วไป การควบคุมตามกฎหมายอาญาโดยทั่วไป เป็นการวางหลักเกณฑ์ในการควบคุมกว้างๆ แบบไม่เฉพาะเจาะจงกับผู้กระทำ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หมายถึง การควบคุมเพื่อดำเนินคดีเมื่อมีการกระทำความผิด ตามที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 ถึง มาตรา 166 กำหนดไว้ อันถือเป็นการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ นักการเมือง ข้าราชการชั้นสูง ตามที่ได้บัญญัติไว้ให้เป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งความผิดตามที่กฎหมายอาญาบัญญัติไว้ในมาตราต่างๆ เหล่านี้เป็นความผิดเฉพาะผู้ที่เป็นเจ้าพนักงาน อันมีลักษณะเป็นการเฉพาะตัวของผู้กระทำความผิดเท่านั้น บุคคลอื่นซึ่งไม่ได้เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญานี้ ถือว่าเป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดดังกล่าว ซึ่งกฎหมายอาญาในเรื่องนี้มุ่งที่จะประสงค์คุ้มครอง ความบริสุทธิ์แห่งตำแหน่งหรือความบริสุทธิ์แห่งอำนาจรัฐ โดยเรียกถึง

ที่กฎหมายมุ่งที่จะคุ้มครองว่า “คุณธรรมทางกฎหมาย” หมายถึงสถานะที่พึงปรารถนาในทางสังคม ที่กฎหมายต้องการจะประกันการล่วงละเมิด

(2) การควบคุมและการตรวจสอบเฉพาะคดี เป็นการตรวจสอบเมื่อมีการกระทำ ความผิดเกิดขึ้นแล้วด้วยการฟ้องคดี ในชั้นนี้จะเป็นการตรวจสอบเฉพาะในส่วนของ การกระทำ ความผิดของผู้ถูกกล่าวหาเป็นรายๆ เท่านั้น อันเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ในการรวบรวมพยานหลักฐาน พิจารณาสำนวนการสอบสวนและการ ทำสำนวนคดี ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการต่อผู้ถูกกล่าวหาอันเป็นไปตามหลักที่ บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยสามารถแยกพิจารณาออกเป็น 2 ขั้นตอนใหญ่ๆ คือ ขั้นตอนก่อนการยื่นฟ้องคดีอาญา และขั้นตอนหลังยื่นฟ้องคดีอาญาแล้ว

ขั้นตอนก่อนยื่นฟ้องคดีอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้แบ่งแยกการ ดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้องคดีออกเป็น 2 ขั้นตอนอย่างเด็ดขาด คือ ขั้นตอนแรกเป็นการ ดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวน ต่อเนื่องด้วยขั้นตอนที่สอง ซึ่งเป็นการดำเนินคดีอาญาของ พนักงานอัยการ ซึ่งทั้งสองขั้นตอนนี้เป็นอำนาจของพนักงานอัยการในการตรวจสอบการใช้อำนาจ การสอบสวนฟ้องร้อง ถึงแม้ว่าการเริ่มต้นคดีจะเป็นของพนักงานสอบสวนตามขั้นตอนการ ดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวนก็ตาม แต่เพื่อความชัดเจนและโปร่งใสในการดำเนินการ ทั้ง ในการรวบรวมพยานหลักฐาน ทำสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน การสังคดีของ พนักงานอัยการ ทุกองค์ก็สามารถมีบทบาทในการควบคุมและตรวจสอบการดำเนินการต่างๆ ของ พนักงานสอบสวน และอัยการเป็นลำดับชั้น ในทุกๆ ขั้นตอน โดยแบ่งเป็นการใช้อำนาจในการ ตรวจสอบภายนอกและภายใน

1. อำนาจในการตรวจสอบภายนอก หมายถึง อำนาจขององค์กรอื่นซึ่งมิใช่ องค์กรเดียวกันทำการตรวจสอบการดำเนินการสอบสวนของพนักงานสอบสวน และการดำเนินการ ฟ้องร้องของอัยการ ซึ่งก็คือ องค์กรอัยการจะเป็นองค์กรภายนอกในการตรวจสอบการใช้อำนาจ การสอบสวนของพนักงานสอบสวนและศาลจะเป็นองค์กรภายนอกที่จะเข้ามาทำการตรวจสอบการ ใช้อำนาจฟ้องร้องของอัยการอีกชั้นหนึ่ง

1.1 พนักงานสอบสวนถูกตรวจสอบการใช้อำนาจสอบสวน โดยพนักงาน อัยการตามอำนาจของกฎหมาย พนักงานสอบสวนจะทำหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อที่จะทำให้ทราบข้อเท็จจริงหรือเพื่อพิสูจน์ความผิด และเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องร้อง ลงโทษ และสรุปสำนวนทำความเข้าใจความเห็นเสนออัยการ โดยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) เท่านั้น พนักงานสอบสวนจะไม่มีอำนาจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง แต่เป็นการ ตรวจสอบเพื่อให้เกิดความรัดกุมในการพิจารณาการเริ่มคดีของพนักงานสอบสวน และเพื่อให้การ

บังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างผ่อนคลาย และยุติธรรม โดยในชั้นการดำเนินคดีอาญาของอัยการในชั้นนี้จะใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) ในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาซึ่งถือว่าเป็นการถ่วงดุลคดีในชั้นแรก ทั้งนี้ก่อนที่อัยการจะทำการพิจารณาตรวจสอบผู้ต้องหาในสำนวนที่พนักงานสอบสวนส่งมานั้น อัยการมีอำนาจดำเนินการต่างๆ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 ถึงมาตรา 143 กล่าวคือ

อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 เป็นอำนาจในการตรวจสอบและสั่งสำนวนการสอบสวน กรณีที่ไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด ซึ่งอัยการมีหน้าที่ต้องตรวจสอบตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 60 ก่อนว่าพนักงานสอบสวนได้สืบสวนสอบสวนอย่างเต็มที่โดยละเอียดรอบคอบแล้ว แต่ยังไม่สามารถรู้ตัวผู้กระทำความผิดได้เท่านี้หรือไม่ แล้วจึงมีคำสั่งให้งดการสอบสวนหรือให้สอบสวนต่อไป ซึ่งพนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติตามนั้น

อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141 เป็นอำนาจในการตรวจสอบและสั่งสำนวนการสอบสวน กรณีที่รู้ตัวผู้กระทำความผิดแต่เรียกหรือยังจับตัวไม่ได้ ซึ่งอัยการต้องตรวจสอบ ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 56 ก่อนว่าพยานหลักฐานในสำนวนน่าจะพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาได้หรือไม่และน่าจะทำให้ ศาลลงโทษได้หรือไม่ แล้วจึงมีคำสั่งยุติการสอบสวนโดยการสั่งไม่ฟ้อง หรือสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนต่อไป หรือสั่งให้จัดการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้ได้ตัวผู้ต้องหามาในกรณีที่เห็นว่าควรสั่งฟ้อง

อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 (ก) แบ่งเป็นอำนาจในการสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรืออำนาจในการสั่งให้พนักงานสอบสวนให้ส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อสั่งต่อไปตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 69 และข้อ 70 ซึ่งอัยการต้องตรวจสอบก่อนว่ามีพยานหลักฐานแน่ชัดว่าผู้ต้องหากระทำความผิด หากเห็นว่ายังไม่แน่ชัดในความสมบูรณ์ของข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานบางประการ ก็มีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมในประเด็นที่อัยการต้องการได้ และหากอัยการได้รับการร้องขอว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการสอบสวน หรือมีเหตุสงสัยว่าพยานให้การโดยไม่สมัครใจ หรือขัดต่อความจริง ซึ่งอัยการเห็นว่าควรซักถามพยานจะได้ความชัดเจนและรวดเร็วกว่าการสอบสวนเพิ่มเติม ให้มีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งพยานมาให้อัยการซักถามเองได้ ซึ่งพนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติตาม เพราะอัยการต้องรับผิดชอบในความสมบูรณ์ของพยานหลักฐาน ในชั้นสอบสวนที่พนักงานสอบสวนจัดทำมาเพื่อนำมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยสั่งคดีได้อย่างถูกต้อง

อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 (ข) คืออำนาจในการควบคุมหรือการปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหา ซึ่งอัยการต้องตรวจสอบตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 32 ก่อนว่าคดีนั้น มีหลักฐานตามสมควรว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดร้ายแรง หรือเป็นที่น่าเชื่อถือว่าจะมีการหลบหนีหรือมีการเข้าไปยุ่งกับพยานหลักฐาน หรือมีเหตุอื่นที่จำเป็นหรือสมควรหรือไม่ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 มาตรา 90 มาตรา 108 โดยพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อย กับสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลที่ขัดแย้งกัน แล้วมีคำสั่งให้ควบคุมหรือปล่อยตัวชั่วคราว

1.2 อัยการตรวจสอบการใช้อำนาจฟ้องร้อง โดยศาล โดยวิธีการไต่สวนมูลฟ้อง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ แต่เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการฟ้องร้องคดีอาญาต่อศาล และป้องกันการกั้นแก้งับบังคับของผู้นำคดีมาฟ้องต่อศาลก่อนที่ศาลจะประทับรับฟ้องจึงต้องมีระบบการตรวจสอบว่า คดีที่นำมาฟ้องนั้นมีมูลหรือไม่ก่อนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 167 หากคดีมีมูลศาลจะประทับรับฟ้องไว้พิจารณา แต่หากคดีไม่มีมูลศาลจะยกฟ้องปล่อยตัวจำเลยให้พ้นข้อหา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 72 (5) ระบบดังกล่าว คือ ระบบการไต่สวนมูลฟ้องซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (12) จะหมายถึงกระบวนการไต่สวนของศาลเพื่อวินิจฉัยถึงมูลคดีซึ่งจำเลยต้องหา และเมื่อประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ การฟ้องคดีอาญาโดยส่วนมากแล้วจะดำเนินการโดยอัยการซึ่งเป็นองค์กรของรัฐ ดังนั้นการไต่สวนมูลฟ้องสำหรับคดีที่อัยการเป็นโจทก์ จึงถือว่าเป็นหลักการควบคุมและตรวจสอบการกระทำของอัยการโดยศาลซึ่งเป็นองค์กรภายนอก หรือหลักการตรวจสอบภายนอก แต่ในชั้นไต่สวนมูลฟ้องศาลจะวินิจฉัยพยานหลักฐานแต่เพียงให้ได้ความเพียงพอที่แสดงให้เห็นเบื้องต้นว่า มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นและน่าเชื่อว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดดังกล่าว นั้น จะไม่ก้าวล่วงไปวินิจฉัยถึงขั้นที่จำเลยเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้บริสุทธิ์ ฉะนั้นกฎหมายจึงบัญญัติให้การฟ้องร้องคดีอาญาของรัฐที่กระทำโดยอัยการเป็นโจทก์ไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้องก่อนก็ได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162 (2)

2. อำนาจในการตรวจสอบภายใน จะมีลักษณะเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจในชั้นการสอบสวนฟ้องร้อง ก่อนยื่นฟ้องคดีอาญา ซึ่งจะแตกต่างจากการใช้อำนาจการตรวจสอบจากภายนอก โดยในแต่ละองค์กรไม่ว่าจะเป็นพนักงานสอบสวนหรืออัยการต่างมีระเบียบภายในให้ปฏิบัติตาม ทั้งนี้เพื่อความโปร่งใสในการใช้ดุลพินิจพิจารณาตรวจสอบสั่งสำนวนโดยสามารถตรวจสอบ

ได้เป็นลำดับชั้น ในส่วนของอัยการจะมีระบบการตรวจสอบภายในมาตั้งแต่อดีตจนกระทั่งมีการจัดรูปแบบเป็น “ระเบียบของกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528” และมีการพัฒนาปรับปรุงระเบียบและหลักปฏิบัติราชการในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการเรื่อยมาให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดความโปร่งใส เกิดความยุติธรรม และสามารถปฏิบัติได้จริง จนปัจจุบันเปลี่ยนมาเป็น “ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547” ซึ่งการตรวจพิจารณาสำนวนและการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการได้มีการควบคุมและตรวจสอบความถูกต้องโดยองค์กรอัยการเป็นการภายใน กล่าวคือ ในการตรวจพิจารณาสำนวนและการดุลพินิจในการสั่งคดี หากอัยการผู้บังคับคดีชอบเป็นอัยการชั้น 5 ชั้น 6 ซึ่งไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นหัวหน้าพนักงานอัยการ แต่ปฏิบัติหน้าที่เป็นอัยการผู้เชี่ยวชาญ เมื่อได้รับมอบหมายให้พิจารณาสำนวนคดีใดให้มีอำนาจดำเนินคดีนั้นได้เช่นเดียวกับหัวหน้าพนักงานอัยการ และเมื่อสั่งคดีแล้วให้เสนอหัวหน้าพนักงานอัยการเพื่อทราบก่อนยื่นฟ้องหรือยื่นคำให้การ เพื่อให้หัวหน้าพนักงานอัยการมีความเห็นหรือคำสั่งประการใดต่อไป แต่หากเป็นกรณีเร่งด่วนจำเป็น เช่นคดีขาดอายุความหรือมีเหตุอื่นที่อาจจะเกิดความเสียหาย ไม่อาจเสนอเพื่อทราบได้ก่อนยื่นคำฟ้องหรือคำให้การ ให้เสนอเพื่อให้ทราบภายหลังยื่นคำฟ้องหรือคำให้การโดยเร็ว ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 51

นอกจากนี้หากสำนวนใดเป็นคดีสำคัญ กล่าวคือ อาจเป็นคดีที่ผู้ต้องหาามีอิทธิพลหรือเป็นคดีที่ประชาชนสนใจ หรือเป็นคดีความผิดบางประเภทที่รัฐมีนโยบายป้องกันและปราบปรามเป็นพิเศษ แต่อัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้องทุกข้อหาหรือบางข้อหาให้ทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นถึงอธิบดี เพื่อตรวจพิจารณาสั่งตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 53

ไม่ว่าสำนวนประเภทใด หากว่าอัยการเห็นว่าการสั่งฟ้องจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ หรือผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ และเพื่อกันผู้ต้องหาเป็นพยาน หากจะใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าว ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 78 และข้อ 79 ให้ทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อสั่ง เนื่องจากการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องนั้นเป็นการใช้ดุลพินิจที่อาจก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ถูกกล่าวหา ดังนั้นจึงต้องมีการตรวจสอบอย่างมากโดยรอบคอบ เป็นลำดับชั้นอย่างต่อเนื่องและให้อัยการสูงสุดเป็นผู้สั่งไม่ฟ้อง เพื่อพิจารณาและเป็นผู้รับรองการตรวจสอบนั้นเป็นลำดับสุดท้าย

ขั้นตอนหลังยื่นฟ้องคดีอาญา เนื่องจากความไม่เป็นธรรมอาจเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอนการดำเนินคดี เพื่อป้องกันมิให้เกิดความไม่เป็นธรรมภายหลังจากยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว นอกจากหลักเกณฑ์การควบคุมและการตรวจสอบก่อนการยื่นฟ้องคดีอาญาที่กล่าวมาแล้ว ยังมีหลักเกณฑ์การควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจและการดำเนินการภายหลังจากที่พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ซึ่งสามารถแบ่งการพิจารณาได้เป็น อำนาจตรวจสอบภายนอกและอำนาจตรวจสอบภายใน

อัยการอาจถูกตรวจสอบการใช้อำนาจฟ้องร้อง โดยประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหาย เป็นอำนาจตามกฎหมายที่สามารถให้ผู้เสียหายร้องขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับอัยการได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 30 - 32 นอกจากการเข้าร่วมเป็นโจทก์ร่วมกับอัยการแล้ว จะส่งผลดีเพื่อมิให้บุคคลต้องได้รับความเดือดร้อนซ้ำเป็นครั้งที่สอง สำหรับการกระทำความผิดเดียวกันทุกกรณี ตามหลัก *ne bis in idem* แล้วจึงส่งผลดีโดยการที่กฎหมายอนุญาตให้ผู้เสียหายเข้าร่วมเป็นโจทก์จะเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายได้เข้าร่วมตรวจสอบ และกำกับการดำเนินคดีอาญาของอัยการในชั้นศาลอีกด้วย เพื่อเป็นการป้องกันมิให้อัยการละเลยในการดำเนินคดี และเพิ่มเติมการดำเนินคดีของอัยการที่อยู่นอกสำนวนได้⁵¹

อัยการถูกตรวจสอบการใช้อำนาจดำเนินคดีในศาล โดยกระบวนการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาแบบเปิดเผยในศาลซึ่ง “เปิดเผย” หมายถึงประชาชนโดยทั่วไป แม้ว่าจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในคดีก็สามารถเข้ารับฟังการพิจารณาได้ กอปรกับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 บัญญัติว่า การพิจารณาและสืบพยานในศาลต้องทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย และนอกจากตัวจำเลยแล้วบุคคลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 178 ก็สามารถมีสิทธิอยู่ในห้องพิจารณาได้เช่นกัน

นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบและรายงานข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานราชการของพนักงานอัยการในกรณีอื่นนอกเหนือจากงานดำเนินคดีอาญาอีกด้วย ในกรณีนี้สำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา กล่าวคือเมื่อมีการตรวจสอบพบว่ามีพฤติการณ์ราชการบกพร่องให้รายงานมาจนถึงระดับอธิบดีอัยการฝ่ายหรืออธิบดีเขต โดยการตรวจสอบและรายงานข้อบกพร่องในการปฏิบัติราชการในกรณีนี้ ให้เป็นไปในทำนองเดียวกันกับกรณีอัยการศาลสูงตรวจสอบและรายงานข้อบกพร่องในการดำเนินคดีอาญา⁵² คือหากเห็นว่าเป็นข้อบกพร่อง

⁵¹ ฉันทนา เรื่องพิเศษทรัพย์. (2539). การขอเข้าร่วมเป็นโจทก์และการรวมวิธีพิจารณาความอาญา. หน้า 23.

⁵² หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส (สฟปผ.) 0018/ว 140 ลงวันที่ 31 มีนาคม 2548 เรื่องแนวทางปฏิบัติตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547, ข้อ 153 (การรายงานข้อบกพร่อง).

เล็กน้อยอธิบดีอัยการฝ่ายหรืออธิบดีอัยการเขตมีอำนาจแนะนำการปฏิบัติราชการไปได้เลย เมื่อได้มีการแนะนำการปฏิบัติราชการแก่อัยการตามอำนาจหน้าที่แล้ว ให้รายงานสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อทราบ หากพนักงานอัยการผู้ที่จะถูกแนะนำไปปฏิบัติราชการที่สำนักงานอื่น ให้อธิบดีอัยการฝ่ายหรืออธิบดีอัยการเขตแจ้งอธิบดีอัยการฝ่ายหรืออธิบดีอัยการเขตซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของอัยการผู้ปฏิบัติราชการบกพร่องเป็นผู้แนะนำการปฏิบัติราชการแก่อัยการผู้นั้น ในกรณีหากอธิบดีอัยการฝ่ายหรืออธิบดีอัยการเขต ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเห็นเป็นอย่างอื่น ให้รายงานสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณา หากอธิบดีอัยการฝ่ายหรืออธิบดีอัยการเขตเห็นว่าข้อบกพร่องมิใช่เล็กน้อยแต่ถึงขนาดเกิดความเสียหายและไม่อาจแก้ไขได้ อธิบดีอัยการฝ่ายหรืออธิบดีอัยการเขตไม่มีอำนาจแนะนำการปฏิบัติราชการด้วยตนเอง ต้องให้รายงานไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

2.5 องค์การที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

แนวทางการแก้ไขปัญหของการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในความคิดเกี่ยวกับการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนั้น ควรให้มีการนำรูปแบบของศาลพิเศษมาใช้และปรับปรุงองค์กรในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและองค์กรอัยการให้มีการทำงานร่วมกันให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จึงควรศึกษาในเรื่องต่อไปนี้ได้แก่

2.5.1 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง⁵³

การที่จะให้การดำเนินคดีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเที่ยงธรรม กฎหมายจึงได้กำหนดให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นในศาลฎีกาเพื่อพิจารณาคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปกติ กระทำความคิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น รวมทั้งบุคคลอื่นที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุนการกระทำความผิดดังกล่าวด้วย โดยผู้พิพากษาศาลฎีกาที่เป็นองค์คณะผู้พิพากษาในคดีดังกล่าวจะต้องขึ้นบัลลังก์เพื่อพิจารณาคดีเช่นเดียวกับผู้พิพากษาชั้นต้น การพิจารณาคดีดังกล่าวเป็นระบบไต่สวน โดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต้องยึดสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักการพิจารณา แต่ต้องไต่สวนหาข้อเท็จจริงและ

⁵³ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. (2544). ข้อควรรู้เกี่ยวกับศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. หน้า 1 - 9.

พยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามเห็นสมควร ส่วนอำนาจหน้าที่และวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น มาตรา 272 วรรคสาม บัญญัติว่า จะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2542 จึงได้บัญญัติให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นในศาลฎีกา ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงได้เกิดขึ้นเป็นต้นมา

1) แนวคิดในการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงเพิ่มขึ้น แต่กระบวนยุติธรรมในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทุจริต และประพฤติมิชอบยังล่าช้า และไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง และได้สวนข้อเท็จจริงในกรณีที่มีผู้กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายฉิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เพื่อเพิกถอนออกจากตำแหน่ง ให้อัยการสูงสุดดำเนินคดีอาญา หรือร้องขอให้ทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินแล้วแต่กรณี

2) หลักการที่สำคัญในการดำเนินคดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(1) สิทธิในการฟ้องคดีของผู้เสียหาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 309 กำหนดให้ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง 308 มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้ดำเนินการตามมาตรา 301 (2) ได้ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและการปราบปรามการทุจริตเท่านั้น ผู้เสียหายจึงไม่มีสิทธิฟ้องคดีเอง

(2) การพิจารณาคดีใช้ระบบไต่สวน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 301 ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ยึดสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณา และอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร

(3) องค์คณะผู้พิพากษา ในการพิจารณาคดีของแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาประกอบด้วย ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน 9 คน ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและให้เลือกเป็นรายคดี

(4) การวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดี กำหนดให้ผู้พิพากษาซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนต้องทำความเห็นในการวินิจฉัยคดีเป็นหนังสือ พร้อมทั้งต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ คำสั่งและคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต้องเปิดเผยแก่บุคคลทั่วไปและเป็นที่สุด

(5) การพิจารณาคดีต้องเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม

3) กฎหมายที่ใช้บังคับในกระบวนการพิจารณา การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 นั้น เป็นการพิจารณาคดีในระบบไต่สวนแตกต่างจากกาพิจารณาคดีโดยทั่วไป เพื่อให้การดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปโดยรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย พระราชบัญญัติดังกล่าว จึงบัญญัติไว้ในมาตรา 18 วรรคหนึ่ง ให้ประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีอำนาจออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีเพื่อใช้แก่การปฏิบัติงานของศาล และเมื่อประกาศข้อกำหนดดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ ประธานศาลฎีกาจึงออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 โดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2543 การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 และข้อกำหนดดังกล่าว ในกรณีที่กฎหมายสองฉบับมิได้กำหนดไว้ในมาตรา 18 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับสำหรับคดีอาญา และบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับสำหรับคดีกล่าวหาว่าร้ายรอยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ โดยอนุโลม

4) ลักษณะพิเศษและเขตอำนาจศาล

(1) เป็นแผนกหนึ่งในศาลฎีกาที่จัดให้มีขึ้นในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นการเฉพาะ แตกต่างจากแผนกคดีพิเศษอื่นๆ ในศาลฎีกาที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งอำนวยการพิเศษนั้นๆ

(2) เป็นศาลที่เป็นส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรม ผู้พิพากษาที่จะทำการพิจารณาคดีในศาลนี้ จึงเป็นข้าราชการตุลาการซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาทั้งหมด

(3) เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีบางประเภท และผู้ที่จะถูกดำเนินคดีในศาลจำกัดเฉพาะบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้บริหารท้องถิ่น กับสมาชิกสภาท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น

(4) เป็นศาลสูงสุด ซึ่งต้องขึ้นบัลลังก์เพื่อพิจารณาคดีและคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลเป็นที่สุด

(5) ผู้ที่เป็น โจทก์จำกัดเฉพาะอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องเองหรือเข้าเป็นโจทก์ร่วมไม่ได้

(6) ศาลสั่งประทับฟ้องคดีอาญาได้โดยทันทีโดยไม่ต้องทำการไต่สวนมูลฟ้อง

(7) องค์คณะผู้พิพากษาต้องมีจำนวน 9 คน ซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นผู้คัดเลือกจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาในศาลฎีกาเป็นรายคดี

(8) การพิจารณาคดีใช้ระบบไต่สวน มิใช่ระบบกล่าวหาอย่างคดีธรรมดา

(9) เป็นศาลที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลโดยเฉพาะ

(10) เป็นศาลที่ไต่สวนมูลคดีในกรณีที่ประธานวุฒิสภาร้องขอให้ดำเนินคดีต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยองค์คณะผู้พิพากษาจะแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน ซึ่งจะประกอบด้วยข้าราชการตุลาการ และบุคคลภายนอกเป็นผู้ทำการไต่สวนว่าคดีมีมูลหรือไม่

5) องค์คณะผู้พิพากษา การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต้องกระทำโดยผู้พิพากษาในศาลฎีกา โดยผู้พิพากษาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดี ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มีดังนี้คือ

(1) ผู้พิพากษาประจำแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล และเพื่อให้ผู้พิพากษาปฏิบัติงานที่จำเป็นในระหว่างที่ยังไม่มีองค์คณะผู้พิพากษาที่ ซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ตามมาตรา 13 สำหรับคดีใดคดีหนึ่ง มาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 จึงให้ประธานศาลฎีกาแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวนตามที่เห็นสมควร เป็นผู้พิพากษาประจำแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว เพราะอาจมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาบางประการที่จำเป็นต้องกระทำก่อนมีองค์คณะผู้พิพากษาเช่น การสืบพยานหลักฐานไว้ก่อนฟ้องคดีตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 22 หรือการออกหมายจับหรือหมายขังผู้ถูกกล่าวหา หรือจำเลยตามพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ข้อ 22 เป็นต้น

(2) องค์คณะผู้พิพากษา คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นคดีสำคัญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 13 จึงกำหนดให้ประธานศาลฎีกาเรียกประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน 9 คน เป็นองค์คณะผู้พิพากษาเพื่อพิจารณาคดีโดยเร็ว เมื่อมีการยื่นฟ้องร้องคดีต่อศาล โดยกำหนดให้ที่ประชุมใหญ่เลือกองค์คณะผู้พิพากษายภายในเวลาไม่เกิน 14 วัน นับแต่วันฟ้องคดี

2.5.2 อัยการสูงสุด

ในคดีอาญาทั่วไปขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาของอัยการแบ่งเป็น 2 ชั้น คือชั้นก่อนฟ้องคดีและชั้นหลังฟ้องคดี ซึ่งชั้นก่อนฟ้องคดีสามารถแยกการพิจารณาได้เป็นอีก 2 ขั้นตอน คือขั้นตอนในชั้นพิจารณาตรวจสอบ และขั้นตอนในชั้นฟ้องคดี ส่วนชั้นหลังฟ้องคดี คือขั้นตอนในชั้นพิจารณาพิพากษา ซึ่งขั้นตอนต่างๆ ในคดีอาญาทั่วไปจะไม่แตกต่างจากในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้นการแยกพิจารณาบทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะเป็นการแยกขั้นตอนการฟ้องร้อง และขั้นตอนการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเช่นเดียวกับคดีอาญาทั่วไป

1) ขั้นตอนในการฟ้องร้องคดีอาญา อัยการสูงสุดนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในคดีอาญาทั่วไปแล้ว ยังมีอำนาจโดยตรงในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน และเพื่อให้การปฏิบัติราชการเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญ และตามบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 และมาตรา 31 วรรคสาม กับมาตรา 37 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 อัยการสูงสุดจึงมีคำสั่งตามคำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุดที่ 92/2543 เรื่องจัดตั้งสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ลงวันที่ 16 มีนาคม 2543 เพื่อจัดตั้งสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้น โดยให้อยู่ในบังคับบัญชาของอัยการสูงสุด และมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้พนักงานอัยการสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองปฏิบัติตาม

ต่อมาสำนักงานอัยการสูงสุดได้มีคำสั่งที่ 71/2546 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2546 กำหนดแบ่งส่วนราชการในสำนักอัยการสูงสุด (เพิ่มเติม) โดยจัดตั้งสำนักงานคดีพิเศษขึ้น ดังนั้น สำนักงานอัยการสูงสุดจึงได้มีคำสั่งที่ 166/2546 ลงวันที่ 25 เมษายน 2546 ให้โอนบรรดาอรรถคดีตามอำนาจหน้าที่ ททรัพย์สิน รวมทั้งข้าราชการของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาสังกัดในสำนักงานคดีพิเศษโดยชื่อว่า “สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 2” จนถึงปัจจุบัน

บทบาทของอัยการสูงสุดในชั้นพิจารณาตรวจสอบ โดยสำนวนที่อัยการสูงสุดจะต้องพิจารณาตรวจสอบนี้แบ่งเป็น สำนวนการไต่สวนคดีอาญา และสำนวนการไต่สวนคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ในสำนวนการไต่สวนคดีที่มีมูลในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตลอดจนกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อกล่าวหาไว้เป็นพิเศษ ดังนั้นวิธีการพิจารณาจึงไม่อยู่ในบังคับของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งกำหนดให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งอัยการสูงสุดจะต้องพิจารณาสำนวนตรวจสอบ รายงาน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยความรวดเร็วและละเอียดรอบคอบ⁵⁴

การแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกกล่าวหาอัยการสูงสุดได้วางหลักปฏิบัติตาม บันทึกข้อความสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่ อส (สฝคม.) 0040/056 เรื่องรายงานผลการประชุมเรื่องปรึกษาหารือปัญหาในการปฏิบัติราชการ ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2546 กล่าวคือ ผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิได้รับทราบข้อกล่าวหาก่อนถูกดำเนินคดี และเจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องแจ้งให้ทราบ มิใช่เพียงแต่แจ้งเฉยๆ โดยผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบการแจ้งเนื่องจากการแจ้งข้อกล่าวหาให้ทราบก่อนถูกดำเนินคดี เป็นหลักการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานในการต่อสู้คดีของผู้ดำเนินคดีอาญาตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้นหากอัยการสูงสุดตรวจสอบสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วปรากฏว่า การแจ้งข้อกล่าวหา นั้นมิชอบ ย่อมเข้าลักษณะเป็นกรณีที่สำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะฟ้องร้องดำเนินคดีได้ ซึ่งอัยการสูงสุดมีความเห็นว่า ควรถือปฏิบัติโดยอนุโลมให้ตั้งคณะทำงานเพื่อร่วมดำเนินงาน

⁵⁴ สำนักงานคดีพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด. (2547) คู่มือการดำเนินคดีพิเศษ. หน้า 13 - 15.

เช่นเดียวกับกรณีที่ยกการสูงสุดเห็นว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้

กรณีข้อกล่าวหาว่ามีมูล หากอัยการสูงสุดเห็นชอบด้วยตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 10 วรรคสอง บัญญัติให้อัยการสูงสุดดำเนินการยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่ได้รับเรื่องจากประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งอัยการสูงสุดจะต้องทำหน้าที่ร่างฟ้องปรับบทกฎหมายให้เข้ากับพฤติการณ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเป็นความผิด แต่ทั้งนี้อัยการสูงสุดอาจมีคำสั่งเป็นประการอื่นได้ด้วย เช่น หากเห็นว่าข้อเท็จจริงในสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับมายังไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีได้ ก็จะมีการแจ้งประสานงานมาเพื่อให้ตั้งคณะทำงาน ระหว่างอัยการสูงสุดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยการส่งผู้แทนมาร่วมทำงานฝ่ายละเท่าๆ กันเพื่อร่วมกันพิจารณาทบทวนข้อที่ไม่สมบูรณ์ให้ครบถ้วนเพียงพอจะดำเนินคดีฟ้องผู้ถูกกล่าวหาได้ เพื่อหาข้อยุติเกี่ยวกับการสั่งฟ้องคดี ซึ่งหากคณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติได้ตามกฎหมายแล้วอัยการสูงสุดมีอำนาจไม่ดำเนินการฟ้องคดีกับผู้ถูกกล่าวหาได้ และมีผลเท่ากับอัยการสูงสุดสั่งยุติคดี แต่ก็เพียงการยุติการดำเนินคดีในส่วนของอัยการสูงสุดเท่านั้น หลังจากนั้นจะเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการรับผิดชอบการดำเนินการฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยตนเอง หรืออาจแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทนได้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 11

หลักการที่อัยการสูงสุดนำมาใช้เป็นดุลพินิจ ในการพิจารณาสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือหลักการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ และกฎหมายว่าด้วยพนักงานอัยการที่กำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยราชการไม่สังกัด กระทรวง หรือทบวง และมีการบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระโดยคณะกรรมการอัยการ และมีการปฏิบัติภารกิจในการวินิจฉัยสั่งคดี โดยดุลพินิจที่เป็นอิสระในฐานะของทนายแผ่นดิน จะเห็นว่าดุลพินิจในการดำเนินอรรถคดีของพนักงานอัยการและอัยการสูงสุดมีขอบเขตที่กว้างมาก มิใช่จำกัดเพียงหน้าที่ในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง การสั่งสอบสวนเพิ่มเติมหรือการสั่งให้ส่งตัวผู้ต้องหากลับไปยังพนักงานสอบสวนเพื่อเปรียบเทียบคดีเท่านั้น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ในคดีอาญาทั่วไปอัยการมีอำนาจในฐานะที่เป็นผู้กั้นกรองคดี และมีดุลพินิจในการทำการตรวจสอบความสมบูรณ์ของสำนวนการสอบสวน

แม้ว่าในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อัยการสูงสุดอำนาจหน้าที่พิจารณาตรวจสอบแต่เฉพาะในสำนวนการไต่สวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งมาให้ อัยการสูงสุด ซึ่งแสดงว่าดุลพินิจในการฟ้องคดีอาญาของอัยการสูงสุดมีข้อจำกัดอยู่ภายใต้กรอบของมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. และในสำนวนการไต่สวนดังกล่าวเท่านั้น แต่ทั้งนี้กฎหมายไม่ได้จำกัดอำนาจการใช้ดุลพินิจของอัยการสูงสุด ให้พิจารณาสั่งฟ้องคดีของมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่เพียงทางเดียว⁵⁵ กฎหมายยังให้อำนาจอัยการสูงสุดใช้ดุลพินิจเพื่อยับยั้งสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยการตั้งคณะทำงานขึ้นพิจารณาสำนวนการไต่สวนนั้น ซึ่งอัยการสูงสุดอาจนำหลักการใช้ดุลพินิจของอัยการ ในการมีความเห็น และคำสั่งฟ้อง สั่งไม่ฟ้อง หรือสอบสวนเพิ่มเติม ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141 ถึงมาตรา 143 มาพิจารณาประกอบการดำเนินการไต่คดี⁵⁶ โดยหากอัยการสูงสุดยังมีความเห็นว่าพยานหลักฐานที่คณะทำงานเสนอมายังไม่สมบูรณ์ อาทิเช่น หลักฐานไม่เพียงพอ อัยการสูงสุดมีอำนาจไม่ฟ้องได้ โดยไม่ต้องมีคำสั่งไม่ฟ้องก่อน⁵⁷

ในทางปฏิบัติการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมีอัยการสูงสุดเป็นผู้ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยนำหลักการใช้ดุลพินิจของอัยการ มาใช้ในการตรวจสอบสำนวนคดีเพื่อเป็นการเข้าไปดูแลผลประโยชน์ของรัฐและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาในคดีด้วยนั้น ในบางกรณีอาจจะก่อให้เกิดทิวาระหว่างองค์กรทั้งสองได้⁵⁸ เช่น คดีหวยบนดิน คดีทุจริตต้นกล้ายาง เป็นต้น

คดีหวยบนดินศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อ่านคำพิพากษาระหว่างคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ผู้เข้าเป็นคู่ความสามสิทธิแทนโจทก์ พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ที่ 1 กับพวกรวม 47 คน จำเลย เรื่อง ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ โดยโจทก์ฟ้องขอให้ลงโทษจำเลยทั้งสี่สืบเจ็ดตามประมวลกฎหมายอาญา และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ และขอให้จำเลยทั้งสี่สืบเจ็ดร่วมกันหรือแทนกันคืนหรือใช้เงินตามจำนวน ที่จำเลยทั้งสี่สืบเจ็ดมีมติอนุมัติให้จ่ายไปจากเงินของ

⁵⁵ สมพร พรหมหิตาธร. (2546). การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. หน้า 10.

⁵⁶ คัมภีร์ แก้วเจริญ ก (2548). กระบวนการยุติธรรมกับบทบาทการแก้ไขปัญหาดังกล่าว. หน้า 3, 4, 59.

⁵⁷ คัมภีร์ แก้วเจริญ ข (2547). การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศึกษาเฉพาะขั้นตอนพนักงานอัยการ. หน้า 55.

⁵⁸ คณิต ฌ นคร. จ (2551). ภูมิธรรมและบทบาทของพนักงานอัยการ. หน้า 25.

สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล อันถือว่าเป็นเจ้าพนักงานยกยอกทรัพย์ รวม จำนวน 14,862,254,865.94 บาท และ นับโทษจำเลยที่ 1 ต่อจากโทษของจำเลยที่ 1 ในคดีหมายเลขดำที่ อม. 1/2550 ของ ศาลนี้... “จำเลยดังกล่าวไม่เคยกระทำความผิดมาก่อน ประกอบกับพิเคราะห์พฤติการณ์ แห่งคดีแล้ว เห็นสมควรให้รอการลงโทษจำคุกจำเลยที่ 10 จำเลยที่ 31 และจำเลยที่ 42 ไว้มีกำหนด คนละ 2 ปี ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 หากจำเลยดังกล่าวไม่ชำระค่าปรับให้จัดการตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 29 และ 30 ให้ยกฟ้องโจทก์สำหรับจำเลยที่ 2 ถึงที่ 9 จำเลยที่ 11 ถึง ที่ 30 จำเลยที่ 32 ถึงที่ 41 และจำเลยที่ 43 ถึงที่ 47 สำหรับความผิดฐานอื่นและคำขออื่นนอกจากนี้ ให้ยก”⁵⁹

คดีทุจริตดังกล่าว ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้มี คำพิพากษายกฟ้องนายสมคิด จาคูศรีพิทักษ์ อดีตรองนายกฯ นายเนวิน ชิดชอบ อดีตรมช.เกษตร และสหกรณ์ ในฐานะผู้ริเริ่มโครงการปลูกยางพารา ยกระดับรายได้และความมั่นคงให้เกษตรกร ใน แหล่งปลูกยางใหม่ภาคอีสานและภาคเหนือและพวกรวม 44 คน ซึ่งประกอบกลุ่ม คณะกรรมการนโยบาย และมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) กลุ่มคณะกรรมการบริหาร โครงการและพิจารณาประกวดราคาการจัดซื้อต้นกล้ายางพารา 90 ล้านต้น ของกรมวิชาการเกษตร และบริษัทเอกชน⁶⁰

ทั้งนี้คดีทุจริตดังกล่าวและคดีหยาบดินสำนักงานอัยการสูงสุดยังมีได้มีคำสั่งไม่ ฟ้อง โดยอัยการสูงสุดยังมิได้พิจารณาสำนวน ขึ้นตอน ณ ขณะนั้นคณะทำงานของสำนักงานอัยการ สูงสุดพิจารณาสำนวนแล้วพบข้อที่ไม่สมบูรณ์ จึงได้ดำเนินการแจ้งให้ คตส. ทราบข้อที่ไม่สมบูรณ์ เพื่อร่วมกันแก้ไขให้ได้ความครบถ้วนก่อนจะนำขึ้นเสนออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่งคดีแต่ทั้งสอง คดียังไม่ทันร่วมกันดำเนินการในข้อที่ไม่สมบูรณ์ คตส. ก็ดำเนินการนำคดีไปฟ้องเอง ซึ่งกรณี ดังกล่าวนี้น่าจะเป็นเรื่องของความทูลงขององค์กรทั้งสององค์กรของรัฐ โดยแท้ที่ตรงการจะ เอาชนะคะคานกันแทนที่ร่วมมือกันทำงานให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมและเกิดความเป็นธรรมแก่ ผู้ถูกกล่าวหา⁶¹

2) ขั้นตอนในการดำเนินคดีอาญาสำหรับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองจะมีวิธีการดำเนินคดีเป็นไปตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา

⁵⁹ คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคดีหมายเลขดำที่ อม.1/2552 คดี หมายเลขแดงที่ อม.10/2552.

⁶⁰ คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคดีหมายเลขดำที่ อม.4/2551 คดี หมายเลขแดงที่ อม.7/2552.

⁶¹ คณิต ฌ นคร จ เล่มเดิม. หน้า 58.

กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 หมวด 2 เรื่องการดำเนินคดีอาญา ซึ่งเป็นรูปแบบของระบบไต่สวนค้นหาความจริง โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 5 และมาตรา 25 กำหนดให้องค์คณะผู้พิพากษาศาลฎีกาในแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทำหน้าที่เป็นผู้ไต่สวน โดยสามารถไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่ศาลเห็นสมควร แต่ต้องยึดถือรายงานการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณา

ภายหลังจากที่ไต่สวนพยานหลักฐานเสร็จสิ้นแล้ว พนักงานอัยการ โจทก์มีสิทธิแถลงปิดคดีของตนภายในระยะเวลาที่องค์คณะผู้พิพากษากำหนด และจะนัดฟังคำพิพากษา เมื่อมีการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดแล้ว อัยการ โจทก์มีหน้าที่คัดถ่ายสำเนาคำพิพากษาหรือคำสั่งพร้อมทั้งร่างหนังสือแจ้งผลคดี และส่งสำเนาคำพิพากษาหรือคำสั่งเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงอัยการสูงสุดโดยเร็ว เพื่อดำเนินการส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อไป

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าขั้นตอนในการดำเนินคดีอาญาทั่วไปในศาลอาญาและการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีความแตกต่างกันอยู่ กล่าวคือ

(1) ในคดีอาญาทั่วไปอัยการจะร่างฟ้องคดีอาญา และยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลอาญา ที่มีเขตอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น ในคดีอาญาทั่วไปเมื่อยื่นฟ้องแล้วศาลจะประทับรับฟ้องทันที แต่คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นจะยังไม่มีการประทับรับฟ้องจนกว่าจะมีการตั้งองค์คณะผู้พิพากษาแล้ว

(2) ในส่วนของการดำเนินการในชั้นศาลปกติจะมีวิธีการที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือจะเป็นการกระทำโดยเปิดเผยและการนำพยานไปที่ศาลเป็นหน้าที่ของอัยการ โจทก์ ซึ่งจะแตกต่างกันตรงที่ในการดำเนินคดีอาญาทั่วไป พยานที่พนักงานอัยการ โจทก์นำเข้าสู่สมัชชาก็จะปรากฏอยู่ในสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนเสมอ อัยการจะสืบพยานไปตามลำดับความสำคัญของพยานตามบัญชีระบุพยานที่ยื่น จนกว่าพยานจะหมดหรือศาลจะสั่งให้ยุติการสืบพยาน และการถามพยานหากเป็นพยานโจทก์แล้วอัยการ โจทก์ไม่สามารถถามคำถามนำได้ แต่คดีที่ดำเนินการในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น จะไม่เรียกว่าเป็นการสืบพยาน แต่จะเรียกว่าเป็นการไต่สวน กฎหมายอนุญาตให้คู่ความใช้คำถามนำในการถามได้ และสามารถทำการไต่สวนพยานบุคคลที่อยู่ภายนอกศาลได้ด้วยวิธีการใช้การประชุมทางจอภาพ (Video Conference)

(3) ในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 294 วรรคสอง และมาตรา 305 วรรคสี่ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจอัยการสูงสุดฟ้องคดีและดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แตกต่างกับคดีอาญาทั่วไปที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติให้อำนาจหน้าที่ของอัยการโดยตรง โดยบัญญัติอำนาจหน้าที่โดยตรงของอัยการสูงสุดไว้เพียงเป็นผู้ไต่ตรองคดีชั้นที่สุด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในความคิดที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 เป็นผู้สังคดีวิสามัญฆาตกรรม ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคสอง เป็นผู้ชี้ขาดอำนาจสอบสวนเพื่อมิให้เกิดการดำเนินคดีซ้ำ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 21 เป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินคดีและดูแลเอกภาพการบังคับใช้กฎหมายโดยการอนุญาตหรือไม่อนุญาตฟ้องคดี ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 มาตรา 9 และเป็นผู้อนุญาตหรือไม่อนุญาตให้อุทธรณ์ฎีกา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 193 ตรี และมาตรา 221 เท่านั้น

3) การดำเนินคดีในกรณีที่ร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

กรณีการดำเนินการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินนี้จะแตกต่างกับกรณีขอริบทรัพย์สินในคดีอาญาทั่วไป โดยที่ในการดำเนินคดีอาญาทั่วไปนั้นอัยการจะต้องพิสูจน์จนปราศจากข้อสงสัยว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริงเสียก่อน ซึ่งหากศาลพิพากษายกฟ้องแล้วจะไม่สามารถริบทรัพย์สินได้จากการกระทำความผิดได้ด้วย จากสภาพความเป็นจริงดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามาตรการในการดำเนินคดีอาญาทั่วไปไม่สามารถนำมาบังคับใช้กับบุคคลซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดได้สมบูรณ์ เมื่อใช้บังคับทางอาญาไม่สมบูรณ์แล้ว ก็จะไม่สามารถริบทรัพย์สินอันได้มาจากการกระทำความผิดทางอาญาได้ด้วย ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงได้สร้างระบบการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินขึ้น เพื่อเป็นกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบทรัพย์สินนอกเหนือจากมาตรการดำเนินคดีอาญา ดังนั้นแม้ว่าผู้ถูกตรวจสอบจะไม่ถูกดำเนินคดีอาญาใดเลยก็ยังสามารถร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินได้

คดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 291 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 75 ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 มาตรา 33 ซึ่งหมายความว่า เป็นคดีที่กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดซึ่งก็คือ ผู้ดำรงตำแหน่ง

นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการเมืองอื่น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นว่าร้ายผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

บทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่ว่าจะเป็นเพราะมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติจากการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน ในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ้นจากตำแหน่งหรือตาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 294 หรือจะเป็นเพราะว่าร้ายผิดปกติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 308 จะดำเนินการเหมือนกัน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 38 วรรคสอง และมาตรา 80 กล่าวคือ เมื่ออัยการสูงสุดได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว อัยการสูงสุดจะเป็นผู้ก่อกองคดี และมีดุลพินิจในการตรวจสอบความครบถ้วนสมบูรณ์ของสำนวนการไต่สวน อัยการสูงสุดจะต้องทำหน้าที่ก่อกองคดี โดยการพิจารณาสำนวน ตรวจสอบ รายงานเอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยความรวดเร็วและละเอียดรอบคอบเช่นเดียวกับคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งอัยการสูงสุดอาจมีดุลพินิจเห็นว่าข้อเท็จจริงในสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับมายังไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อดำเนินการต่อไป

ขั้นตอนในการดำเนินการร้องขอการดำเนินคดีในกรณีนี้ แม้โดยหลักแล้วจะถือเป็นการดำเนินคดีด้วยการร้องขอ อันมีลักษณะเป็นการใช้สิทธิทางศาล เรียกร้องให้ผู้ถูกขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินรับผิดชอบในทางแพ่ง⁶² มิใช่การฟ้องร้องดังเช่นการฟ้องคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ตาม แต่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 18 วรรคสอง และข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 26 ที่กำหนด “ให้องค์คณะผู้พิพากษาไต่สวนพยานหลักฐาน...” ทำให้เห็นได้ว่าวิธีการดำเนินการร้องขอในชั้นศาล ก็ใช้วิธีการไต่สวนเช่นเดียวกับการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกเหนือจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 33 ยังบัญญัติให้ สามารถนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาบังคับใช้โดยอนุโลมด้วย

⁶² ไพโรจน์ วายุภาพ. (2543). คู่มือปฏิบัติงานดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. หน้า 17.

ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีคำสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามคำร้องแล้ว อัยการสูงสุดโดยพนักงานอัยการสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 2 แล้วอัยการสูงสุดก็ยังไม่หมดหน้าที่ โดยยังต้องมีบทบาทในการบังคับคดีต่อไป และกำหนดให้การบังคับคดีต้องเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งด้วย ตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 38 และหากกรณีไม่สามารถบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินที่ถูกร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดินเหล่านั้นได้ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ข้อ 83 บัญญัติให้สามารถบังคับเอาแก่ทรัพย์สินอื่นของผู้ถูกล่าวหาได้ ภายในอายุความ 10 ปี ทั้งนี้ทรัพย์สินอื่นนั้นจะต้องมีมูลค่าไม่เกินมูลค่าของทรัพย์สินที่ศาลสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดิน

2.5.3 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปี พ.ศ. 2540 เกิดจากกระแสการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางการเมือง จึงเป็นการผลักดันให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับที่ใช้อยู่ในขณะนั้น คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 มาตรา 211 จึงนำไปสู่การจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ทั้งฉบับ อันถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิรูปการเมืองอย่างชัดเจนและเป็นธรรม ซึ่งก่อนหน้าที่จะมีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 211 นั้นในเดือนกันยายน 2535 ประธานรัฐสภาได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย” ให้มีหน้าที่ในการศึกษาพิจารณา ค้นคว้า รวบรวม ความคิดเห็น เรียบเรียง ขอร่างข้อเสนอแนะขึ้นเป็นร่างกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งหรือการจัดทำแผนหรือในโครงการพัฒนา หรือปฏิรูปทางการเมืองการปกครองประเทศ โดยสอดคล้องกับระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในเดือนเมษายน พ.ศ. 2538 คพป. ได้ส่งมอบข้อเสนอแนะต่อประชาชนสภาผู้แทนราษฎร 2 ประการคือ 1. ควรมีองค์กรที่ทำหน้าที่พัฒนาการเมืองอย่างต่อเนื่อง 2. ควรมีการปฏิรูปทางการเมือง โดยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2538 มาตรา 211 ให้มีการตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งชาติ

ในการศึกษาพิจารณาค้นคว้าของ คพป. ได้มีการทำการศึกษาวิจัย หลายหัวข้อเรื่องที่สำคัญที่นำไปสู่การมีองค์กรตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง โดยศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณ โณ ซึ่งได้ทำการวิจัยพบว่า ระบบการตรวจสอบการทุจริตโดย องค์กร ป. ป. ในปัจจุบันไม่มีความเหมาะสม โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งจะใช้วิธีการเช่นเดียวกันกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป

ไม่ได้ เนื่องจากเป็นผู้มีอิทธิพล เมื่อมีการยกเว้นรัฐธรรมนูญจึงได้มีการนำผลการศึกษานี้ไปบรรจุไว้ใน หมวด 10 ว่าด้วยการตรวจสอบขึ้นมา คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีภารกิจสำคัญของสำนักงาน ป.ป.ช. แบ่งออกเป็น 4 ด้านที่สำคัญ คือภารกิจด้านป้องกัน ภารกิจด้านการปราบปราม ภารกิจด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน ภารกิจด้านการจัดการบริหารองค์กร⁶³

1) แนวความคิดที่มาจากสาเหตุของการจัดตั้งสำนักงาน สาเหตุที่จำเป็นต้องจัดตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสืบเนื่องมาจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งได้แก่ การปราศจากความเป็นกลางและอิสระ การมีอำนาจหน้าที่ที่จำกัด และกระบวนการสืบสวนและการวินิจฉัยที่ไม่เหมาะสม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 321 ระบุว่าให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงาน ป.ป.ป. ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณีจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือ จัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. เห็นได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. มีกำเนิดก่อตั้งตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 321 โดยตรงในทันทีที่รัฐธรรมนูญประกาศใช้บังคับ โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงาน ป.ป.ป. เป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. จนกว่าจะมีการจัดตั้งและแต่งตั้ง ป.ป.ช. ซึ่งต้องกระทำภายใน 2 ปี นับตั้งแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ทั้งในวรรคสองยังกำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ป. กำหนดระเบียบอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา และให้ใช้บังคับจนกว่ากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและการปราบปรามการทุจริตจะมีผลบังคับใช้

2) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 301 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและการปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 ระบุว่าให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ใ้สวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวนพร้อมทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา ตาม มาตรา 305 หมวด 5 การถอดถอนจากตำแหน่ง

⁶³ นิยม รัฐมฤต. (2549). กระบวนการไต่สวนและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง: ใน อำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช.. หน้า 156 - 157.

(2) ใ้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเข้าใจเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามหมวด 6 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 308 ของรัฐธรรมนูญ

(3) ใ้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 3 การตรวจสอบหนี้สินและทรัพย์สิน

(5) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง และชั้นหรือระดับของเจ้าหน้าที่รัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

(6) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

(7) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

(8) เสนอมาตรการความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการหรือวางแผนงาน โครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(9) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิ หรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์ หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือระเบียบราชการ อันเป็นเหตุให้ทางราชการเสียหาย

(10) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(11) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการ

(12) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

(13) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีตาม (5) ถึง (13) เป็นอำนาจหน้าที่เดิมของของ ป. ป. ป. ยกเว้นตาม (9) ซึ่งเพิ่มเติมอำนาจในการยกเลิก เพิกถอนสิทธิ หรือเอกสารสิทธิ ที่อนุมัติ อนุญาต หรือออกไปโดยไม่ชอบ

3) กระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กระบวนการไต่สวนถือได้ว่าเป็นภารกิจหลักของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากเป็นกระบวนการแสวงหาพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงทั้งหลาย เพื่อพิสูจน์ว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็น ผู้กระทำความผิดหรือไม่ โดยกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจสรุปได้ดังนี้

หลักทั่วไปในการพิจารณารับเรื่องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีประเด็นที่สำคัญ 2 ประการ คือ เรื่องผู้ถูกกล่าวหา และการพิจารณาเรื่องกล่าวหา

(1) เรื่องผู้ถูกกล่าวหา กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหาการกล่าวหาเพื่อ ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือ ข้าราชการเมืองอื่นมีหลักเกณฑ์ดังนี้⁶⁴ คือ

ผู้กล่าวหา ต้องเป็นผู้เสียหายจากการกระทำอันเป็นเหตุให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

ข้อกล่าวหา ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

การกล่าวหา ทำเป็นคำร้องระบุชื่อหรือตำแหน่งผู้ถูกกล่าวหา ข้อกล่าวหา และพฤติการณ์ความเสียหายที่ได้รับ หรือพยานหลักฐานที่ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนต่อไป ได้ โดยผู้เสียหายต้องระบุชื่อ ที่อยู่และลงลายมือชื่อไว้ด้วย

(2) การพิจารณาเรื่องกล่าวหา สามารถแยกพิจารณาได้ 2 กรณีดังนี้

1. เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่เรื่องที่เข้าสู่สำนักงาน ป.ป.ช. และอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ มีกรณีดังต่อไปนี้⁶⁵

ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เนื่องจากมีการร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่ง เช่น

⁶⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 66 มาตรา 67.

⁶⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 43.

นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง เช่น ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งอธิบดีขึ้นไป นอกจากนี่ยังรวมทั้งบุคคลที่มีตำแหน่งสำคัญ เช่น ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด กรรมการองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และอัยการสูงสุด เป็นต้น

ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินคดีอาญากับ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือ ข้าราชการเมืองอื่น ในกรณี ร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทบ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

มีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรง ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภากระทบความผิดฐาน ทุจริตต่อหน้าที่ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ในการยุติธรรม ให้ผู้กล่าวหายื่นคำกล่าวหาเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของตนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกิน สองปี

2. เรื่องที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ ไม่ได้กล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ใช่เรื่อง กล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทบ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว และไม่มี พยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดี และเรื่องที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลหรือที่ ศาลมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว

4) ขอบเขตการกระทำของเจ้าหน้าที่ภาครัฐภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ มาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่บุคคลตามมาตรา 66 ว่าการกระทำ ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทบความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้ผู้กล่าวหา ยื่น คำกล่าวหา...” จากบทบัญญัติของ มาตรา 84 ดังกล่าว อาจจำแนกลักษณะของการกระทำของเจ้าหน้าที่ได้ 3 ลักษณะคือ (1) การกระทบความผิด ฐานทุจริตต่อหน้าที่ (2) การกระทบผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และ (3) การกระทบความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมโดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

(1) การกระทบความผิดต่อหน้าที่ ขอบเขตของการกระทำที่จะเป็นการกระทำผิด ฐานทุจริตต่อหน้าที่มีขอบเขตเพียงใดนั้น มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ดังกล่าวได้ให้คำนิยาม คำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ไว้โดยให้ความหมายว่า “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆในตำแหน่ง หรือหน้าที่ หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติใดๆในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือมีหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่ง หรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ หรือหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเอง หรือผู้อื่น

จากการให้ความหมายของคำว่าทุจริตต่อหน้าที่ ดังกล่าวอาจแยกองค์ประกอบของการกระทำที่จะเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ได้ดังนี้

1. มีลักษณะเป็นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้

1.1 ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆในตำแหน่งหรือหน้าที่

1.2 ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติใดๆในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ซึ่งที่มิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น

1.3 ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่

2. การกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดตามข้อ 1.1 เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้สำหรับตนเองหรือผู้อื่น

ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามที่นิยามไว้ใน มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีข้อแตกต่างจากความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งแยกองค์ประกอบเป็น

2.1 องค์ประกอบภายนอกคือ การที่เจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

2.2 องค์ประกอบภายในมี 2 ประการ คือ เจตนาปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ และมูลเหตุชกูงใจโดยทุจริต กล่าวคือแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ตามองค์ประกอบภายนอกดังกล่าว บุคคลนั้นต้องเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่

(2) การกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความหมายของการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการมีขอบเขตเพียงใดนั้นการพิจารณาขอบเขตความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา หมวด 2 ว่าด้วย “ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ” ซึ่งความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนี้เป็นความผิดที่ผู้กระทำความผิดต้องเป็นเจ้าพนักงานเท่านั้นบุคคลอื่นที่ไม่ได้เป็นเจ้าพนักงานย่อมขาดคุณสมบัติ (องค์ประกอบภายนอก) ที่จะเป็นผู้กระทำความผิดตามหมวดนี้ ฉะนั้นหากมีบุคคลอื่นที่ไม่ได้เป็นเจ้าพนักงานกระทำความผิดร่วมกับเจ้าพนักงานบุคคลนั้น ย่อมเป็นเพียงผู้สนับสนุนการกระทำความผิดของเจ้าพนักงาน

(3) การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ตามประมวลกฎหมายอาญา ได้กำหนดลักษณะการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมไว้ในลักษณะ 3 หมวด 2 มาตรา 200 - 205 โดยเหตุที่การยุติธรรมของประเทศเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ กฎหมายจึงต้องควบคุมเจ้าพนักงานในการยุติธรรมมิให้ประพฤติในทางที่นำมาซึ่งความไม่ยุติธรรม และหากกระทำความผิดแล้ว เจ้าพนักงานในการยุติธรรมจะได้รับโทษหนักมากกว่าเจ้าพนักงานทั่วไป ตามประมวลกฎหมายอาญาอาจจำแนกลักษณะความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมได้ดังนี้

1. ความผิดฐานเจ้าพนักงานยุติธรรมช่วยผู้อื่นให้ไม่ต้องรับโทษ มาตรา 200
วรรคแรก
2. ความผิดฐานเจ้าพนักงานยุติธรรมแก้งผู้อื่นให้ต้องรับโทษ มาตรา 200
วรรคสอง
3. ความผิดฐานเจ้าพนักงานยุติธรรมเรียก รับ หรือจะยอมรับสินบน มาตรา 201
4. ความผิดฐานเจ้าพนักงานยุติธรรมจะกระทำการหรือไม่กระทำการ โดยเห็น
แก่สินบนที่เรียก รับ หรือจะยอมรับไว้ก่อน มาตรา 202
5. ความผิดฐานป้องกันหรือขัดขวางมิให้การเป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง
ของศาล

(4) อุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การบังคับใช้กฎหมาย เพื่อดำเนินการในเรื่องการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ได้แก่ ปัจจัยที่เกี่ยวกับขอบอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งประกอบด้วยบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจในการจับกุม และการควบคุมตัวผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ บทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเสนอเรื่องเพื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. บทบัญญัติที่เกี่ยวกับกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมายอื่นๆ ที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีภาระหน้าที่เพิ่มขึ้นเป็นต้น จากการศึกษาจะพบว่า การบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีข้อจำกัดหลายประการ กล่าวคือ

ข้อจำกัดในด้านกรอบอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับต่างๆ นั้น ก่อให้เกิดอุปสรรคในบางประการในการดำเนินงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่น อุปสรรคในการจับกุมและควบคุมตัวผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ ฐานะพนักงานสอบสวน อุปสรรคเกี่ยวกับอำนาจในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดที่พ้นตำแหน่งไปแล้ว ข้อจำกัดในการเสนอเรื่องเพื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ข้อจำกัดใน

กระบวนการไต่สวน และในกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับอื่นๆ กำหนดให้มีภาระหน้าที่เพิ่มขึ้น เป็นต้น

อุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่งที่น่าจะไปสู่ข้อจำกัดด้านประสิทธิภาพในการบังคับใช้โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แก่ ข้อจำกัดในด้านกรอบอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อจำกัดตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่อง “อำนาจในการจับกุม” และ “อำนาจในการควบคุมตัว”

1. หลักเกณฑ์ในการจับกุมและการควบคุมตัวผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่

กรณีดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเกี่ยวกับการจับกุมและควบคุมตัวผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังนี้

1.1 ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือบุคคลอื่น เป็นตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน กรณีการรั่วรัยผิดปกติ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เพื่อให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่ได้รับคำร้องทุกข์กล่าวโทษยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ เพื่อออกหมายจับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหา และบุคคลอื่นผู้เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ใดๆก็ตาม ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจขอให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจนั้นจับกุมบุคคลดังกล่าว แล้วให้ส่งตัวผู้ถูกจับพร้อมทั้งบันทึกการจับมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 48 ชั่วโมง⁶⁶

1.2 ปลดปล่อยตัวผู้ถูกจับไปโดยมีหลักประกันหรือไม่มีหลักประกัน ในกรณีที่ ไม่จำเป็นต้องมีการควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้⁶⁷

1.3 ยื่นคำร้องต่อศาลอาญาเพื่อขอให้ศาลออกหมายขังผู้ถูกจับไว้ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องการควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้ โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

⁶⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 72.

⁶⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 73 วรรคหนึ่ง.

ในเรื่องการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กฎหมายกำหนดขั้นตอนในการจับกุมและควบคุมตัวไว้แตกต่างจากกรณีการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ กล่าวคือ ในกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ร้องทุกข์ต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เพื่อให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจยื่นคำร้องต่อศาลให้ออกหมายจับ ดำเนินการจับ และส่งตัวผู้ถูกจับมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งต่างจากกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการขอให้ศาลออกหมาย เพื่อให้มีการจับกุมควบคุมผู้ถูกกล่าวหาเอง

กรณีดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดังนี้

1.1 แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริง หรือเพื่อพิสูจน์ความผิดและเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ⁶⁸

1.2 ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับ และควบคุมตัวผู้ที่ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิด หรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังพนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

1.3 การปล่อยตัวผู้ถูกจับชั่วคราว

ในการจับกุมและการควบคุมตัวผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับ และควบคุมตัว ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูลเท่านั้น อย่างไรก็ตามเมื่อศาลออกหมายจับแล้วบุคคลผู้มีอำนาจจับ⁶⁹ ได้แก่ พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ แต่เนื่องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นมิได้มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ ดังนั้นในการดำเนินการเพื่อให้มีการจับกุมตัวและควบคุมตัว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งเรื่องให้อัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการทางคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ต่อไป

⁶⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (1).

⁶⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 78.

ข้อจำกัดอันเนื่องมาจากบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจในการจับกุมและควบคุมตัวผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ ข้อจำกัดที่เกี่ยวกับอำนาจในการจับกุมและควบคุมตัวผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ สามารถแยกได้ 2 ประการ กล่าวคือ

1.1 ข้อจำกัดกรณีการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กรณีการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าเป็นผู้กระทำความผิด หรือมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องขอให้ศาลออกหมายจับ เพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ที่ถูกกล่าวหาเพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุด ในกรณีดังกล่าวนี้ กฎหมายน่าจะประสงค์ให้มีการจับและควบคุมตัวภายหลังที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินเสร็จสิ้นแล้ว และอยู่ในระหว่างขั้นตอนการส่งตัวให้อัยการสูงสุดดำเนินการทางคดีอาญา ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ต่อไป

1.2 ข้อจำกัดกรณีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

กรณีการจับและคุมขัง เพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นกรณีที่ยังอยู่ในระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีเช่นนี้อาจก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการดำเนินงาน กล่าวคือ โดยที่ไม่มีบทบัญญัติกฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการจับหรือควบคุมตัวผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่หรือบุคคลอื่นผู้เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนมาดำเนินคดีเอง แต่กฎหมายกลับกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ร้องทุกข์ต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ เพื่อให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจยื่นคำร้องต่อศาลให้ออกหมายจับ ดำเนินการจับ และส่งตัวผู้จับมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกรณีที่ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีขั้นตอนมาก และอาจก่อให้เกิดความยุ่งยากในทางปฏิบัติ เช่น

กฎหมายก็เปิดช่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลอาญาเพื่อขอให้ศาลออกหมายจับผู้ถูกจับได้⁷⁰

อุปสรรคเกี่ยวกับอำนาจในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ข้อจำกัดอีกประการหนึ่งซึ่งส่งผลให้เกิดอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็คือ การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม แต่ถูกจำกัดด้วยเงื่อนไขของเวลาตามกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.

⁷⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 74.

มีอำนาจดำเนินคดีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต่อเมื่อผู้ที่กล่าวหาได้ทำการยื่นคำกล่าวหาเป็นหนังสือ ลงลายมือชื่อของตนต่อหน้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกิน 2 ปี⁷¹ ต่างจากในกรณีการดำเนินคดีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กฎหมายไม่ได้กำหนดอายุความในการดำเนินคดีไว้ ดังนั้นจึงต้องใช้อายุความทั่วไปในกฎหมายอาญา⁷²

ข้อจำกัดในการเสนอเรื่องเพื่อเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการเสนอเรื่องเพื่อเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดวิธีการเสนอเรื่องไว้หลายประการดังนี้

1.1 กรณีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง⁷³ กฎหมายกำหนดว่ากรณีที่มีผู้เสียหาย ทำคำร้องเป็นหนังสือเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.⁷⁴ ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอันได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการเมืองอื่น รวมถึงบุคคลอื่นผู้เป็นตุลาการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้คณะกรรมการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าว และหากเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูลความผิดให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป⁷⁵

⁷¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 84.

⁷² ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 95.

⁷³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 66.

⁷⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 67.

⁷⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 70.

1.2 กรณีการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน⁷⁶ กรณีที่มีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวศคคปคค ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นว่า พฤติการณ์หรือเรื่องที่ถูกกล่าวหาเข้าหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ซึ่งแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้แล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. นำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมาประกอบการพิจารณาด้วย

1.3 กรณีการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง⁷⁷ การกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้ผู้กล่าวหา ยื่นคำกล่าวหาเป็นหนังสือยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกิน 2 ปี

ข้อจำกัดในกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปัญหาอีกประการหนึ่งซึ่งถือเป็นปัญหาสำคัญของกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือ ปัญหาปริมาณงานที่มีจำนวนมากจนไม่สามารถไต่สวนหาข้อเท็จจริงให้เสร็จได้ทัน และส่งผลทำให้เกิดคดีค้างเป็นจำนวนมาก สาเหตุประการหนึ่งซึ่งก่อให้เกิดปัญหาดังกล่าว ได้แก่ การที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดกระบวนการทำงานที่สร้างภาระให้แก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มากเกินไป

กระบวนการหนึ่งซึ่งสร้างภาระหน้าที่ให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือ กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีดังต่อไปนี้⁷⁸

1.1 กรณีที่ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เนื่องจากได้มีการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่ง

⁷⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 75.

⁷⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 84.

⁷⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 43.

1.2 กรณีผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

1.3 กรณีที่มีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

1.4 กรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวยผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

1.5 กรณีมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

2.6 หลักการพิจารณาการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

โดยที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้จัดตั้งขึ้นมาเพื่อจัดปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่ทำให้ไม่ประสบผลสำเร็จในอดีต จึงได้มีการบัญญัติวิธีพิจารณาไว้เฉพาะแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปอยู่หลายประการ ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ให้การดำเนินคดีเป็นไปโดยรวดเร็วและเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาย่อมกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคล แม้การกระทำความผิดอาญาจะเป็นความผิดที่กระทำต่อสังคมโดยรวมก็ตาม แต่ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดก็จะต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลในฐานะที่เขาเป็นส่วนหนึ่งของสังคมนั้นด้วย ซึ่งสามารถแยกการพิจารณาได้ดังนี้

1) การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปตามหลักการค้นหาความจริง โดยการตรวจสอบข้อเท็จจริงในคดี

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 310 วรรค 1 ได้บัญญัติไว้มีหลักการสำคัญ 2 ประการดังนี้

(1) การพิจารณาคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยึดสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณา

(2) ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจได้สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร

ในการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยนั้น รูปแบบการดำเนินคดีอาญาจะเป็นลักษณะการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ที่องค์กรของรัฐทุกองค์กรมีหน้าที่ที่ต้องตรวจสอบความจริงแท้ของเรื่อง และต้องมีความกระตือรือร้นในการตรวจสอบความจริง โดยศาล อัยการ หรือ ทนายความ

ต่างก็มีหน้าที่ในการค้นหาความจริงในคดีอาญาทั้งสิ้น ผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีอาญาทุกฝ่าย หรือองค์กรในการดำเนินคดีอาญาทุกองค์กรจะต้องร่วมมือกันค้นหาความจริง และจะไม่จำกัดอยู่ในรูปแบบพิธี⁷⁹ และบทบาทในการตรวจสอบความจริงอย่างกระตือรือร้น ไม่เว้นแม้แต่กระทั่งศาล เช่น การที่ศาลไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร มีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ เหล่านี้แสดงถึงบทบาทของศาลในการตรวจสอบความจริงอย่างกระตือรือร้น และแสดงให้เห็นถึงบทบาทการตรวจสอบความจริงอย่างละเอียด รวมทั้งเป็นการตรวจสอบอย่างมีภาวะวิสัย ดังนั้นความยุติธรรมตามกฎหมายหรือตามคำพิพากษากับความยุติธรรมตามความจริงจึงเป็นสิ่งเดียวกัน⁸⁰

ในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นมีหลักการที่แตกต่างออกไปจากวิธีพิจารณาความอาญาทั่วไป ศาลต้องยึดสำนวนการสอบสวนของ ป.ป.ช. เป็นหลัก กล่าวคือ ก่อนดำเนินการสืบพยานในศาลจะมีการแสดงพยานหลักฐานทั้งหมดก่อน (ซึ่งจะไม่เรียกว่า “การสืบพยาน” แต่จะเรียกว่า “การไต่สวนพยาน”) และในกระบวนการที่จะไต่สวนขึ้นพิจารณานั้น ก็จะให้ศาลถามก่อนโดยยึดสำนวนของ ป.ป.ช. เป็นหลัก โดยให้ศาลถามก่อนแล้วให้ฝ่ายที่อ้างและฝ่ายที่คัดค้านถาม นอกจากนั้นการฟ้องคดีก็ไม่จำเป็นต้องส่งตัวจำเลยมาพร้อมกับคำฟ้อง เมื่อฟ้องคดีแล้วศาลก็จะดำเนินการออกหมายเรียกตัวจำเลยต่อไป

2) การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว

เนื่องจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ออกมาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่ง ตามมาตรา 332 (7) ในบทเฉพาะกาล บัญญัติว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องมีความรวดเร็วและเป็นธรรม ดังนั้นในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงกำหนดไว้ในบททั่วไปว่า ในการดำเนินการพิจารณาไต่สวนให้ดำเนินการต่อเนื่องกันไปทุกวันจนกว่าจะเสร็จการพิจารณา เว้นแต่จะมีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็น⁸¹ ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 241 วรรคแรกที่กำหนดไว้ว่า ใน

⁷⁹ คณิต ฒ นคร ฎ (2539). วิธีพิจารณาความอาญาของไทย หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน. หน้า 12.

⁸⁰ คณิต ฒ นคร ช (2544). บทบาทของศาลในคดีอาญา. หน้า 54.

⁸¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542, มาตรา 19.

คดีอาญาผู้ต้องหาหรือจำเลยย่อมมีสิทธิได้รับการสอบสวน หรือการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่องและเป็นธรรม

การดำเนินคดีอาญาย่อมกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคล แม้การกระทำความผิดอาญาเป็นการกระทำต่อสังคมโดยรวมก็ตาม แต่ในการปฏิบัติต่อผู้ที่กระทำความผิดก็จะต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมด้วยเช่นเดียวกัน⁸² ทั้งนี้เพื่อให้ผู้กระทำความผิดถูกลงโทษโดยเร็ว และผู้บริสุทธิ์ก็จะได้รับการปล่อยตัวเร็วเช่นกัน ซึ่งแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป ซึ่งจะเห็นได้จากบทบัญญัติต่างๆ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) บทบัญญัติว่าด้วยความคุ้มกัน (Immunity) มิให้นำมาใช้บังคับ ในการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

มิให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภามาใช้บังคับ⁸³ ทำให้ศาลสามารถที่จะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมได้ โดยที่ไม่ต้องรอให้สภาปิดสมัยประชุม ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หนึ่งที่ต้องการให้การดำเนินคดีเป็นไปอย่างรวดเร็วและเป็นธรรมไม่สะดุดและต่อเนื่อง เนื่องจากกระบวนการดำเนินวิธีพิจารณาคดีของศาลไม่ถูกขัดขวาง แตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปที่ให้ความคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาที่ศาลสามารถพิจารณาคดีได้นอกสมัยประชุมเท่านั้น ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ไม่รวมไปถึงในชั้นไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้นหากอยู่ในสมัยประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ไม่มีอำนาจจับกุมขังและไม่สามารถเรียกตัวมาสอบสวนได้

(2) การพิจารณาคดีอย่างต่อเนื่อง

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไต่สวนพยานหลักฐานอย่างต่อเนื่องติดต่อกันไปทุกวันทำการจนกว่าจะเสร็จการพิจารณา เว้นแต่จะมีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอันมีจากกล่าวล่วงได้ ดังที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 19 ซึ่งทำให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างรวดเร็วมีความต่อเนื่อง ซึ่งถือว่าเป็นการให้หลักประกันในความบริสุทธิ์ยุติธรรมได้มาก เนื่องจากการที่จำเลยได้รับการพิจารณาคดีที่

⁸² คณิต ฒ นคร ช (2540). กฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญา (ฉบับพิเศษในวาระเกษียณอายุราชการ). หน้า 6.

⁸³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 310 วรรค 3.

รวดเร็วก็เป็นการพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ ที่หากได้กระทำอย่างรวดเร็วก็จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่าย และทำให้เกิดความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมอีกด้วย⁸⁴ ในทางปฏิบัตินั้น การพิจารณาคดีมักจะไม่สามารถกระทำทำให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่ต่อเนื่องได้ ส่วนใหญ่มักจะสืบพยานครั้งละหนึ่งถึงสองคน แล้วเลื่อนไปสืบนัดต่อไป ซึ่งมีระยะห่างครั้งละประมาณหนึ่งเดือน ทำให้การสืบพยานในคดีที่มีความยุ่งยากจำเป็นต้องใช้เวลานานเป็นปี ทำให้ความเสียหายที่เกิดจากการไม่พิจารณาคดีโดยต่อเนื่องและการเลื่อนคดีนั้นทำให้มีผลกระทบต่อการศึกษาคดี⁸⁵

ดังนั้นการที่กำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไล่สวนพยานหลักฐานต่อเนื่องกัน ไปทุกวันทำการจนกว่าจะเสร็จการพิจารณา ย่อมก่อให้เกิดผลดี ทำให้คดีเสร็จไปจากการพิจารณาของศาลโดยเร็ว และขจัดปัญหาต่างๆ ที่เกิดในการดำเนินคดีอาญา โดยทั่วไปได้ กล่าวคือ

1. การใช้เวลาสืบพยานนานเช่นนี้ทำให้ผู้พิพากษาขาดความต่อเนื่องในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงในคดีนั้น
2. การเลื่อนคดีมีผลกระทบต่อการวินิจฉัยชี้ว่าหนักพยาน เพราะผู้พิพากษาที่สลับเปลี่ยนกันนี้ มิได้เห็นอากัปกริยาของพยานขณะเบิกความ ซึ่งอาจมีผลต่อการชี้ว่าหนักพยานหลักฐาน ความน่าเชื่อของพยานหลักฐานตามหลักจิตวิทยาของพยาน
3. ความล่าช้าของการพิจารณาคดีมีผลเสียต่อความยุติธรรมของกลุ่มความ ทำให้คู่ความเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการมาศาล ทำให้พยานเกิดความเบื่อหน่าย หลงลืมข้อเท็จจริง หรือพยานอาจถูกข่มขู่ หรือพยานวัตถุตลอดจนพยานเอกสารอาจสูญหายหรือถูกทำลายได้
4. ทำให้คู่ความอีกฝ่ายเสียเปรียบในเชิงคดี

(3) ความร่วมมือของบุคคล คณะบุคคล หรือหน่วยงานในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พยานเอกสารหรือหลักฐานต่างๆ ที่จะต้องใช้เป็นพยานหลักฐานประกอบในการพิจารณาคดีอาจอยู่ในความครอบครองของบุคคลภายนอก ตามกฎหมายศาลมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือบุคคลใดมาให้อ่านหรือคัดสำเนา รวมทั้งขอให้ศาลอื่น พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้ และบุคคลหรือคณะบุคคล หรือหน่วยงานดังกล่าวให้ความร่วมมือในการดำเนินการใดๆ ตามที่ศาลขอหรือ

⁸⁴ สัตยรักษ์ ปัญวัฒน์ลิขิต. (2540). การพิจารณาคดีอาญาด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม. หน้า 38.

⁸⁵ ณรงค์ ใจหาญ. (2538). รายงานการศึกษาวินิจฉัย เรื่อง สิทธิของผู้ต้องหา จำเลย และผู้ต้องหาในคดีอาญา. หน้า 142.

มอบหมาย ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และเที่ยงธรรม⁸⁶ ก่อให้เกิดความยุติธรรมต่อทุกฝ่าย

(4) คำพิพากษาและคำสั่งเป็นที่สุดจากการที่ได้กำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นศาลเดียวที่ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีประเภทนี้ เพราะต้องการความรวดเร็วโดยเฉพาะกรณีที่กำลังหาหน้การเมืองระดับสูง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่นั้น ถ้ากระทำความผิดจริงก็ควรที่จะพ้นตำแหน่งโดยเร็วที่สุด ถ้าหากไม่ผิดก็ควรจะได้รับการพิสูจน์ความบริสุทธิ์โดยเร็วเช่นกัน

(5) การเลือกองค์คณะผู้พิพากษา เมื่อมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลให้ประธานศาลฎีกาเรียกประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา เป็นองค์คณะผู้พิพากษาเพื่อพิพากษาคดีดังกล่าวโดยเร็ว แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสิบสี่วันนับตั้งแต่วันยื่นฟ้องคดี⁸⁷ ย่อมแสดงให้เห็นว่ากฎหมายมีความประสงค์ที่จะให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีโดยเร็ว ซึ่งกำหนดระยะเวลา 14 วันนับตั้งแต่วันยื่นฟ้องคดีไว้

(6) การไต่สวนมูลฟ้อง โดยปกติแล้วการไต่สวนมูลฟ้อง คือ กระบวนการไต่สวนของศาลเพื่อวินิจฉัยมูลคดีที่จำเลยต้องหา⁸⁸ และการไต่สวนมูลฟ้องจะกระทำต่อเมื่อฟ้องถูกต้องตามกฎหมาย และเมื่อการกระทำของจำเลยที่โจทก์บรรยายมาในฟ้องไม่เป็นความผิดอาญาแล้ว ศาลก็ไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้องเพื่อฟังข้อเท็จจริงต่อไปอีก แต่การที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้นไม่มีกฎหมายใดที่เหมือนกับกฎหมายวิธีพิจารณาอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเลย จึงมีแนวความเห็นเป็น 2 ทาง⁸⁹ เมื่อมีสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาแล้ว ศาลต้องถือสำนวนดังกล่าวเป็นหลัก สามารถสืบหักล้างได้เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ต้องยึดถือกระบวนการให้เป็นธรรมเนียมแก่จำเลยให้มากที่สุด เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ใช่ศาล ควรต้องเปิดโอกาสให้สืบพยานไต่สวนได้

ดังนั้นจะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป ที่กฎหมายให้อำนาจแก่ศาลที่จะสั่งไต่สวนมูลฟ้องก่อนการประทับฟ้องของพนักงานอัยการได้ เพื่อให้เป็น

⁸⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542, มาตรา 5.

⁸⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542, มาตรา 13.

⁸⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2 (12).

⁸⁹ วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ. (2543). การสัมมนา เรื่อง ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง: กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. หน้า 5.

หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แม้ว่าก่อนที่พนักงานอัยการจะยื่นฟ้องคดีต่อศาลนั้นจะ ได้มีการสอบสวนมาก่อนแล้วก็ตาม แต่กรณีอาจเป็นไปได้ว่าคดีของพนักงานอัยการท้องที่นั้นได้ถูก ยกฟ้องในที่สุดเสมอๆ อันแสดงถึงความไม่ละเอียดรอบคอบในการสอบสวนของพนักงาน สอบสวน และการพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ และในการสั่งประทับฟ้องนั้น (ซึ่งการ ประทับฟ้องถือเป็นขั้นตอนหนึ่งของการวินิจฉัยถึงมูลคดีของศาล ซึ่งก่อนที่ศาลจะวินิจฉัยถึงมูลคดี ที่พนักงานอัยการยื่นฟ้อง ศาลอาจสั่งให้ไต่สวนมูลฟ้องก่อนก็ได้) โดยที่ตามปกติศาลมีคำฟ้องอย่าง เดียว ดังนั้น ความเชื่อของการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานจึงถือเป็นเรื่องสำคัญ บทบัญญัตินี้จึงเป็น มาตรการควบคุมที่มีความสำคัญไม่น้อย กล่าวคือเท่ากับให้อำนาจพนักงานอัยการที่จะต้องควบคุม พนักงานสอบสวน เพราะพนักงานอัยการมีความรับผิดชอบต่อสำนวนการสอบสวน 4 ประการ คือ

1. การขอด้วยการสอบสวน
2. การขอด้วยระเบียบการสอบสวน
3. ความละเอียดรอบคอบของการสอบสวน
4. ความเชื่อได้ของการสอบสวน

ด้วยเหตุนี้กฎหมายจึงให้อำนาจพนักงานอัยการที่จะสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม และสั่งให้พยานคนใดมาซักถามเพื่อสั่งได้ ดังนั้นเมื่อพนักงานอัยการละเลยต่อความรับผิดชอบ ดังกล่าว ศาลก็ชอบที่จะเข้าไปกระตุ้นเพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งจะเห็น ได้ว่าการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้น องค์กรในการดำเนินคดีอาญาต่างๆ ของรัฐจะต้องร่วมมือกัน อำนวยความยุติธรรม

(7) การอ่านคำพิพากษากระทำด้วยความรวดเร็ว เมื่อศาลได้ทำการไต่สวน พยานหลักฐานเสร็จสิ้น โจทก์และจำเลยมีสิทธิแถลงปิดคดีของตนภายในเวลาที่ศาลกำหนด และให้ องค์กรคณะผู้พิพากษาอ่านคำพิพากษาในศาล โดยเปิดเผยภายใน 7 วัน นับแต่เสร็จการพิจารณา ถ้ามี เหตุอันสมควรจะเลื่อนการอ่านไปได้แต่ต้องไม่เกิน 14 วัน และต้องบันทึกเหตุอันไว้ เว้นแต่ไม่อาจ ได้ตัวจำเลยมาศาลในวันอ่านคำพิพากษา และศาลสามารถอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งลับหลังจำเลย และได้ถือว่าจำเลยได้ฟังคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นแล้ว ในกรณีที่ศาลนัดฟังคำพิพากษาหรือคำสั่งแต่ จำเลยไม่อยู่หรือไม่มาฟังคำพิพากษา ให้ศาลเลื่อนการอ่านออกไป และถ้าศาลได้ออกหมายจับจำเลย มาฟังคำพิพากษาแล้วไม่ได้ตัวจำเลยมาภายใน 1 เดือนนับแต่วันที่ออกหมายจับ⁹⁰

3) การพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องกระทำโดยเปิดเผย

⁹⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542, มาตรา 32.

หลักเปิดเผย กล่าวคือ ในการพิจารณาและสืบพยาน ประชาชนทุกคนมีสิทธิเข้าฟังได้ อีกทั้งการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาลเป็นขั้นชี้ขาดข้อเท็จจริงอันจะนำไปสู่การพิพากษาคดีนั้นๆ จะต้องกระทำโดยเปิดเผยและโปร่งใส ซึ่งหมายความว่า สาธารณชนผู้สนใจในคดีย่อมมีสิทธิที่จะเข้าไปร่วมในการฟังการพิจารณาโดยไม่ถูกปิดกั้น เว้นแต่กรณีการพิจารณาเป็นการลับ⁹¹ การพิจารณาและการไต่สวนพยานหลักฐานตามหลักการนี้เป็นหลักการที่สืบเนื่องมาจากหลักนิติรัฐอันเป็นการแสดงความเป็นประชาธิปไตย การที่คดีต้องมีการพิจารณาโดยเปิดเผยนั้นก็เพื่อให้โอกาสประชาชนได้เข้าควบคุมการทำงานของศาล ในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และการพิจารณาลับจะกระทำต่อเมื่อเป็นกรณีเกิดความจำเป็น เนื่องจากความขัดแย้งกันระหว่างสิทธิประโยชน์ของรัฐ โดยส่วนรวมกับสิทธิประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน และเห็นว่าการพิจารณาลับจะสอดคล้องกับสิทธิหรือของประโยชน์โดยส่วนรวมมากกว่าเท่านั้น

ตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 10 และข้อ 11 ศาลมีอำนาจไต่สวนพยานหลักฐานลับหลังจำเลยได้ และเมื่อมีการพิจารณาเป็นการลับ บุคคลเหล่านี้เท่านั้นที่มีสิทธิอยู่ในห้องพิจารณาได้ คือ โจทก์ จำเลย และผู้ควบคุมตัวจำเลย ทนายความ และพยานบุคคลที่ได้รับอนุญาตจากศาล⁹² การพิจารณาและการไต่สวนพยานหลักฐานให้กระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะอันสำคัญให้ศาลมีคำสั่งให้พิจารณาเป็นการลับได้⁹³

4) การพิจารณาคดีต้องปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง เพื่อให้ตุลาการที่พิจารณาคดีมีความเป็นอิสระในการพิจารณาคดีอย่างแท้จริง การได้มาหรือการคัดสรรผู้พิพากษาสำหรับพิจารณาคดีในศาลที่มีเขตอำนาจพิเศษนี้จึงมีความสำคัญเป็นพิเศษ⁹⁴ โดยการเลือกองค์คณะผู้พิพากษาเพื่อพิจารณาคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้ ให้ใช้วิธีการลงคะแนนลับ โดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

5) การพิจารณาคดีต้องยึดหลักในเรื่องการฟังความทุกฝ่าย และสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจำต้องได้รับสิทธิต่างๆ ในอันที่สามารถต่อสู้คดีได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องได้รับทราบว่าเขาถูกกล่าวหาหรือถูกฟ้องอย่างไร เพื่อเขาจะได้มีโอกาสแก้ข้อ

⁹¹ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. เล่มเดิม. หน้า 28.

⁹² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542, มาตรา 18 วรรคแรก.

⁹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542, มาตรา 26.

⁹⁴ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. เล่มเดิม. หน้า 28.

กล่าวหาหรือให้การแก้ข้อกล่าวหาในฟ้องได้ และให้โอกาสในการนำพยานหลักฐานเข้าสู่คดี ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติให้จำเลยมีสิทธิขอตรวจและคัดสำเนาเอกสาร ในสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ให้โอกาสจำเลยในการต่อสู้คดี โดยการนำ พยานเข้าสืบหักล้างได้ ไม่ว่าจะเป็นพยานบุคคลหรือพยานเอกสาร

เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยกำหนดเรื่องบทบาทหน้าที่ในเรื่องอำนาจฟ้องต่างกับประเทศอื่นๆ กล่าวคือ เป็นการให้สิทธิการฟ้องคดีอาญาโดยไม่จำกัดประเภทความผิดคือ ฟ้องได้ทั้งคดีความผิดต่อส่วนตัวและความผิดอาญาแผ่นดิน ถึงกระนั้นก็ตามการฟ้องคดีอาญาของประเทศไทยก็น่าจะจัดอยู่ในจำพวกการฟ้องคดีอาญาของประเทศที่ให้อำนาจฟ้องแก่รัฐเป็นหลัก ซึ่งการดำเนินคดีโดยใช้หลักการนี้อำนาจฟ้องคดีอาญาจึงเป็นของรัฐโดยมีอัยการเป็นผู้รับผิดชอบการฟ้องคดี ซึ่งอยู่ในฐานะตัวแทนของรัฐ และที่กฎหมายให้อำนาจอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการฟ้องคดี ยังเป็นการรับรองหลักการแบ่งแยกอำนาจฟ้องออกจากอำนาจตัดสินคดี ซึ่งถือว่าเป็นหลักสำคัญของวิธีพิจารณาความอาญาในปัจจุบัน แต่กรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 23 ผู้มีอำนาจยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้แก่ อัยการสูงสุด และ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าว โดยปกติจะให้ อัยการสูงสุดเป็นผู้ยื่นฟ้องเป็นหลัก ส่วนที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องได้เป็นข้อยกเว้นเฉพาะกรณีที่อัยการสูงสุดไม่ฟ้องคดี ซึ่งกรณีดังกล่าวจะถือว่าเป็นการยกเว้นบทบาทหรือขัดกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐหรือไม่นั้นผู้เขียนจะนำไปวิเคราะห์ต่อไปในบทที่ 4

บทที่ 3

บทบาทของอัยการในการตรวจสอบการทุจริตและการดำเนินคดีอาญา กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ

การตรวจสอบการทุจริตและการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศนั้น มีพื้นฐานมาจากระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร และระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี ซึ่งแต่ละระบบกฎหมายนั้นอัยการจะมีอำนาจในการสอบสวนฟ้องร้องแตกต่างกันไปซึ่งประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) มีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์มาจากอำนาจของรัฐ โดยมีแนวคิดพื้นฐานว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นจึงใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution)¹ หน่วยงานศาลและอัยการสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม (Ministry of Justice) มีรัฐมนตรียุติธรรม (Justice Minister) เป็นผู้บริหารสูงสุด องค์กรต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมร่วมมือกันในการค้นหาความจริง (Cooperation Doctrine) ในภาคพื้นยุโรป ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกที่ทำให้มีอัยการและอัยการของประเทศฝรั่งเศสนี้เองได้เป็นแบบอย่างของอัยการประเทศอื่นๆ ในเวลาต่อมา โดยอัยการมีอำนาจในการสอบสวนและเป็นผู้ควบคุมการสอบสวน การให้อัยการเท่านั้น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ กรีซ อิสราเอล และญี่ปุ่น ก็ให้อัยการมีบทบาทในการดำเนินคดีอาญาอย่างกว้างขวาง ทั้งการรับคำ ร้องทุกข์ กล่าวโทษและการสอบสวน

ประเทศที่ใช้ระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) มีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์มาจากอำนาจของท้องถิ่น (เทศบาล) เป็นหลัก โดยมีแนวคิดพื้นฐานว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นหน้าที่ของประชาชน ประชาชนทั่วไปฟ้องคดีอาญาได้แม้ตนจะไม่มีส่วนได้เสีย โดยถือว่าการทำในนามของแผ่นดิน (Popular Prosecution) หน่วยงานศาลและอัยการหาได้สังกัดอยู่ที่เดียวกันไม่ กล่าวคือศาลแยกตัวออกไปเป็นอิสระ อัยการสังกัดกระทรวงยุติธรรมโดยมี Attorney General เป็นผู้บริหารสูงสุด มีการค้นหาความจริงโดยใช้ระบบการถามค้าน ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของการต่อสู้แข่งขัน (Competition Doctrine) ระบบอัยการในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) นั้น มีประเทศอังกฤษเป็นพื้นฐานให้ประเทศอื่นๆ นำไปใช้ปรับปรุงระบบกฎหมายของตนเอง ซึ่งได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งพัฒนาเป็นกฎหมายระบบเองไกลอเมริกา ในประเทศอังกฤษนั้น

¹ คณิต ฌ นคร. (2524). วิถีพิจารณาความอาญากับความคิดตามหลักกฎหมายแพ่ง. หน้า 53.

กฎหมายให้อำนาจการบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างมาก โดยตำรวจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการสอบสวนคดี และมีผู้พิพากษาท้องถิ่นช่วยควบคุมและกำกับดูแล

3.1 ระบบการสอบสวนดำเนินคดีอาญาของอัยการในต่างประเทศ

ในต่างประเทศนั้นส่วนมากแล้วหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมักจะเป็นผู้ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และศาลที่ทำการพิจารณาพิพากษาก็เป็นศาลยุติธรรม แต่สำหรับคดีที่เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการนั้น ประเทศที่เป็นแบบอย่างสำหรับกระบวนการในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษคือ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษ ซึ่งประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกที่เป็นต้นแบบของระบบอัยการโลกที่มีการแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น ซึ่งทำให้สามารถแยกอำนาจหน้าที่ตามระบบอัยการสากลได้ดังนี้

- 1) อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้อง
- 2) อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีในศาล
- 3) อำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีตามคำพิพากษา

3.1.1 การสอบสวนดำเนินคดีอาญาของอัยการในประเทศฝรั่งเศส

อัยการ (Le ministère public) มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ. 1302 อัยการเป็นสถาบันที่ชาวฝรั่งเศสภูมิใจว่าเป็นของฝรั่งเศสโดยแท้ มิได้เอาแบบอย่างมาจากผู้ใด มองเตสกีเออ (Montesquieu) ผู้เป็นต้นคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจก็ชื่นชมกับหลักการของสถาบันนี้ และปอร์ตาลิส (Portalis) ผู้ร่างโค้ตงไปเลียนถึงกับได้กล่าวไว้ว่า อัยการได้ช่วยรัฐบาลให้พ้นจากพวกคนช่างฟ้อง.....และโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นปากเป็นเสียงให้แก่กฎหมายเป็นผู้ที่วางตั้งคำพิพากษา เป็นที่พึ่งพิงแก่ผู้อ่อนแอที่ถูกกรรณคดี เป็นโจทก์ผู้นำเกรงขามของเหล่าร้ายเป็นผู้พิทักษ์ประโยชน์สาธารณะและเป็นผู้แทนแห่งสังคมทั้งมวล²

อัยการฝรั่งเศสมีฐานะเช่นเดียวกับผู้พิพากษา มีคำเรียกรวมกันว่า Magistrat ตั้งกัตกระทรวงยุติธรรมตำแหน่งหน้าที่อาจโยกย้ายสับเปลี่ยนกันได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการ แต่อัยการมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากผู้พิพากษา กล่าวคือ

- 1) อัยการเป็นตัวแทนของอำนาจทางฝ่ายบริหาร ดังได้กล่าวมาแล้วว่าในภาคพื้นยุโรปประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกที่จัดให้มีอัยการ แต่อัยการของฝรั่งเศสไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ตั้งขึ้นใหม่ หากแต่เป็นทนายของกษัตริย์ (Procureur du Roi) ที่มีอยู่เดิมมาเป็นอัยการ และโดยที่

² โกเมน กัทกริมย์. (2526). “อัยการฝรั่งเศส.” ใน ระบบอัยการสากล. หน้า 60.

Procureur du Roi ในสมัยนั้น ถือกันว่าเป็นผู้แทนฝ่ายบริหาร จึงอาจเป็นเพราะเหตุนี้ที่ในฝรั่งเศส เห็นว่า พนักงานอัยการเป็นตัวแทนของอำนาจทางฝ่ายบริหาร จึงไม่ขึ้นกับอำนาจตุลาการ ศาลไม่มีอำนาจกำกับควบคุมการปฏิบัติงานของอัยการแต่อัยการจะมีการบังคับบัญชาตามลำดับอาวุโส อธิบดีอัยการต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในกรณีที่ตั้งให้ฟ้อง แต่หลังจากฟ้องแล้ว อธิบดีอัยการจะแถลงอย่างไรก็ได้ รัฐมนตรีไม่มีอำนาจสั่งการ ในทางตรงกันข้าม รัฐมนตรีจะสั่งให้อธิบดีอัยการไม่ฟ้องไม่ได้

2) อัยการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและไม่อาจแบ่งแยกได้ อัยการในประเทศฝรั่งเศสเมื่อได้รับแต่งตั้งให้มีหน้าที่ประจำศาลใดศาลหนึ่งแล้ว ก็มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีเฉพาะในศาลนั้นเมื่อคดีขึ้นไปสู่การพิจารณาของศาลอื่น เช่น ศาลที่สูงกว่าก็ต้องมอบให้เป็นหน้าที่ของอัยการประจำศาลนั้น การกระทำการต่างๆ ของอัยการที่ประจำอยู่ศาลเดียวกัน ถือว่ากระทำในนามของคณะอัยการทั้งหมดที่อยู่ประจำศาลนั้น ดังนั้นอัยการแต่ละคนซึ่งปฏิบัติหน้าที่ประจำศาลเดียวกันย่อมว่าความแทนกัน ในคดีเรื่องเดียวกันได้ ซึ่งเป็นลักษณะเดียวกับอัยการในประเทศไทย

3) อัยการเป็นคู่ความสำคัญและจำเป็นในการพิจารณาคดีอาญา ศาลจะเปิดการพิจารณาคดีไม่ได้ถ้าไม่มีอัยการอยู่ด้วย มิฉะนั้นคำพิพากษาจะเป็นโมฆะ ดังนั้นจากหลักการดังกล่าวอัยการจึงไม่อาจถูกคัดค้านได้ในขณะที่ผู้พิพากษาอาจถูกคัดค้านได้ และอัยการไม่ต้องรับผิดชอบในการฟ้องคดี

โดยที่ประเทศฝรั่งเศสถือว่าการฟ้องคดีอาญาเป็นอำนาจของรัฐแต่ผู้เดียว พนักงานอัยการเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ในนามของรัฐ เอกชนจะฟ้องคดีอาญาเองโดยตรงไม่ได้แต่อาจฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องเพื่อบังคับให้อัยการฟ้องคดีอาญาได้ ดังนั้นกลไกของรัฐในการสอบสวนฟ้องร้องจึงต้องรัดกุมเพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดทางอาญารอดพ้นไปจากกระบวนการทางอาญาได้ดังที่นาย Treillard ซึ่งได้รับมอบหมายให้เสนอร่างกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (Code d'instruction criminelle) ต่อสภาและเป็นผู้เข้าร่วมอภิปรายในคณะกรรมการกฤษฎีกาของรัฐ (Conseil d'Etat) ได้เคยกล่าวไว้ว่า

“ไม่มีความผิดใดๆ ที่จะเกิดขึ้นโดยไม่มี การติดตามดำเนินคดี ความปรารถนาของกฎหมายต้องการให้ความผิดทั้งหมดเป็นที่รับรู้ ถูกติดตามฟ้องร้องและถูกตัดสิน Code d'instruction criminelle บรรพแรกที่ส่งมาให้พวกท่านได้พิจารณา กำหนดไว้ว่า จะไม่มีความผิดใดๆ รอดจากการถูกฟ้องร้องได้”³ อัยการในประเทศฝรั่งเศสนั้นมีอำนาจหน้าที่ในทางอาญาอย่างกว้างขวางเริ่มตั้งแต่เกิดการกระทำความผิด ผู้เสียหายก็สามารถร้องทุกข์ต่อพนักงานอัยการได้โดยในการสอบสวนอัยการเป็นผู้ควบคุมดูแลการสอบสวนดำเนินการเกี่ยวกับการฟ้องคดีและเมื่อศาล

³ Michele - Laure Rassat. (1974). *Le Ministère Public Entre Son Pass Et Son Avenir*. p. 228.

พิจารณาพิพากษาคดีแล้ว อัยการก็จะมิพบทบทวนในการดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งอาจกล่าวได้โดยสังเขป ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีชั้นผู้ใหญ่ กิจการของตำรวจฝ่ายคดี (La police judiciaire) ในเขตศาลชั้นต้น มีอำนาจรับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษ ทั้งนี้ตามที่ปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศส ค.ศ. 1958 มาตรา 40 ซึ่งบัญญัติว่า “พนักงานอัยการรับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษและพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรกับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษนั้นต่อไป” ในการไต่สวนเบื้องต้นหรือสอบสวนเบื้องต้น (Enquête préliminaire) อัยการสามารถพิจารณาคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษที่ได้รับไว้ว่าสมควรที่จะดำเนินการต่อไปอย่างไรหรือไม่ หากเห็นว่ากรกระทำดังกล่าวไม่เป็นความผิดหรือมีเหตุตามกฎหมายที่ยกเว้นความรับผิดชอบหรือเป็นเรื่องที่ไม่สมควรฟ้องร้อง อัยการมีอำนาจสั่งยุติคดี (Classements sans suite) หากเป็นกรณีกฎหมายบังคับให้ต้องทำการสอบสวนโดยผู้พิพากษา ก็จะส่งเรื่องให้ผู้พิพากษาไต่สวน หรือผู้พิพากษาสอบสวน (Juge d’instruction) ดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่มีการกระทำผิดเกิดขึ้น หากเป็นคดีความผิดเล็กน้อย เจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดีหรือพนักงานสอบสวน (La police judiciaire) จะทำการสอบสวนไปเลย โดยในการสอบสวนนั้น พนักงานสอบสวนจะสรุปสำนวนการสอบสวนโดยไม่ต้องทำความเข้าใจว่าใครเป็นผู้กระทำผิดหรือเป็นผู้ต้องหา ทั้งไม่จำเป็นต้องอ้างมาตรากฎหมาย เพื่อให้พนักงานอัยการพิจารณาสั่งเองว่าควรฟ้องผู้ใดเป็นผู้ต้องหา อำนาจการสอบสวนของประเทศฝรั่งเศสจึงอยู่ภายใต้การควบคุมของอัยการ⁴ แต่หากเป็นคดีที่มีความสำคัญหรือคดีที่เป็นความผิดร้ายแรง เช่น มีการตายโดยมีเหตุน่าสงสัย เกิดอุบัติเหตุร้ายแรงมีคนตาย หรือบาดเจ็บ เกิดเพลิงไหม้ ฯลฯ เหล่านี้ พนักงานสอบสวนจะแจ้งให้อัยการทราบ ถ้าอัยการเห็นสมควรจะไปยังที่เกิดเหตุเพื่อสอบสวนด้วยตนเองอาจสั่งการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทำการสอบสวนในความควบคุมของอัยการก็ได้ อัยการมีอำนาจไปยังที่เกิดเหตุ สอบปากคำพยาน อนุญาตให้ตำรวจคุมตัวผู้ต้องหาต่อ อีก 24 ชั่วโมงภายหลังจากที่ตำรวจควบคุมตัวผู้ต้องหาแล้ว 24 ชั่วโมง และในคดีบางประเภทกฎหมายให้อำนาจในการควบคุมมากขึ้น แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องขออนุญาตจากอธิบดีอัยการศาลฎีกา นอกจากนั้นอัยการอาจยื่นคำฟ้องขอให้ผู้พิพากษาไต่สวน หรือผู้พิพากษาสอบสวน (Juge d’instruction) ไปทำการสอบสวนด้วยก็ได้

ผู้พิพากษาไต่สวนหรือผู้พิพากษาสอบสวน (Juge d’instruction) นั้น จะอยู่ประจำในศาลชั้นต้นทำงานควบคู่ไปกับพนักงานอัยการ โดยในการสอบสวน ผู้พิพากษาไต่สวนจะทำการไต่สวนโดยไม่ได้รับคำขอจากอัยการไม่ได้ ผู้พิพากษาไต่สวนนั้นมีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานทั้งในส่วนของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา คือทั้งในด้านที่เป็นคุณและเป็นโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหา

⁴ ออมร จันทรมบูรณ์. (2517). อำนาจการสืบสวนฟ้องร้องในกระบวนการยุติธรรมของไทย. หน้า 171.

การลงโทษบุคคลใดนั้นจะต้องได้ความว่าพยานหลักฐานที่น่าเสนอโดยพนักงานอัยการและคู่ความฝ่ายแพ่งนั้นสามารถทำให้ผู้พิพากษามั่นใจในพยานหลักฐานดังกล่าวได้ ดังนั้นหากมีความสงสัยจะต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย โดยการปล่อยตัวหรือยกฟ้อง นอกจากอัยการจะรับและพิจารณาสั่งสำนวนการสอบสวนที่นายตำรวจฝ่ายคดีส่งมาให้แล้ว อัยการศาลชั้นต้นอาจทำการสอบสวนความผิดที่มีโทษสูงหรือ “ความผิดอุกฤษโทษ” (Crime) และความผิดที่มีโทษปานกลางที่เรียกว่า “ความผิดมัชฌิมโทษ” (Demi) ซึ่งได้แก่ คดีความผิดที่มีโทษจำคุกเกินกว่า 2 เดือน ปรับเกินกว่า 2,000 ฟรังก์ ด้วยตนเองได้ นอกจากนั้นอัยการยังมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนเบื้องต้นในความผิดอุกฤษโทษซึ่งหน้า และสั่งให้ตำรวจสืบสวนสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาสั่งคดี และเมื่อจำเป็นอัยการอาจร้องขอคำสั่งตำรวจหรือทหารเพื่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ได้

สำหรับความผิดซึ่งหน้า เมื่อมีการแจ้งความต่ออัยการหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดีจะมีวิธีการปฏิบัติโดยรวบรัดเป็นพิเศษ กล่าวคืออัยการมีอำนาจไปยังที่เกิดเหตุทันที และตรวจดูพยานหลักฐานต่างๆ ยึดอาวุธหรือเครื่องมือที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด ตลอดจนสิ่งของทั้งหลายที่เกิดจากการกระทำความผิด มีอำนาจค้นและยึดสิ่งของในเคหสถานของบุคคลที่น่าเชื่อว่าได้ร่วมกระทำความผิด หรือมีเอกสารหรือวัตถุเกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น ห้ามมิให้บุคคลใดๆ ออกไปจากที่เกิดเหตุจนกว่าจะเสร็จการปฏิบัติการตรวจควบคุมประจำตัวเรียกบุคคลทั้งหลายที่อาจให้ความรู้เกี่ยวกับคดีนั้น และให้บุคคลดังกล่าวให้การ ผู้ที่ถูกเรียกต้องให้การต่ออัยการมิฉะนั้นอาจถูกกักขังได้ อัยการมีอำนาจออกหมายให้นำตัวไปและออกหมายให้ควบคุมตัวผู้ที่ถูกสงสัยว่าได้มีส่วนร่วมกระทำผิดได้ เมื่อได้ปฏิบัติการดังกล่าวข้างต้นแล้วก็ส่งตัวผู้กระทำผิดและเอกสารต่างๆ ไปศาลทันที การใช้มาตรการพิเศษในการการสอบสวนสามารถกระทำได้ในคดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 2 ปี ขึ้นไป โดยผู้พิพากษาไต่สวนหรือผู้พิพากษาสอบสวน (Juge d'instruction) อาจมีคำสั่งให้ตัดกรองข้อมูลและบันทึกข้อมูลการโต้ตอบสื่อสารระหว่างบุคคล เพื่อประโยชน์ในการสอบสวนภายใต้การควบคุมดูแลของผู้พิพากษาสอบสวนภายในระยะเวลาอย่างสูง 4 เดือน อาจขอขยายระยะเวลาได้ภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน โดยต้องร้องขอขยายระยะเวลาภายในระยะเวลาที่อนุญาตให้ปฏิบัติการได้ก่อนหน้า⁵

อย่างไรก็ตามในความผิดลหุโทษอัยการไม่มีอำนาจทำการสอบสวนด้วยตนเอง จะเห็นได้ว่าอำนาจในการสอบสวนของอัยการฝรั่งเศสนั้น มิได้กระทำไปโดยลำพังของอัยการแต่เพียงฝ่ายเดียว หากแต่ต้องกระทำร่วมกับเจ้าพนักงานฝ่ายอื่นๆ ด้วย ซึ่งก็คือ ตำรวจฝ่ายคดี (La police judiciaire) และผู้พิพากษาไต่สวนหรือผู้พิพากษาสอบสวน (Juge d'instruction) ซึ่งมีอำนาจสอบสวน

⁵ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส, มาตรา 100.

คดีอาญาด้วยเช่นกัน แต่อำนาจของแต่ละฝ่ายจะมากน้อยและเกี่ยวพันกันอย่างไรขึ้นอยู่กับประเภทของการสอบสวนอย่างเช่นในการสอบสวนความผิดซึ่งหน้าหากอัยการไปยังที่เกิดเหตุอำนาจในการสอบสวนของตำรวจก็สิ้นสุดลงแต่จะดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากอัยการและหากอัยการขอให้ผู้พิพากษาสอบสวน เมื่อผู้พิพากษามาถึงที่เกิดเหตุอำนาจหน้าที่ของอัยการก็สิ้นสุดลง ผู้พิพากษาจะสอบสวนเองหรือมอบหมายให้ตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการต่อไปก็ได้ อย่างไรก็ตามอัยการอาจเข้าฟังการสอบสวนและขอคู่สำนวนการสอบสวนได้ และเมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นลง จะต้องมอบเอกสารหลักฐานต่างๆ ให้แก่อัยการเพื่อทำคำแถลง (Réquisitoire définitif) ขอให้ปิดการสอบสวนซึ่งอาจจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี หรืออาจให้สอบสวนต่อไปก็ได้เป็นต้น

2) อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา ดังกล่าวแล้วว่าในประเทศฝรั่งเศสการฟ้องคดีอาญาเป็นอำนาจรัฐแต่เพียงผู้เดียว ผู้เสียหายซึ่งเป็นเอกชนจะฟ้องคดีอาญาเองโดยตรงไม่ได้ แต่อาจฟ้องได้โดยทางอ้อม กล่าวคือฟ้องคดีทางแพ่งต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญา และโดยที่การดำเนินคดีแพ่งในศาลที่พิจารณาคดีอาญาจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินคดีอาญาไปพร้อมๆ กัน ฉะนั้นการที่ผู้เสียหายฟ้องคดีในลักษณะนี้ย่อมมีผลให้อัยการต้องดำเนินคดีอาญาไปด้วย แม้จะขัดกับความเห็นของอัยการก็ตาม

ประเทศฝรั่งเศสใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ กล่าวคือ พนักงานอัยการมีอิสระในการสั่งคดีได้ตามที่เห็นสมควร แต่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับพนักงานอัยการ สามารถสั่งฟ้องคดีอาญาหรือยุติคดี อัยการอาจสั่งไม่ฟ้องคดีหากเห็นว่าความผิดนั้นเป็นเรื่องเล็กน้อย ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่ต้องเสียไปหรือการกระทำความผิดนั้นไม่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนโดยตรง เป็นต้น อย่างไรก็ตามการสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นไม่เป็นผลให้สิทธิการฟ้องคดีอาญาระงับ อัยการอาจกลับสั่งฟ้องใหม่ภายในอายุความได้เสมอหากภายหลังปรากฏว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด มีพยานหลักฐานและเห็นสมควรฟ้องคดี นอกจากนี้เมื่อมีการฟ้องคดีแล้วพนักงานอัยการสามารถที่จะถอนฟ้องได้ ดังนั้นอัยการจึงมีอิสระทั้งในการสั่งคดีและดำเนินคดี การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการฝรั่งเศสไม่ได้จำกัดแต่เฉพาะในการสั่งฟ้องหรือยุติคดีเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการยังใช้ดุลพินิจในการเลือกศาลที่จะฟ้องคดีได้ด้วย ในกฎหมายฝรั่งเศสถ้าเป็นความผิดที่มีโทษปานกลางหรือความผิดมัชฌิมโทษ (Délit) พนักงานอัยการมีทางเลือกในการฟ้องคดีหลายทาง คือ อาจยื่นฟ้องคดีโดยตรง (Citation directe) ต่อศาลมัชฌิมโทษ (Le tribunal correctionnel) หรืออาจร้องต่อผู้พิพากษาไต่สวน หรือผู้พิพากษาสอบสวน (Juge d'instruction) ให้เปิดคดีก็ได้ ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการมักจะไม่ว่างขอให้ผู้พิพากษาไต่สวนดำเนินคดี เพราะจำนวนของผู้พิพากษาไต่สวนมีน้อยไม่ได้สัดส่วนกับปริมาณคดี แต่จะใช้ดุลพินิจในการฟ้องผู้กระทำความผิด ไม่เฉพาะแต่ในคดีความผิดที่มีโทษปานกลางเท่านั้น ในคดีความผิดอุกฉกรรจ์บางคดีพนักงานอัยการก็ใช้ดุลพินิจ

ฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาลมัชฌิมโทษด้วยวิธีการดังกล่าวเป็นการลดความร้ายแรงของข้อหา เรียกว่า Correctionnalisation Judiciaire ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้คดีไปค้างค้ำอยู่ที่ผู้พิพากษาไต่สวน ซึ่งมีอำนาจในการดำเนินคดีในความผิดอาชญากรรม (Crime) และความผิดมัชฌิมโทษ (Délit) ที่ร้ายแรงบางประเภทได้⁶

ในประเทศฝรั่งเศสนั้น อัยการมีวิธีฟ้องคดีได้ 2 ประการ⁷ คือ

(1) ฟ้องผู้ต้องหาโดยตรงต่อศาลแขวงหรือศาลที่พิจารณาคดีโทษปานกลาง ในเมื่อเป็นความผิดลหุโทษหรือโทษปานกลาง

(2) ยื่นคำขอให้ทำการไต่สวน ถ้าเป็นคดีที่มีโทษอุกฤษหรือเป็นคดีที่มีโทษปานกลาง แต่มีลักษณะยุ่งยากซับซ้อน หรือเป็นคดีที่มีกฎหมายบังคับให้ต้องไต่สวนก่อน

ในความผิดซึ่งหน้าซึ่งมีวิธีปฏิบัติเป็นพิเศษนั้น เมื่อได้ปฏิบัติกรสอบสวนดังกล่าวข้างต้น แล้วก็จะส่งตัวผู้กระทำความผิดและเอกสารต่างๆ ไปศาลทันที แต่ถ้าวันนั้นไม่มีการพิจารณาก็จะนำตัวผู้กระทำความผิดไปศาลในวันรุ่งขึ้น พยานจะถูกนัดให้ไปศาลด้วยวาจา ถ้าไม่ไปมีความผิดเช่นเดียวกับขัดหมายศาล ศาลที่ได้รับเรื่องจะดำเนินการพิจารณาทันที แต่ถ้าจำเลยขอเวลาเพื่อเตรียมคดีศาลจะกำหนดเวลาให้ไม่น้อยกว่า 3 วัน และเมื่อศาลเห็นว่ายังไม่อาจตัดสินคดีได้ทันที ศาลอาจเลื่อนการพิจารณาไปก็ได้

ส่วนคดีความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป และคดีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะ ต้องมีการไต่สวนก่อนฟ้องทุกคดี อัยการจะยื่นคำฟ้องขอให้ไต่สวนต่อศาล ศาลจะกำหนดให้ผู้พิพากษาไต่สวนคนหนึ่งเป็นผู้ทำการไต่สวน คำฟ้องขอให้ไต่สวนต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรแต่ไม่มีแบบบังคับว่าต้องทำอะไร อัยการจะแจ้งฐานความผิดซึ่งเป็นเหตุให้ต้องไต่สวนอย่างกว้างๆ เช่น ลักทรัพย์ ทำร้ายร่างกาย โดยไม่ต้องระบุชัดว่าลักทรัพย์โดยใช้อาวุธ หรือ ทำร้ายร่างกายบาดเจ็บสาหัส เพราะความผิดบางฐานเป็นความผิดอาชญากรรมเพราะมีเหตุเพิ่มโทษ ในกรณีที่มีการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา ผู้พิพากษาต้องส่งคำร้องทุกข์ไปให้อัยการ และรอคำฟ้องของอัยการขอให้ไต่สวน เพราะในคดีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องมีการไต่สวนผู้พิพากษาไต่สวนจะทำการไต่สวนโดยไม่ได้รับคำขอจากอัยการไม่ได้และหลังจากอัยการยื่นคำฟ้องขอให้ไต่สวนแล้ว พนักงานอัยการมีอำนาจขอคู่สำนวนได้ทุกขณะ อัยการมีอำนาจร่วมไปดูที่เกิดเหตุร่วมในการค้น การสอบปากคำ การเผชิญหน้าระหว่างผู้ต้องหา กับพยาน และฟังคู่ความฝ่ายแพ่ง อัยการอุทธรณ์

⁶ อูทัย อาทิวา. (2549). การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการกับการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในประเทศฝรั่งเศส. สืบค้นเมื่อ 21 มกราคม 2554, จาก <http://www.ago.go.th>

⁷ โกลเมน ภัทรภิรมย์. เล่มเดิม. หน้า 67.

คำสั่งทุกชนิดของผู้พิพากษาได้สวนได้ และเมื่อจบการได้สวนแล้วต้องส่งสำนวนให้พนักงานอัยการ โดยอัยการต้องทำ ความเห็นอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ภายใน 3 วัน คือ ถ้าเห็นว่าการได้สวนยังไม่สมบูรณ์ อัยการมีอำนาจขอให้ได้สวนต่อไปอีก ถ้าเห็นว่าการได้สวนสมบูรณ์แล้วก็ยื่นคำขอให้ศาลสั่งไม่ฟ้องหรือขอให้ส่งผู้ต้องหาไปฟ้องยังศาลที่มีอำนาจพิจารณา เมื่อได้รับความเห็นจากพนักงานอัยการ ผู้พิพากษาได้สวนก็จะออกคำสั่งปิดการได้สวนและสั่งไม่ฟ้องหรือสั่งให้ส่งไปฟ้องยังศาลที่มีอำนาจ อัยการอุทธรณ์คำสั่งทุกชนิดของผู้พิพากษาได้สวนได้

ในการฎีกา ศาลฎีกา (La Cour de Cassation) ของฝรั่งเศสรับพิจารณาเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น โดยอัยการมีอำนาจฎีกาได้อย่างกว้างขวางกว่าคู่ความอื่น และมีอำนาจพิเศษในการฎีกาอยู่ 3 กรณีคือ

(1) อธิบดีอัยการศาลฎีกามีอำนาจฎีกา เพื่อผลประโยชน์แห่งกฎหมายในเมื่อคำพิพากษาไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่คู่ความมิได้ฎีกาภายในอายุความ ในการฎีกาแบบนี้คำพิพากษาศาลฎีกาจะนำไปใช้เป็นประโยชน์หรือให้เสียหายแก่คู่ความมิได้ เป็นการฎีกา เพื่อประโยชน์ในการตีความกฎหมายของศาลเท่านั้น

(2) อธิบดีอัยการศาลฎีกามีอำนาจฎีกาตามคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เพื่อประโยชน์สาธารณะ และเพื่อให้ความยุติธรรมเป็นไปตามกฎหมาย ในเมื่อศาลใช้อำนาจเกินขอบเขตมักจะเรียกการฎีกาแบบนี้ว่าการฎีกาตามคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม อำนาจในการฎีกาแบบนี้กว้างขวางมาก อาจฎีกาได้ไม่ว่าจะเป็นคำพิพากษาของศาลใด ชั้นใด คดีจะถึงที่สุดหรือไม่ก็ตาม และไม่มีกำหนดอายุการฎีกา⁸

(3) อำนาจหน้าที่ในการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง อัยการมีหน้าที่ต้องแจ้งให้พิศิตทราบคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับผู้ต้องขังแต่ละคนทุกครั้ง และออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรให้ ปลดปล่อยตัวผู้ต้องขังไปทันทีเมื่อศาลพิพากษาให้ปล่อยหรือพิพากษาให้ปรับ หรือจำคุกแต่รอการลงโทษไว้การบังคับให้ชำระเงินค่าปรับตามคำพิพากษาต้องกระทำในนามของอัยการ และถ้าผู้ต้องคำพิพากษาให้ปรับไม่ชำระค่าปรับ อัยการมีอำนาจสั่งให้เอาตัวไปกักขังหรือบังคับให้ชำระค่าปรับได้ สำหรับโทษจำคุกอัยการเป็นผู้จัดทำระบบการลงโทษ ซึ่งมีรายละเอียดทุกอย่างในการลงโทษผู้ต้องโทษแต่ละคนไว้ครบถ้วน อัยการมีหน้าที่แจ้งให้ผู้ต้องโทษซึ่งยังไม่ถูกควบคุมมารับการจำคุกหรือแจ้งให้ตำรวจจับกุมเมื่อผู้นั้นจะหลบหนี หรือไม่ยอมมา นอกจากนี้อัยการยังเป็นผู้ควบคุมดูแลให้จำศาลจัดทำทะเบียนประวัติผู้กระทำผิดด้วย

⁸ แหล่งเดิม.

3.1.2 การสอบสวนดำเนินคดีอาญาของอัยการในประเทศญี่ปุ่น

ระบบการตรวจสอบโดยศาลยุติธรรมของประเทศญี่ปุ่น รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ปี ค.ศ. 1947 บัญญัติให้พระจักรพรรดิทรงดำรงฐานะเป็นสัญลักษณ์แห่งความเป็นเอกภาพของประเทศและบัญญัติให้ญี่ปุ่นจัดตั้งรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยขึ้นบริหารประเทศ โดยยึดหลักนิติธรรม (Rule of law) รวมทั้งขยายขอบเขตการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้มากขึ้น ในส่วนการดำเนินคดีอาญาให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ค.ศ. 1948 ซึ่งมีบทบัญญัติว่าด้วยการจับกุม สอบสวน ควคุมตัว การฟ้องร้อง และพิจารณาพิพากษาคดีตามกระบวนการของกฎหมายในระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) ซึ่งมีความสอดคล้องกันตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าว

บทบาทของอัยการในกระบวนการยุติธรรมของประเทศญี่ปุ่น โดยอัยการญี่ปุ่นมีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาได้ทุกประเภท โดยจะเริ่มทำการสอบสวนเอง หรือเมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนจากตำรวจแล้วอาจจะดำเนินการสอบสวนเองใหม่ก็ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติทางการสอบสวนนั้นจะเป็นหน้าที่ของตำรวจ โดยตำรวจญี่ปุ่นนั้นจะทำการสอบสวนคดีอาญาต่างๆ ไป และความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด แต่ในส่วนของอัยการนั้นจะทำการสอบสวนในคดีสำคัญ เช่น การกระทำความผิดอาญาของนักการเมือง หรือข้าราชการระดับสูง หรือคดีที่เกี่ยวกับการหลบเลี่ยงภาษี หรือคดีที่จำเป็นต้องใช้ความรู้ความสามารถเป็นพิเศษ ซึ่งในการสอบสวนส่วนใหญ่จะทำการสอบสวนไปก่อนโดยไม่จำเป็นต้องจับตัวผู้ต้องหามาก่อน จึงไม่มีระยะเวลาในการสอบสวน

ในส่วนการดำเนินคดีอาญานักการเมืองของประเทศญี่ปุ่นนั้นถือว่า องค์กรอัยการเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจในการสั่งคดีว่าจะฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ผู้เสียหายไม่มีสิทธิฟ้องคดีเอง โดยที่คำสั่งฟ้องของอัยการถือเป็นเด็ดขาด ในกรณีที่อัยการไม่เชื่อมั่นในพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนการฟ้องคดีอัยการก็จะไม่สั่งฟ้องคดี ซึ่งทำให้สถิติคดีที่ศาลพิพากษาลงโทษในประเทศญี่ปุ่นมีถึง 99.6% ในการสั่งคดีอัยการญี่ปุ่นจะใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง คือสามารถสั่งไม่ฟ้องได้แม้มีพยานหลักฐานที่เพียงพอที่สามารถจะลงโทษคุกกล่าวหาได้ โดยคำนึงถึงนิสัย อายุ และสภาพของผู้ต้องหา ความร้ายแรงและพฤติการณ์ในการกระทำความผิด อีกทั้งเงื่อนไขต่างภายหลังเกิดเหตุ การใช้ดุลพินิจดังกล่าวของอัยการจะได้รับการยอมรับจากประชาชนและองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรม โดยเป็นที่ยอมรับว่าอัยการสามารถช่วยเหลือให้ผู้กระทำความผิดปรับตัวเข้ากับสภาพสังคมได้แทนที่จะถูกลงโทษทางอาญาและสามารถลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลได้

ในส่วนการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศญี่ปุ่นนั้น จะเป็นคดีที่เกี่ยวกับความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือคดีเกี่ยวกับผู้มีอิทธิพลทางการเมือง หรือคดีอาญาทางเศรษฐกิจหรือคดีหลบเลี่ยงภาษี เป็นต้น โดยที่กระบวนการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศญี่ปุ่นนั้น มิได้มีกระบวนการพิจารณา

พิพากษาคดีเป็นพิเศษแต่อย่างไร แต่ใช้วิธีพิจารณาพิพากษาคดีในกระบวนการยุติธรรมปกติ เพียงแต่มีหน่วยงานพิเศษโดยเฉพาะดังกล่าวทำหน้าที่สอบสวนเมื่ออัยการเขต ซึ่งเป็นผู้สอบสวนหาข้อเท็จจริงและรวบรวมข้อมูลแล้ว หากพบว่ามีความจริงก็ทำการสอบสวนอย่างเป็นทางการ โดยผู้พิพากษาจะเป็นผู้ออกหมายค้นและมีอำนาจยึดพยานหลักฐานต่างๆ และสรุปสำนวนถ้าหากเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีความผิด ก็จะฟ้องคดีเกี่ยวกับการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อศาลท้องถิ่น (District Court) และศาลก็จะพิจารณาพิพากษาเช่นคดีอื่นๆ ตามปกติ ถ้าหากไม่พอใจในคำพิพากษาของศาลท้องถิ่นก็สามารถอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไปได้⁹

3.2 การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ

ระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศเรียกว่า “ระบบอิมพีชเมนต์” (Impeachment) เป็นกระบวนการ โดยฝ่ายนิติบัญญัติกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิด หรือกล่าวหาประชาชนที่ร่วมกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต่อมาหลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ระบบอิมพีชเมนต์ เป็นวิธีการโดยฝ่ายบริหารหรือเป็นการร่วมมือของทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ระบบอิมพีชเมนต์ ความหมายในทางกฎหมาย กล่าวคือเป็นการฟ้องร้องเท่านั้น ส่วนการนำไปใช้ในกระบวนการพิจารณาตามข้อกล่าวหา ได้มีการนำไปใช้ในรูปแบบที่แตกต่างกัน เช่น ประเทศอังกฤษหรือ ประเทศอเมริกา อำนาจพิจารณาขึ้นอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislature) หรือรูปแบบการพิจารณาโดยศาล เช่น ประเทศฝรั่งเศส เบลเยียม อิตาลี แม้ว่าประเทศส่วนใหญ่ที่ใช้ระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment) สำหรับถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รวมถึงผู้เป็นประมุขของรัฐ รัฐมนตรี และผู้พิพากษา แต่มีเพียงบางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษที่ได้มีการประยุกต์มาใช้กับสมาชิกสภาสามัญ (Commoners) ในข้อหาทรยศต่อชาติ (Treason) และความผิดอาญาระดับสูง (High crimer and misdemeanors) และผู้ดำรงตำแหน่งขุนนาง (Peers) ในความผิดอาญา (Crime)

3.2.1 ระบบการตรวจสอบโดยรัฐสภา (Impeachment) ของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีระบบการปกครองในรูปแบบประธานาธิบดีในรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 ได้มีการกำหนดระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ในการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดในขณะที่ดำรงตำแหน่งหน้าที่ทางการเมือง ซึ่งถือได้ว่า

⁹ ข้อมูลจากสถานเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ของประเทศไทยในญี่ปุ่น ตามหนังสือที่ กค. 1105/2551. ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2542 อ้างถึงใน รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการและการยุติธรรมวุฒิสภา. (2543). องค์การและกระบวนการตรวจสอบการทุจริตและการดำเนินคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการเวทีความคิดเพื่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย). หน้า 20 - 21.

เป็นวิธีเดียวที่สามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารได้ คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้รับแนวคิดของการบังคับใช้วิธีการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) มาจากประเทศอังกฤษ โดยคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีแนวความคิดที่เชื่อว่าผู้บริหารแผ่นดินนั้นก็สามารถที่จะกระทำความผิดได้ และต้องการสร้างให้ฝ่ายบริหารมีความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองจะกระทำในการบริหารบ้านเมือง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมตรวจสอบอำนาจของประธานาธิบดี ซึ่งเหตุผลดังกล่าวจึงก่อให้เกิดการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหาร โดยเรียกวิธีดังกล่าวว่า “ระบบอิมพีชเมนต์” (Impeachment) ซึ่งถือว่ากระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) นี้เป็นเรื่องทางการเมืองไม่ใช่ทางตุลาการ โดยที่ความเสียหายของผู้กระทำความผิดมีผลกระทบต่อสังคมโดยตรง ผลของคำตัดสินจึงเป็นเพียงการถอดถอนออกจากตำแหน่ง รวมทั้งตัดสิทธิประโยชน์อันพึงได้รับเท่านั้น มิใช่เป็นการลงโทษทางอาญา ซึ่งฐานความผิดที่กล่าวหาโดยรัฐสภาไม่จำเป็นต้องเป็นความผิดทางอาญาเสมอ¹⁰ ระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment) มีกระบวนการตรวจสอบดังต่อไปนี้

1) องค์กรที่เกี่ยวข้อง

(1) ผู้กล่าวหาได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจฟ้องผู้ที่ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่ง โดยวิธีการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) แต่เพียงผู้เดียว ซึ่งหากสภาผู้แทนราษฎรพบว่ามี ความผิดเกิดขึ้น ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดก็จะทำการกล่าวหาฟ้องร้องไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไป ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 บทที่ 1 มาตรา 2 โดยถือว่าเป็น ขั้นตอนแรกในการริเริ่มกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment)

(2) ผู้ถูกกล่าวหา ได้แก่ ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี ข้าราชการพลเรือนของรัฐ ผู้พิพากษา และรวมตลอดถึงสมาชิกสภาองเกรส ข้าราชการทหาร และสมาชิกวุฒิสภา¹¹ และแม้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ลาออกจากตำแหน่งก่อนที่จะมีการฟ้องร้อง รัฐสภาสามารถดำเนินการกล่าวหาฟ้องร้องภายหลังจากผู้ที่ถูกกล่าวหาลาออกจากตำแหน่งก็ได้ ซึ่งหากปรากฏว่ากระทำความผิดจริงก็ให้มีคำสั่งไล่ออกและตัดสิทธิประโยชน์ที่พึงจะได้รับ

(3) ผู้สอบสวนและตัดสิน ได้แก่ วุฒิสภา โดยสภาผู้แทนราษฎรทำการกล่าวหาฟ้องร้อง ส่งเรื่องไปยังวุฒิสภาเพื่อนำไปสู่การไต่สวนพิจารณาและตัดสินคดี ซึ่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นสอบสวนและตัดสินคดี ในระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment) รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 มาตรา 4 ได้กำหนดให้วุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจสอบสวนและตัดสิน แต่เพียงองค์กรเดียว ตามที่สภาผู้แทนราษฎรกล่าวหาฟ้องร้องว่ากระทำความผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

¹⁰ กขวรรณ จันทร์เณร. (2544). การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. หน้า 48.

¹¹ รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787, มาตรา 4.

2) ความผิดที่ถูกกล่าวหา

ความผิดที่เป็นเหตุแห่งการกล่าวหาตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) นั้น รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 มาตรา 4 ได้กำหนดฐานความผิดไว้ด้วยกัน 3 ฐานความผิด

(1) ความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติ หมายถึง การก่อสงครามกับประเทศสหรัฐอเมริกา หรือให้ความช่วยเหลือ หรือให้การสนับสนุนเข้าข้างฝ่ายตรงข้าม

(2) ความผิดฐานรับสินบน หมายถึง การให้หรือการยอมรับสิ่งตอบแทน เพื่อประโยชน์ที่จะได้รับของราชการ มีผลทำให้ผู้รับสินบนกระทำการ โดยมีชอบ

(3) ความผิดอาญาชั้นสูง ความผิดฐานนี้เป็นกรกล่าวหาว่าประพฤติไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่มิใช่มีรากฐานมาจากความผิดในกฎหมายอาญาทั่วไป ซึ่งแบ่งได้ 3 ประเภท

1. การใช้อำนาจในตำแหน่งที่เกินขอบเขต เพื่อให้หน่วยงานอื่นของรัฐเสื่อมเสีย

2. มีพฤติกรรมไม่ถูกต้องหรือขัดต่อหน้าที่อย่างร้ายแรง และไม่ตรงตาม

จุดประสงค์ของตำแหน่ง

3. ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งเพื่อจุดประสงค์ที่ไม่ถูกต้องหรือเพื่อประโยชน์

ส่วนตัว

3) การกล่าวหา

สำหรับวิธีการกล่าวหา นั้น รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาไม่ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ แต่ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เริ่มกล่าวหา โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนใดคนหนึ่งกล่าวหาต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎร โดยที่ประชุมก็จะแต่งตั้งให้มีคณะกรรมการยุติธรรมขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่สืบสวนหาข้อเท็จจริงตามที่กล่าวหาว่ามีมูลกระทำผิดหรือไม่ กระบวนการพิจารณาในขั้นนี้ไม่มีหลักปฏิบัติที่แน่นอน พยานหลักฐานอาจได้มาจากการค้นหาของคณะกรรมการหรือลูกขุนใหญ่ หรือโดยวิธีการได้มาจากแหล่งอื่นๆ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจเรียกพยาน ทั้งพยานเอกสารและพยานวัตถุมาพิจารณาในขั้นนี้ได้ หากผู้ใดฝ่าฝืนอำนาจของคณะกรรมการย่อมมีโทษ¹² โดยที่คณะกรรมการยุติธรรมอาจได้รับการแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือบุคคลภายนอกที่เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย โดยมีหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายและพยานหลักฐานต่างๆ และหน้าที่อีกประการของสภาผู้แทนราษฎรในการกล่าวหาดังกล่าวคือ จะต้องแต่งตั้งคณะบุคคลที่เรียกว่า Managers ซึ่งมีฐานะเป็นที่ปรึกษาสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปเป็นคู่ความฝ่ายที่ทำหน้าที่กล่าวหาฟ้องร้อง เพื่อเป็นตัวแทน

¹² บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ก (2540, 3 กันยายน). “ระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง.” วารสารกฎหมาย, ปีที่ 17, เล่ม 3. หน้า 110.

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นพิจารณาและตัดสินของวุฒิสภา โดย Managers ดังกล่าว จะมีผู้ช่วยเหลือมาจากคณะกรรมการยุติธรรมที่สืบสวนและเสนอ The Articles of Impeachment นั้นเอง¹³

4) การสอบสวนและตัดสิน

การสอบสวนและตัดสิน รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 บทที่ 1 มาตรา 3 วรรค 6 กำหนดให้วุฒิสภา (Senate) เป็นองค์กรที่พิจารณาและมีคำวินิจฉัยตัดสินข้อกล่าวหาโดยถือว่าทำหน้าที่เสมือนศาลพิเศษ (Tribunal for Trial) เฉพาะการพิจารณาคดีอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ซึ่งเป็นกระบวนการกึ่งตุลาการ (Quasi judicial) การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นไต่สวน และตัดสินของวุฒิสภานั้นจะต้องเริ่มจากการกล่าวหาของสภาผู้แทนราษฎร โดย Managers ที่ได้รับแต่งตั้งขึ้นให้ทำหน้าที่แทนคล้ายกับอัยการ ซึ่งกระบวนการพิจารณาก็ดำเนินการเหมือนศาลธรรมดาทั่วไป ซึ่งประกอบด้วยการไต่สวนเพื่อค้นหาความจริงตามคำฟ้องที่กล่าวหาเป็นข้อๆ ที่เรียกว่า The Articles of Impeachment โดยเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายกล่าวอ้างและคัดค้านพร้อมทั้งอ้างพยานหลักฐาน เพื่อสนับสนุนข้ออ้างของแต่ละฝ่าย โดยมีลักษณะเช่นเดียวกันกับการพิจารณาของศาลยุติธรรม ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิตั้งผู้แทนหรือทนายความได้ และประชาชนมีสิทธิเข้ารับฟังการพิจารณาได้

5) ผลของคำตัดสิน

ในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายหลังจากถูกถอดถอนด้วยระบบอิมพีชเมนต์แล้ว มีกระบวนการเริ่มต้นจากการที่อัยการสูงสุดเมื่อได้รับข้อมูลพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำความผิดของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ก็จะพิจารณาว่าเรื่องดังกล่าวมีมูลเพียงพอที่จะทำการสอบสวนหรือไม่ ถ้าหากอัยการสูงสุดเห็นว่ามิใช่เหตุผลเพียงพอ ก็ให้เริ่มทำการสอบสวน เมื่อได้ทำการสอบสวนเสร็จสิ้นหรือภายใน 90 วัน นับแต่วันเริ่มทำการสอบสวนอัยการสูงสุดจะต้องรายงานและยื่นคำร้องต่อศาลพิเศษ (The Special Division Court) เพื่อให้แต่งตั้งอัยการอิสระ แต่ถ้าอัยการสูงสุดเห็นว่าเรื่องดังกล่าวไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะต้องทำการสอบสวน อัยการสูงสุดจะต้องแจ้งคำวินิจฉัยของตนไปยังศาลพิเศษ และในกรณีเช่นนี้ศาลพิเศษก็ไม่มีอำนาจที่จะแต่งตั้งอัยการพิเศษได้ และนอกจากนี้ยังมีกรณีที่สมาชิกสภาองเกรสสามารถร้องขอให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องแต่งตั้งอัยการพิเศษได้เช่นกัน เมื่ออัยการสูงสุดได้รับคำร้องแล้วจะดำเนินการตามที่สมาชิกสภาองเกรสเสนอหรือไม่ก็ได้ แล้วต้องแจ้งให้สภาองเกรสทราบภายใน 30 วันนับจากวันที่ได้รับคำร้องถึงเหตุผลที่ได้ยื่นคำร้องให้ศาลแต่งตั้งอัยการอิสระหรือไม่ หากอัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องต่อศาลตามที่สมาชิกสภาองเกรสเสนอ อัยการสูงสุดก็ต้องทำรายงานชี้แจงเหตุผลของการไม่ยื่นคำร้องต่อ

¹³ แหล่งเดิม.

ศาลโดยละเอียด เมื่ออัยการสูงสุดได้ยื่นคำร้องต่อศาลพิเศษ (The Special Division Court) เพื่อแต่งตั้งอัยการพิเศษแล้วศาลพิเศษจะแต่งตั้งอัยการอิสระขึ้นพร้อมกับกำหนดหน้าที่เอาไว้ ซึ่งอัยการอิสระมีอำนาจเต็มที่โดยอิสระที่จะทำการสอบสวนฟ้องร้อง รวมถึงอำนาจดำเนินการต่างๆ ในขั้นตอนพิจารณาของลูกขุนใหญ่ ตลอดจนการสอบสวนฟ้องร้องการดำเนินคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจจนกว่าคดีจะถึงที่สุด รวมทั้งการอุทธรณ์ ฎีกา ซึ่งกระทำในนามของรัฐบาลกลาง อีกทั้งมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจในการยุติคดีไม่ว่าจะอยู่ในขั้นตอนใดก็ได้ โดยดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงยุติธรรม และเมื่อเรื่องใดอยู่ในอำนาจของอัยการอิสระแล้ว อัยการสูงสุดและกระทรวงยุติธรรมจะต้องยุติการสอบสวนและการดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับเรื่องนั้นเป็นการชั่วคราว¹⁴

3.2.2 การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยศาล

ระบบการตรวจสอบการทุจริตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น นอกจากระบบที่เรียกว่า การตรวจสอบโดยรัฐสภาแล้ว ยังมีการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยองค์กรศาลด้วยเช่นเดียวกันได้แก่

1) ระบบศาลพิเศษประเทศฝรั่งเศส ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ ซึ่งมีรูปแบบการปกครองแบบกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้ ประมุข มาจากการเลือกตั้งเรียกว่า ประธานาธิบดี อยู่ในตำแหน่ง 7 ปี และมาจากการเลือกตั้งสองรอบ ประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ มีหัวหน้ารัฐบาล หัวหน้ารัฐบาล คือ นายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรีประธานาธิบดีจะเป็นผู้ที่แต่งตั้ง สาระข้อนี้เหมือนกับระบบรัฐสภา แต่ประธานาธิบดีอาจแต่งตั้งผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรี และอาจถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้โดยไม่ต้องมีการลงนามรับสนอง นายกรัฐมนตรี เป็นหัวหน้ารัฐบาลซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีต่างๆ การทำงานของคณะรัฐมนตรีเป็นไปเหมือนกับรัฐบาลในระบบรัฐสภา คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบายในการปกครองประเทศ และต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา เช่น อาจถูกตั้งกระทู้ถามได้ หรือสภาอาจเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะก็ได้ ประธานาธิบดีสามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรได้¹⁵ แต่มีอำนาจมากกว่าระบบรัฐสภาทั่วไป เช่น เป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจพิเศษหรือมาตรการที่จำเป็นในสถานการณ์ที่สำคัญได้เช่นเดียวกับประธานาธิบดี ในระบบประธานาธิบดีจำกัดอำนาจหรือบทบาทของรัฐสภาในการออกกฎหมายอย่างมาก เช่น ออกกฎหมายได้บางประเภทตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ นอกจากนั้นให้ฝ่ายบริหารออกเป็นรัฐกฤษฎีกาเอง ในบางกรณีรัฐบาลอาจขออำนาจจากรัฐสภาเพื่อออกข้อกำหนดได้เองภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ด้วยเช่นกัน

¹⁴ บุญชัย ภูริเสถียร. (2541). หลักการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาล. หน้า 102 - 103.

¹⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ข (2536). กฎหมายมหาชน. หน้า 74 - 75.

จากหลักการสำคัญของรูปแบบการปกครองกึ่งรัฐสภาที่ประธานาธิบดีของฝรั่งเศส นั้น จะเห็นได้ว่า ได้เน้นความสำคัญแก่ฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะประธานาธิบดีมีอำนาจมากเมื่อเทียบกับฝ่ายนิติบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตาม รูปแบบการปกครองของประเทศฝรั่งเศสนั้น แม้จะให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารมากก็ตาม แต่ยังคงยึดหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันเสมอ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยปราศจากการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจที่ดี โดยในปี ค.ศ. 1993 ได้มีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหมวด 9 มาตรา 67 - 68 ใหม่ และแยกศาลสำหรับนักการเมืองเป็น 2 ศาลคือ

ศาลอาญาชั้นสูงไว้พิจารณาคดีที่ประธานาธิบดีทรยศต่อประเทศชาติ ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ ซึ่งกำหนดให้พิจารณาคดีอาญาที่รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบ

(1) องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริง การไต่สวนข้อเท็จจริง แยกการไต่สวนและสรุปข้อเท็จจริง ออกจากการตัดสินคดี โดยแยกองค์คณะผู้รับผิดชอบออกจากกัน เพื่อถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ซึ่งแยกได้เป็น 2 กรณี ตามประเภทศาลคือ

1. การไต่สวนหาข้อเท็จจริงในกรณีประธานาธิบดีถูกฟ้องร้องกระทำโดยองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริง ของศาลอาญาชั้นสูง ซึ่งตามกฎหมายประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกา 5 คน ซึ่งที่ประชุมหัวหน้าคณะในศาลฎีกาเลือก พร้อมทั้งผู้ทำการแทนอีก 2 คน องค์คณะผู้พิพากษาชุดนี้ ต้องไต่สวนข้อเท็จจริงตามที่สภาทั้งสองกล่าวหา โดยผ่านอัยการประจำศาลฎีกา หากพบข้อเท็จจริงอันเป็นข้อกล่าวหาใหม่ องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงก็ต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบ เพื่อขอมติสภาทั้งสองว่าจะให้ฟ้องกล่าวหาเพิ่มเติมหรือไม่ ถ้าไม่มีมติของสภาทั้งสอง ในข้อเท็จจริงใหม่ก็ต้องยกฟ้องในข้อหาที่กล่าวหาในฐานที่ไม่มีมูล หากไต่สวนแล้วได้ความจริงตามที่กล่าวหาที่ต้องสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในองค์คณะตัดสิน

2. การไต่สวนหาข้อเท็จจริงในกรณีรัฐมนตรีถูกฟ้องร้องนั้นตามข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้เสนอแนวทางไว้เช่นเดียวกับกรณีการไต่สวนข้อเท็จจริงความผิดประธานาธิบดี ได้กำหนดให้องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ 3 คน พร้อมผู้ทำการแทนในกรณีปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้อีก 3 คน ที่ผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษประชุมเลือกกันเอง โดยให้เลือก 1 ใน 3 คนนั้นขึ้นเป็นประธาน ทั้งนี้โดยมีวาระดำรงตำแหน่ง 3 ปี องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงต้องไต่สวนข้อเท็จจริงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยเฉพาะต้องเคารพสิทธิในการป้องกันตนเองของจำเลย การไต่สวนข้อเท็จจริงจะทำนอกห้อง ของอัยการประจำศาลฎีกาไม่ได้ หากในการไต่สวนพบข้อเท็จจริงใหม่นอกคำฟ้อง องค์คณะไต่สวนก็ต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบ อัยการประจำศาลฎีกาและคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องจะตัดสินใจแก่ฟ้องใหม่ เพื่อเพิ่มข้อหาได้

เมื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จ องค์คณะไต่สวนอาจปรับบทกฎหมายซึ่งความผิดได้ตามควร โดยต้องวินิจฉัยว่าคดีมีมูลหรือไม่มีมูล และต้องแจ้งให้อัยการและรัฐมนตรีผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยให้เวลาคัดค้าน 20 วัน ในกรณีวินิจฉัยว่ามีมูล และสรุปสำนวนส่งให้องค์คณะตัดสินของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐตัดสินต่อไป คำวินิจฉัยขององค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริง อาจฎีกาปัญหาข้อกฎหมายไปยังที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ และเมื่อศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ตัดสินยกคำวินิจฉัย องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงก็ต้องส่งคดีไปให้องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงอื่นที่ต้องตั้งขึ้นใหม่ให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่

(2) องค์คณะตัดสินคดี แยกเป็น 2 กรณีตามประเภทศาลคือ

1. องค์คณะตัดสินของศาลอาญาชั้นสูง ซึ่งตัดสินในกรณีประธานาธิบดีทรยศต่อประเทศชาติ ประกอบด้วย ผู้พิพากษาจำนวน 24 คนและผู้พิพากษาสำรองอีก 12 คน โดยให้สภาผู้แทนราษฎรเลือก ผู้พิพากษาจำนวน 12 คน และผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คน จากบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยให้ทำการเลือกภายใน 1 เดือนนับจากวันประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกภายหลังที่ได้มีการรับเลือกตั้งเข้ามา ส่วนผู้พิพากษาศาลอาญาชั้นสูง อีก 12 คน และผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คน ที่เหลือให้วุฒิสภา เลือกจากบรรดาสมาชิกวุฒิสภา โดยให้ทำการเลือกภายใน 1 เดือน นับจากวันประชุมวุฒิสภาครั้งแรกภายหลังที่ได้มีการเลือกตั้งวุฒิสภาใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งทั้งหมดหรือบางส่วน (แทนสมาชิกเดิมที่ออกตามวาระ) โดยมีวาระเท่าอายุสภาที่เลือก

2. องค์คณะตัดสินของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ กรณีรัฐมนตรีกระทำความผิด ประกอบด้วยผู้พิพากษา 15 คน โดยมีสมาชิกรัฐสภา 12 คน ซึ่ง 6 คนมาจากการเลือกตั้งกันเองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพร้อมผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คน และอีก 6 คนมาจากการเลือกตั้งกันเองของสมาชิกวุฒิสภาพร้อมผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คน ทั้งนี้ด้วยเสียงข้างมากเด็ดขาดแต่ละสภา และมีผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษอีก 3 คน พร้อมผู้พิพากษาสำรองผู้ทำการแทน อีก 1 ใน 3 คน นี้จะทำหน้าที่เป็นประธานศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ และการเลือกนี้จะกระทำทุกครั้งที่สภาสิ้นอายุ หรือถูกยุบ หรือสมาชิกพ้นตำแหน่งบางส่วน

แต่ผู้พิพากษาที่มาจากศาลฎีกามีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี ทั้งนี้โดยต้องดำเนินการตัดสินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น ต้องสำเนาเอกสารทุกชุดให้จำเลย เมื่อปิดการพิจารณาศาลจะต้องพิพากษา โดยผู้พิพากษาแต่ละนายลงมติเป็นการลับว่าจำเลยแต่ละคนมีความผิดตามฟ้องหรือไม่ จำเลยผู้นั้นจะมีความผิดก็ต่อเมื่อมีคะแนนเสียงเกินครึ่งของผู้พิพากษา เมื่อลงมติว่ามีความผิดแล้ว ให้แยกกันลงมติในโทษหากไม่มีคะแนนเสียงเกินครึ่งหนึ่ง ให้ถือโทษสูงสุดที่มีการเสนอให้จำเลยถูกปฏิเสธ และให้ลงมติในโทษที่อ่อนกว่านั้นตามที่เสนอจนกว่าจะได้คะแนนเสียงเกินครึ่ง คำพิพากษาศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ อาจฎีกาข้อกฎหมาย

ไปยังที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาต้องตัดสินภายในสามเดือน องค์คณะตัดสินคดีของศาลทั้งสองจะเป็นผู้วินิจฉัยความผิดของประธานาธิบดี หรือรัฐมนตรีตามกฎหมาย คำพิพากษาของศาลอาญาชั้นสูงถึงที่สุดไม่อาจอุทธรณ์อีกต่อไปได้ และผู้ที่มีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล คือ ฝ่ายบริหาร สำหรับโทษนั้นจะเป็นโทษตามทางอาญาเป็นหลัก ส่วนผลของคำพิพากษาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐก็เช่นกัน คือมีโทษทางอาญาตามกฎหมายเป็นหลักใช้ในการบังคับโทษโดยฝ่ายบริหารอาจแตกต่างกันตรงที่คำพิพากษาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐนั้น คณะกรรมการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เสนอให้อุทธรณ์ข้อกฎหมายต่อศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ได้ โดยศาลฎีกาต้องพิพากษาภายใน สามเดือน ซึ่งเมื่อศาลฎีกามีคำพิพากษาเช่นใดแล้ว คำพิพากษาจึงจะถึงที่สุด และบังคับโทษได้ แต่ถ้าศาลฎีกายกคำพิพากษาศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ และให้พิจารณาใหม่เฉพาะผู้พิพากษา และผู้พิพากษาศำรองที่ไม่ได้พิจารณาเรื่องนั้นมา จึงจะพิจารณาใหม่ได้¹⁶

2) ระบบศาลรัฐธรรมนูญประเทศเยอรมนี เป็นการพิจารณาคดีโดยศาลรัฐธรรมนูญ การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหลายประเทศที่กฎหมายให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาตรวจสอบ เนื่องจากเห็นว่าคดีดังกล่าวนี้มีลักษณะทางการเมือง กล่าวคือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้แก่ ประธานาธิบดีความคิดที่กล่าวหาคือ ฐานกระทำการล่วงละเมิดต่อกฎหมายพื้นฐานของประเทศโดยจงใจ โดยผู้ที่กล่าวได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 มีสิทธิเสนอผู้ตักกล่าวหาประธานาธิบดี และสภาใดสภาหนึ่งหรือทั้งสองสภาลงมติเห็นชอบกับผู้ตักดังกล่าวไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ก็สามารถกล่าวหาประธานาธิบดีได้ โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่พิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาได้เฉพาะให้พ้นจากตำแหน่ง และอาจสั่งชั่วคราวไม่ให้ปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างที่มีการพิจารณาก็ได้ ส่วนความรับผิดชอบทางอาญาของรัฐมนตรีทั้งหลายอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม¹⁷

¹⁶ กานดา สิริฤทธิภักดี. (2537). ระบบอิมพิชเมนต์. หน้า 67.

¹⁷ วิรุทธ เนติวุฒิปงศ์. (2547). การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540. หน้า 112.

บทที่ 4

วิเคราะห์ปัญหาและบทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดี กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จากการศึกษาในเรื่องบทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะพบได้ว่าเกิดปัญหาในด้านความเป็นเอกภาพในการทำงานขององค์กรที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งถือเป็นอุปสรรคในการค้นหาความจริง โดยเฉพาะในขั้นตอนกระบวนการดำเนินคดีก่อนที่จะฟ้องคดี รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติให้องค์การอัยการ โดยอัยการสูงสุดมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะเรื่องการใช้ดุลพินิจตั้งไม่ฟ้องของอัยการ ในเมื่อคดีอาญาทั่วไปในชั้นที่สุดแล้วจะมีผลทำให้คดีอาญาสิ้นสุดลงด้วยการตั้งไม่ฟ้อง แต่การดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นการดำเนินคดีที่สำคัญมากกว่าการดำเนินคดีอาญาทั่วไป เหตุใดสำหรับการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการดำเนินการร้องขอให้ทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตกเป็นของแผ่นดิน ในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การไม่ดำเนินการฟ้องหรือไม่ดำเนินการร้องขอของอัยการสูงสุดกลับมีผลเป็นเพียงการยับยั้งการดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการชั่วคราว โดยการตั้งคณะทำงานขึ้นมาเท่านั้น ซึ่งผู้เขียนจะทำการศึกษาการใช้ดุลพินิจของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังนี้

4.1 วิเคราะห์ปัญหาการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 305 วรรคห้า (เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 272) ที่บัญญัติว่า “...ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าว ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทนก็ได้” ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 11 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดเวลาสิบสี่วัน... ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้ง

ทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ แต่ต้องฟ้องภายในสิบสี่วันนับแต่วันครบกำหนด” กอรปกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 80 (1) วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “...คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง...” นั้น ผู้เขียนเห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถทำได้ ด้วยเหตุเนื่องจากมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 23 (2) บัญญัติให้ “คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติตามมาตรา 11”

ดังนั้นจึงได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ถึงประเด็นแห่งอำนาจฟ้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 23 ว่าในบทบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติให้ “ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้แก่ (1) อัยการสูงสุด (2) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติตามมาตรา 11” เมื่อเปรียบเทียบกับคดีอาญาทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 ซึ่งบัญญัติให้ “บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล (1) พนักงานอัยการ (2) ผู้เสียหาย” แล้วจะเห็นได้ว่าคดีทั้ง 2 ประเภท มีการให้อำนาจต่อบุคคลที่จะฟ้องคดีเหมือนกัน แต่สิ่งที่แตกต่างกันของคดีทั้ง 2 ประเภทนี้ ก็คือ

1) สำหรับคดีอาญาทั่วไปกฎหมายบัญญัติไว้เพียงกว้างๆ ว่า “ผู้เสียหาย” แต่แท้ที่จริง “ผู้เสียหาย” ก็มีข้อจำกัดในการฟ้องคดีตามหลักเกณฑ์ของศาลฎีกาว่าต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัย และตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 3 ถึงมาตรา 6 และมาตรา 29 บัญญัติไว้ ส่วนในคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กฎหมายบัญญัติถึงคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติตามมาตรา 11” ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจฟ้องได้นั้นจะต้องปฏิบัติตามมาตรา 11 เสียก่อน คือจะต้องมีการตั้งคณะทำงาน และหากคณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติได้กฎหมายจึงบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้

2) ในคดีอาญาทั่วไปอำนาจในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการและผู้เสียหายนั้น จะมีลักษณะของการเป็นอิสระต่อกันไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกัน คือต่างคนต่างฟ้องหรือเป็นโจทก์ร่วมกันก็ได้ อันมีลักษณะเป็นการบัญญัติกฎหมายว่า (1) พนักงานอัยการ หรือ (2) ผู้เสียหาย มีอำนาจฟ้องคดี แต่ในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อเป็นดังที่กล่าวมาในข้อข้างต้นแสดงให้เห็นว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่มีอำนาจฟ้องคดีจนกว่าจะมีการตั้งคณะทำงาน และเมื่อหาข้อยุติไม่ได้แล้วเท่านั้น อันมีลักษณะเป็นการบัญญัติกฎหมายว่า (1) อัยการสูงสุด แล้วค่อย (2) คณะกรรมการ

ป.ป.ช. ดังนั้นเมื่ออัยการสูงสุดใช้อำนาจในการฟ้องคดีแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทนได้

จากข้อแตกต่างทั้งสอง จึงพบได้ว่าการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อำนาจในการฟ้องคดี “หลัก” เป็นอำนาจของอัยการสูงสุด ส่วนอำนาจในการฟ้องคดี “รอง” เป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้เห็นได้ว่าจุดประสงค์หลักในการตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนี้มีไว้วัตถุประสงค์ที่จะให้อัยการสูงสุดเป็นเสมือนบุรุษไปรษณีย์ หรือไม่มีคุณพินิจพิจารณาสิ่งคดีแต่อย่างใด อัยการสูงสุดยังคงมีบทบาทในการใช้คุณพินิจเพื่อปฏิบัติตามอำนาจแห่งกฎหมายในการดำเนินคดีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่

ในส่วนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 305 วรรคห้า และมาตรา 308 (เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มาตรา 275) ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 11 วรรคหนึ่ง จะเห็นได้ว่ากฎหมายบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทนได้

ดังนั้นจากการศึกษารัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงพบว่าสาเหตุที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทนได้นั้น สาเหตุแห่งการบัญญัติมอบอำนาจให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทนได้นั้นไม่ใช่เพราะเหตุตัดอำนาจอัยการสูงสุด แต่น่าจะเป็นเพราะในการประชุมกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฯ เห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่มีความชำนาญโดยเป็นการเลียนแบบมาจากต่างประเทศคือประเทศฝรั่งเศส โดยไม่ได้นำมาปรับปรุงใช้ให้เหมาะสมกับลักษณะและรูปแบบขององค์กรอัยการในประเทศ ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่บัญญัติว่า “...หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน...” นั้น ขัดกับหลักการดำเนินอาญาในประเทศไทย ซึ่งใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างชัดเจน เพราะแม้ว่าในคดีอาญาทั่วไปซึ่งเป็นคดีที่ไม่เกี่ยวกับรัฐโดยตรงและเป็นคดีที่มีความสำคัญน้อยกว่า ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 28 ยังบัญญัติให้อำนาจเฉพาะแก่ผู้เสียหายเท่านั้นที่สามารถฟ้องคดีอาญาได้ ซึ่งก็ไม่ได้บัญญัติเกินเลยถึงขั้นให้อำนาจแก่ผู้เสียหายแต่งตั้งทนายความเป็นตัวความฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาแทนได้ ในขณะที่การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นคดีที่สำคัญกว่าคดีอาญาทั่วไป และเป็นคดี

เกี่ยวกับรัฐโดยตรง กลับมอบอำนาจให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ กรณีนี้จึงพบได้ว่า การบัญญัติให้ทนายความฟ้องคดีแทนดังกล่าวจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากยังไม่มีการวางระเบียบหรือข้อปฏิบัติถึงวิธีการในการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะใช้ดำเนินการจัดการแต่งตั้งทนายฟ้องคดีแทน รวมถึงการควบคุมตรวจสอบและความรับผิดชอบของทนายความที่จะเข้ามาดำเนินคดีแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวบัญญัติให้อำนาจแก่ อัยการสูงสุดเท่านั้นในการฟ้องคดี โดยมีได้ บัญญัติรวมถึงผู้รักษาการแทน หรือผู้ดำเนินการแทน หรืออัยการอื่นผู้ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุดด้วย ทั้งๆ ที่ในส่วนของการดำเนินการของพนักงานอัยการนั้นมีระบบควบคุมและตรวจสอบทั้งภายนอกและภายใน รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้ทนายความซึ่งเป็นองค์กรเอกชนมีอำนาจฟ้องคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในขณะที่อัยการอื่นซึ่งไม่ใช่ อัยการ สูงสุด ไม่สามารถลงนามเป็นผู้ฟ้องคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ยิ่งกว่านั้นแม้การที่อัยการสูงสุดมอบหมายอำนาจให้พนักงานอัยการสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 2 ดำเนินการแทนยังไม่มีบทบัญญัติที่แน่นอน ต้องใช้การตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและคำวินิจฉัยของศาลฎีกาเป็นหลักในการพิจารณา

กรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทนได้เมื่ออัยการสูงสุดจะไม่ดำเนินการฟ้องให้ นั่นเป็นการนำเอาหลักการของต่างประเทศมาใช้ในประเทศไทย ซึ่งสาเหตุที่นำมาใช้เป็นกฎหมายได้ก็มีที่มาจากกรณีด้วยการลงคะแนนเสียงข้างมากเท่านั้น ไม่ได้เป็นเพราะการให้เหตุผลว่าเหตุใดจึงควรเป็นเช่นนั้นเช่นนี้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าก่อนจะนำเอาหลักการในต่างประเทศมาบังคับใช้ในประเทศไทยนั้นควรจะศึกษาถึงลักษณะของกฎหมายที่จะนำมาปฏิบัติเสียก่อนว่า สามารถนำมาใช้กับประเทศไทยได้หรือไม่ และควรศึกษาถึงลักษณะขององค์กรที่จะเป็นผู้ปฏิบัติเสียก่อนว่าองค์กรนั้นๆ สามารถรองรับการดำเนินการในรูปแบบที่จะนำมาใช้ได้หรือไม่

อีกประการหนึ่งก็คือ ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะบัญญัติไว้เช่นนั้น อันมีลักษณะว่าให้อัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่พิจารณาตรวจสอบ เฉพาะสำนวนการไต่สวนที่ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งมาให้ อัยการสูงสุด ซึ่งแสดงว่าดุลพินิจในการฟ้องคดีอาญาของอัยการสูงสุด มีข้อจำกัดอยู่ภายใต้กรอบมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. และในสำนวนการไต่สวนดังกล่าวเท่านั้นก็ตาม แต่ทั้งนี้กฎหมายไม่ถึงกับจำกัดอำนาจการใช้ดุลพินิจของอัยการสูงสุดให้พิจารณาตั้งฟ้องคดีตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่เพียงทางเดียวกฎหมายยังให้อำนาจอัยการสูงสุดใช้ดุลพินิจเพื่อยับยั้งสำนวนการไต่สวนของคณะ ป.ป.ช. ซึ่งอัยการสูงสุดอาจนำหลักการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการมีความเห็น และคำสั่งฟ้อง สั่งไม่ฟ้อง หรือ

สอบสวนเพิ่มเติม ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141 ถึงมาตรา 143 มาพิจารณาประกอบการดำเนินการได้ด้วย หากอัยการสูงสุดเห็นว่าพยานหลักฐานที่คณะทำงานเสนอมานั้นยังไม่สมบูรณ์ อาทิเช่นหลักฐานไม่เพียงพออัยการสูงสุดมีอำนาจไม่ฟ้องได้โดยไม่ต้องมีคำสั่งไม่ฟ้องก่อน

ดังนั้นการให้อัยการสูงสุดเข้ามามีส่วนร่วมในการไต่สวนกับคณะทำงาน โดยให้มีหน้าที่ชี้ขาดเพื่อหาข้อยุติในการฟ้องแก่คณะทำงานที่ตั้งขึ้น อันเข้าลักษณะของการตรวจสอบสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกชั้นหนึ่ง นอกจากนี้ยังเป็นลักษณะของการร่วมกันค้นหาข้อเท็จจริงให้ได้ความจริงสมบูรณ์ตามระบบไต่สวนด้วย เนื่องจากอัยการสูงสุดจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในสำนวนคดีที่มีผู้กล่าวว่า เป็นบุคคลหมายเลข 1 ที่จะต้องรับผิดชอบ “...เพราะว่ารัฐธรรมนูญหลายประเทศที่จะให้ดำเนินคดีในศาลพิเศษนี้กำหนดให้หมายเลข 1 ของอัยการเป็นคนทำ หมายเลข 1 จะต้องรับผิดชอบ...” และเหตุผลอีกประการหนึ่งที่ผู้เขียนเสนออัยการสูงสุดเป็นผู้ดำเนินการชี้ขาดข้อยุติดังกล่าว ก็เนื่องจากถึงแม้ว่าในความเป็นจริงแล้วอัยการสูงสุดจะเป็นข้าราชการในฝ่ายบริหาร และกฎหมายบัญญัติให้อัยการสูงสุดอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีด้วยก็ตาม แต่นายกรัฐมนตรีไม่มีบทบาทและอำนาจในการแต่งตั้ง โยกย้าย หรือถอดถอนอัยการสูงสุด ซึ่งกระบวนการในการแต่งตั้งอัยการสูงสุดก็เป็นอำนาจของคณะกรรมการอัยการ หรือ ก.อ. โดยไม่อยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแต่อย่างใด แม้กระทั่งอำนาจในการ โอนข้าราชการซึ่งเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีก็ไม่สามารถนำมาใช้กับข้าราชการอัยการได้ คือจะใช้อำนาจดังกล่าวได้ก็แต่เฉพาะกับข้าราชการประจำในฝ่ายบริหารโดยทั่วไปเท่านั้น หรือหากจะใช้อำนาจในการ โอนข้าราชการอัยการ ไปเป็นข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการฝ่ายอื่น นายกรัฐมนตรีจะสั่งได้ต่อเมื่อข้าราชการอัยการผู้นั้นยินยอมและ ก.อ. เห็นชอบอันถือเป็นการวางหลักประกันการแทรกแซงการใช้อำนาจจากฝ่ายบริหาร ประกอบกับข้าราชการอัยการถึงแม้จะเป็นข้าราชการในฝ่ายบริหาร แต่เป็นฝ่ายบริหารที่มีลักษณะพิเศษที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานยุติธรรมทางอาญา ซึ่งจำเป็นต้องมีความเป็นอิสระต่อฝ่ายบริหารและไม่ตกอยู่ในการบังคับบัญชาโดยสิ้นเชิงของฝ่ายบริหาร ดังนั้นในประเด็นเกี่ยวกับการเมืองอัยการสูงสุดของไทยจึงมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานยุติธรรม แต่แม้ในขณะที่เดียวกันที่อัยการสูงสุดจะต้องรับฟังและพิจารณาปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาล อัยการสูงสุดก็จะเลือกปฏิบัติตามแต่เฉพาะนโยบายที่ก่อขึ้นเพื่อสาธารณประโยชน์ และไม่ขัดต่อกฎหมายเท่านั้น

การใช้ดุลพินิจของอัยการกรณีการดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน การดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญ

แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 291 มาตรา 294 วรรคสามและมาตรา 308 ประกอบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 38 วรรคสอง 80 วรรคสอง จะเห็นได้ว่ากฎหมายบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีเอง แต่การดำเนินการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่ำรวยผิดปกติ กฎหมายกลับมิได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทนได้

ในการวิเคราะห์การให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจของอัยการสูงสุด ในการดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ไม่ว่าจะเป็นเพราะเหตุร่ำรวยผิดปกติ หรือเพราะเหตุทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติก็ตาม ต่างมีประเด็นในการใช้ดุลพินิจของอัยการสูงสุดเช่นเดียวกับการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือตั้งประเด็นคำถามว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเองได้หรือไม่ ซึ่งเมื่อวิเคราะห์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 294 วรรคสาม ที่บัญญัติ “ให้นำบทบัญญัติ มาตรา 305 วรรคห้า มาบังคับใช้โดยอนุโลม” และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 38 วรรคสอง ที่บัญญัติ “...ให้นำบทบัญญัติ มาตรา 80 วรรคสอง มาบังคับใช้โดยอนุโลม” จะเห็นได้ว่าทั้งสองเหตุหากคณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเอง ซึ่งคณะทำงานต้องหาข้อยุติให้ได้ภายในสิบสี่วัน หากไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดเวลา สิบสี่วันนับแต่วันตั้งคณะทำงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองได้ แต่ต้องภายใน สิบสี่วันนับแต่วันครบกำหนดนั้น ผู้เขียนเห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถทำได้ด้วยเหตุผลเดียวกับการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กล่าวมาในหัวข้อที่แล้ว เพราะเป็นการบัญญัติโดยคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฯ เช่นเดียวกันกับเรื่องการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั่นเอง

กรณีดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังที่กล่าวมาแล้วว่า กรณีที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. สั่งฟ้องคดีเองได้ แม้ว่าอัยการสูงสุดจะไม่ดำเนินการฟ้องให้ เป็นการจะนำเอาหลักการของต่างประเทศมาใช้ในประเทศไทยซึ่งขณะ โดยการลงคะแนนเสียงข้างมาก ไม่ได้เป็นเพราะการให้เหตุผลว่าเหตุใดจึงควรเป็นเช่นนั้นเช่นนี้ ดังนั้นก่อนจะนำเอาหลักการในต่างประเทศมาบังคับใช้ในประเทศไทยนั้น ควรศึกษาถึงลักษณะของกฎหมายที่จะนำมาปฏิบัติเสียก่อนว่า สามารถนำมาใช้กับประเทศไทยได้หรือไม่ และควรศึกษาถึงลักษณะขององค์กรที่จะเป็นผู้ปฏิบัติเสียก่อนว่า องค์กรสามารถรองรับการดำเนินการในรูปแบบที่จะนำมาใช้ได้หรือไม่

นอกจากนี้ยังเห็นว่าควรให้อัยการสูงสุดเข้าร่วมในการไต่สวนภายหลังจากที่เมื่ออัยการสูงสุดตรวจสอบสำนวนการไต่สวนแล้วเห็นว่า พยานหลักฐานยังไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะฟ้องโดยให้มีหน้าที่ชี้ขาดเพื่อยุติในการฟ้องแก่คณะทำงานที่ตั้งขึ้น อันเข้าลักษณะของการตรวจสอบสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเป็นลักษณะของการร่วมกันค้นหาข้อเท็จจริงให้ได้ความสมบูรณ์ตามระบบไต่สวนด้วย

ในประเด็นสำคัญที่วิเคราะห์เห็นว่า การที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทนได้นั้น มิใช่เป็นเรื่องที่มีสาระสำคัญหรือจำเป็นแต่อย่างใด เพราะหากจะให้เหตุผลว่าเนื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีวัตถุประสงค์หลักในการดำเนินคดีแล้ว กฎหมายก็ไม่ควรบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีเองได้ หรือหากจะให้เหตุผลว่าเพื่อให้มีทนายความในการดำเนินคดีในชั้นศาลแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าตามหลักการดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังที่กล่าวมาแล้วว่าเป็นการดำเนินคดีในระบบไต่สวน แม้หากไม่มีทนายความก็เป็นหน้าที่ของศาลและคู่ความทุกฝ่าย ในอันที่จะต้องร่วมมือกันเพื่อค้นหาความจริงให้ปรากฏอยู่แล้ว หรือหากจำเป็นจะต้องมีทนายความจริงๆ ก็เป็นเรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการได้อยู่แล้ว ไม่จำเป็นจะต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เพราะหากเป็นเรื่องที่จำเป็นและสำคัญจริงๆ เหตุใดในการดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตกเป็นของแผ่นดินเพราะเหตุรั่วรัยผิดปกติกฎหมายจึงไม่บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทนได้

การใช้ดุลพินิจของอัยการสูงสุดในการพิจารณาการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. นั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 276 ว่า “...ให้ส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษา” กรณีดังกล่าวจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มิได้บัญญัติให้ส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุด แต่ให้ส่งเรื่องไปศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อพิจารณาพิพากษาเลย ต่อมาจึงนำมาบัญญัติเป็นรายละเอียดในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ในหมวด 4

การใช้ดุลพินิจของอัยการสูงสุด ในการพิจารณาคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน จะมีความแตกต่างกับการใช้ดุลพินิจพิจารณาคดีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังที่จะวิเคราะห์ต่อไป

คดีอาญาด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสอง วรรคสาม และมาตรา 43 วรรคสาม

บัญญัติไว้มีใจความว่า ให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีตามความเห็นของคณะกรรมการไต่สวน หรือตามความเห็นขององค์คณะผู้พิพากษา การบัญญัติดังกล่าวจะถือว่าเป็นการบังคับให้อัยการสูงสุดต้องฟ้องคดีตามความเห็นของคณะกรรมการไต่สวน หรือขององค์คณะผู้พิพากษาซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนแล้วแต่กรณีโดยไม่มีดุลพินิจ อันเป็นไปตามหลักค่านิยมคืออาญาตามกฎหมาย (Legality Principle)¹ ซึ่งแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาทั่วไป และการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เป็นการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) หรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่าก่อนอื่นจะต้องวิเคราะห์ถึงหลักค่านิยมคืออาญาตามกฎหมายกับหลักค่านิยมคืออาญาตามดุลพินิจ ดังที่กล่าวมาแล้ว

หลักค่านิยมคืออาญาตามกฎหมาย คือ หลักการในการดำเนินคดีอาญาที่เจ้าพนักงานจะต้องดำเนินการสอบสวนฟ้องร้องคดีฟ้องร้องคดีทุกเรื่อง โดยไม่ต้องคำนึงถึงความจำเป็นหรือเหตุผลใดๆ การตัดสินใจฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ต้องหาของอัยการนั้น ขึ้นอยู่กับการกระทำของผู้ต้องหาเข้าองค์ประกอบความผิดตามกฎหมายครบถ้วนหรือไม่เท่านั้น ซึ่งหากพิจารณาการกระทำของผู้ต้องหาเข้าองค์ประกอบความผิดแล้ว อัยการต้องยื่นฟ้องต่อศาลเสมอไป

หลักค่านิยมคืออาญาตามกฎหมายนั้น แม้ว่าอัยการจะต้องดำเนินการฟ้องร้องคดีทุกเรื่อง แต่การตัดสินใจฟ้องร้องคดีของอัยการนั้น อัยการสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าการกระทำของผู้ต้องหาเข้าองค์ประกอบความผิดตามกฎหมายครบถ้วนหรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นว่ากระทำของผู้ต้องหาเข้าองค์ประกอบความผิดตามกฎหมาย อัยการต้องดำเนินการฟ้องร้อง ซึ่งในการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. นี้ กฎหมายบัญญัติไว้แต่เพียงว่าให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีตามความเห็นของคณะกรรมการไต่สวนหรือตามความเห็นขององค์คณะผู้พิพากษา แต่มิได้บัญญัติลงไปในเรื่องละเอียดว่า เมื่ออัยการสูงสุดพิจารณาถึงรายงานและเอกสารที่คณะกรรมการไต่สวนส่งมา หรือพิจารณาเรื่องดังกล่าว โดยอัยการสูงสุดเห็นว่าการกระทำของผู้ต้องหาไม่เข้าองค์ประกอบความผิดแล้วอัยการสูงสุดจะต้องดำเนินการอย่างไร²

หลักค่านิยมคืออาญาตามดุลพินิจ ถือว่าการดำเนินการทั้งปวงในขั้นตอนการสอบสวนฟ้องร้อง เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น จึงเป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน ในอันที่จะดำเนินการสอบสวนหรือไม่ดำเนินการสอบสวนหรือยุติการสอบสวนได้เสมอ และเมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วหากเห็นว่าผู้กล่าวหา

¹ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2545). คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. หน้า 155.

² คณิต ฅ นคร เห็นว่าแม้การฟ้องคดีในกรณีดังกล่าวนี้จะปฏิบัติตาม “หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย ... แต่อัยการสูงสุดก็มีอำนาจที่จะไม่ยื่นฟ้องได้, อ้างถึงใน คณิต ฅ นคร. (2549). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. หน้า 969.

หรือผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิดจริงและมีพยานหลักฐานพอฟ้อง เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องร้องอาจใช้ดุลพินิจฟ้องร้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาลได้ด้วย กล่าวคือถือเป็นกรณีใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีมูล โดยในบางคดีแม้ปรากฏว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมาย และมีพยานหลักฐานเพียงพอว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด แต่อัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ ซึ่งอัยการจะต้องพิจารณาต่อไปเป็นลำดับสุดท้ายว่ามีเหตุอันควรที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้าเห็นว่ามีเหตุอันควรไม่ฟ้องผู้ต้องหา ก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้หา นั้น อันเป็นไปตามหลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ ทั้งนี้เหตุอันควรที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้แก่

- 1) การฟ้องคดีนั้น ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือ
- 2) การฟ้องคดีจะขัดต่อความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือ
- 3) การฟ้องคดีจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย ความมั่นคง และผลประโยชน์สำคัญของประเทศ ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 78³ หรือ

- 4) กรณีที่มีผู้ต้องหาหลายคนร่วมกระทำความผิดและอัยการต้องการกันผู้ต้องหาคนใดคนหนึ่งเป็นพยาน โดยการกันผู้ต้องหาบางคนเป็นพยานจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติ ในการป้องกันอาชญากรรมสำคัญ จะเห็นได้ว่าการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดี ตามหลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ จะเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการพิจารณาสั่งคดีของอัยการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจในการให้เหตุผลในแต่ละคดี

สำหรับเหตุผลที่ว่าอัยการไทยใช้ “หลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ” ในการดำเนินคดีอาญาก็เนื่องมาจากดังที่กล่าวมาแล้วว่า ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในประเทศไทย ไม่มีบทบัญญัติให้อัยการต้องฟ้องคดีทุกเรื่อง และยิ่งไปกว่านั้นยังบัญญัติให้อำนาจอัยการถอนฟ้องคดีได้ด้วย แต่สำหรับการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. ที่กล่าวมานี้มีกฎหมายคือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสอง วรรคสาม กำหนดให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีตามความเห็นของคณะกรรมการไต่สวนหรือขององค์คณะผู้พิพากษา และไม่มีกฎหมายให้อำนาจอัยการสูงสุดถอนฟ้องคดีได้

³ ปัจจุบัน ระเบียบดังกล่าวมีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2549, ข้อ 3 โดยเพิ่มข้อความในวรรคสองว่า “ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับในการสั่งไม่อุทธรณ์และสั่งไม่ฎีกาด้วย”.

ในการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวนั้น เป็นการดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีตามความเห็นของคณะกรรมการไต่สวนหรือขององค์คณะผู้พิพากษา และไม่มีกฎหมายให้อำนาจอัยการสูงสุดถอนฟ้องคดีได้ ประกอบกับการที่อัยการสูงสุดใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเข้าองค์ประกอบความผิดหรือไม่ อันเป็นการพิจารณาถึงองค์ประกอบความผิดตามกฎหมายนั้น โดยหากการกระทำของผู้ต้องหาเข้าองค์ประกอบความผิดตามกฎหมายครบถ้วนแล้ว อัยการสูงสุดจะต้องฟ้องคดีตามความเห็นของคณะกรรมการไต่สวนหรือขององค์คณะผู้พิพากษา โดยที่อัยการสูงสุดไม่สามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาไม่ฟ้องคดี เมื่อการกระทำของผู้ต้องหาเข้าองค์ประกอบความผิดตามกฎหมายครบถ้วนแล้ว นั่นก็คืออัยการสูงสุดใช้หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายนั่นเอง

ปัจจุบันระเบียบดังกล่าวมีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2549 ข้อ 3 โดยเพิ่มข้อความในวรรคสองว่า “ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับในการสั่งไม่อุทธรณ์และตั้งไม่ฎีกาด้วย”

สำหรับสาเหตุที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 วรรคสอง วรรคสาม และมาตรา 43 วรรคสาม กำหนดให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีตามความเห็นของคณะกรรมการไต่สวน หรือตามความเห็นขององค์คณะผู้พิพากษา อาจเป็นเพราะเหตุผลหลายประการ ดังต่อไปนี้

1) เพราะบุคคลที่ร่วมทำหน้าที่ เป็นองค์คณะในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวนมีบุคคลที่มีคุณวุฒิทางด้านกฎหมายเป็นการเฉพาะเจาะจง มากกว่าองค์คณะที่ร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งทำให้สำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการไต่สวนในการรวบรวมพยานหลักฐานให้เพียงพอกับข้อเท็จจริงที่จะปรับเข้าข้อกฎหมาย ในการตีความข้อกฎหมาย และในการปรับใช้กฎหมายมีความครบถ้วนของพยานหลักฐาน ทั้งในส่วนข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย สูงกว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2) มีการตรวจสอบการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวนอีกชั้นหนึ่ง โดยองค์คณะผู้พิพากษา กล่าวคือความเห็นของคณะกรรมการไต่สวนที่เห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลนั้นยังไม่เป็นที่สุดต้องถูกตรวจสอบความเห็นโดยองค์คณะผู้พิพากษา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 43 เพื่อพิจารณาต่อไป อันเป็นการตรวจสอบถึงสองชั้น (Double Check) ดังนั้นผลของการไต่สวนจึงน่าเชื่อถือว่ามีตรวจสอบแล้วจากองค์คณะผู้พิพากษา

3) กรณีดังกล่าว ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 38 ถือเป็น การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวน ซึ่งถูกแต่งตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะ กล่าวคือคณะกรรมการไต่สวนจะมี 5 คน โดยอย่างน้อย 1 คน จะต้องเป็นข้าราชการตุลาการระดับไม่ต่ำกว่าชั้น 6 และอย่างน้อย 1 คน จะต้องเป็นข้าราชการอัยการระดับไม่ต่ำกว่าชั้น 6 เช่นกัน

4.2 วิเคราะห์ปัญหาบทบาทในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของอัยการสูงสุด

สืบเนื่องมาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มิได้บัญญัติถึงรายละเอียดแห่งอำนาจ หน้าที่ และบทบาทของอัยการสูงสุดให้มีความชัดเจนดังเช่นการบัญญัติถึงอำนาจ หน้าที่ และบทบาท ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้นการดำเนินการของอัยการสูงสุดในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวจึงเกิดปัญหาและส่วนมากจะเป็นปัญหาจากการตีความกฎหมาย อันเกิดจากความไม่ชัดเจนของการร่างกฎหมายนั่นเอง ในส่วนนี้ผู้เขียนจึงเห็นสมควรทำการวิเคราะห์ถึงบทบาท และปัญหาต่างๆ เหล่านี้ ทั้งนี้เพื่อจะได้ทราบถึงปัญหาอุดช่องว่างของกฎหมายและหาทางแก้ปัญหาขึ้นอีกในอนาคต ซึ่งปัญหาต่างๆ สามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

4.2.1 วิเคราะห์บทบาทของอัยการสูงสุดกรณีจำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์

หากอัยการสูงสุดเห็นว่ารายงานการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีได้แล้วอัยการสูงสุดจะดำเนินการฟ้องคดีแก่ผู้ถูกกล่าวหาต่อไป แต่หากพิจารณาแล้วเห็นว่ารายงานการไต่สวนดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีก็ให้ตั้งคณะทำงานขึ้น

หลักเกณฑ์ที่อัยการสูงสุดใช้ในการพิจารณาความไม่สมบูรณ์ ของรายงานการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาจาก 2 กรณี คือ

1) กรณีเพิ่งปรากฏพยานหลักฐานขึ้นภายหลัง หลังจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. สรุปรายงานและทำความเข้าใจแล้ว

2) กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาร้องขอความเป็นธรรมต่ออัยการสูงสุด เพื่อให้มีการไต่สวนพยานหลักฐานใดเพิ่มเติม ไม่ว่ากรณีใดก็ตามหากอัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่า การไต่สวนพยานหลักฐานตามรายงานไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังฟังไม่สิ้นกระแสะความ หรือการไต่สวน

พยานใดในประเด็นจะทำให้รูปคดีเกิดความชัดเจน และเป็นธรรมกับบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง⁴ อัยการสูงสุดจะระบุนข้อที่ไม่สมบูรณ์แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อตั้งคณะทำงานระหว่าง คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดขึ้น เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ส่ง อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป

คดีที่เป็นปัญหาในปัจจุบันคดีหนึ่งคือคดีหวยบนดินที่ ค.ต.ส. ได้มอบหมายให้ ทนายความยื่นฟ้องเจ้าพนักงานไว้ และเมื่อ ค.ต.ส. หมุดวาระหน้าที่ลงเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2551 และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ร้องเข้ามาเป็นโจทก์ร่วมศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองได้อนุญาตให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ร่วมได้

คดีนี้มีเจ้าพนักงานหรือข้าราชการหลายคนตกเป็นจำเลย กรณีจึงเกิดปัญหาว่าพนักงาน อัยการจะเข้าแก้ต่างให้เจ้าพนักงานหรือข้าราชการที่ตกเป็นจำเลยเหล่านั้นได้หรือไม่

ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นว่าคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นคดีของรัฐ คดีหวยบนดินที่ เป็นคดีอยู่ระหว่างพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางอาญาในขณะนี้จึง เป็นคดีของรัฐ

คดีดังกล่าวนี้ตามรายงานข่าวกล่าวว่า เป็นคดีที่อัยการสูงสุดขอให้มีการสอบสวน เพิ่มเติมแต่ ค.ต.ส. ไม่เห็นฟ้องด้วยเลยตั้งทนายความให้ฟ้องคดีเองตามกฎหมายว่าด้วย คณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีจึงน่าจะเป็นเรื่องสิทธิขององค์กรทั้งสององค์กรของรัฐ โดยรัฐแท้ที่ ต้องการจะเอาชนะคะคานกันแทนที่จะร่วมมือกันทำงานให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม และเกิด ความเป็นธรรมกับผู้ถูกกล่าวหา

รัฐธรรมนูญปี 2540 เดิมที่พิจารณากันในสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น ประสงค์จะให้อัยการ สูงสุดต้องทำสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น กล่าวคือเมื่อได้รับสำนวนการ ไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว อัยการสูงสุดต้องฟ้องคดีต่อศาลไปเลยทีเดียวโดยจะ ดำเนินการใดๆ ต่อไปไม่ได้เลย เห็นได้ว่าหากอัยการสูงสุดดำเนินการไปตามนั้นก็คงจะเป็นการไม่ ถูกต้องนัก เนื่องจากอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ต้องหาได้ เพราะ โดยหลักแล้วการสั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการเป็นการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการโดยแท้ ดังนั้นสิ่ง

⁴ ตัวอย่างเช่น กรณีหนึ่งที่ผู้ถูกกล่าวหาฟ้องขอความเป็นธรรมว่าเอกสารสำคัญประกอบรายงานผู้ถูก กล่าวหาไม่ได้ทำขึ้น ขอให้ทำการตรวจพิสูจน์ลายมือชื่อของผู้ถูกกล่าวหาในเอกสารดังกล่าว ซึ่งกรณีนี้อัยการ สูงสุดได้พิจารณาแจ้งข้อไม่สมบูรณ์ดังกล่าว และให้คณะทำงานตรวจพิสูจน์ลายมือชื่อของผู้ถูกกล่าวหา อ้างถึงใน คัมภีร์ แก้วเจริญ. (2547). การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศึกษาเฉพาะขั้นตอนพนักงาน อัยการ. หน้า 67.

สำคัญที่พนักงานอัยการจะต้องมีคือความเป็นภาวะวิสัย ความเป็นอิสระ รวมทั้งมีความเป็นกลางไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของใครคนหนึ่งคนใด หรือองค์กรหนึ่งองค์กรใดโดยเฉพาะ หากให้อัยการสูงสุดสั่งฟ้องคดีดังกล่าวไปที่สำนักงานการไต่สวนของ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์ การกระทำของอัยการก็จะต้องขัดกับหลักการที่กฎหมายวางไว้ ที่จะต้องมีความเป็นภาวะวิสัยนั่นเอง เนื่องจากการสั่งฟ้องคดีของอัยการเป็นการกระทบกระเทือนกับสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาโดยตรง เป็นการกระทำผิดหลักการตรวจสอบ (Examination principle)

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงมีการบัญญัติกฎหมายในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นยังไม่สมบูรณ์ อัยการสูงสุดมีอำนาจแจ้งกลับไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ในขั้นตอนของการสอบสวนเพิ่มเติมต่อไปนั้น ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนของแต่ละฝ่าย จำนวนฝ่ายละเท่าๆ กัน แล้วรวบรวมหลักฐานส่งให้อัยการสูงสุดต่อไป⁵ ซึ่งหลักการดังกล่าวมีกฎหมายรัฐธรรมนูญรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 305 วรรคห้า บัญญัติว่า

“ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งตามวรรค 4 ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และอัยการสูงสุดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะทำงานหนึ่ง โดยมีผู้แทนแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่าๆ กัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดี ในกรณีที่คณะกรรมการดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้”

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 305 วรรค 5 ดังกล่าว จะเห็นได้ว่าหากอัยการสูงสุดเห็นว่าได้มีการสอบสวนเพิ่มเติมแล้วก็ตาม แต่พยานหลักฐานที่ได้รวบรวมมาแล้วนั้นก็ยังไม่มีอาจฟังเป็นที่ยุติได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด หรืออัยการสูงสุดเห็นว่ากรกระทำนั้นไม่เป็นความผิด กรณีต้องมีบทบัญญัติเพื่อประกันความขัดแย้งในมโนธรรมของอัยการสูงสุดในกรณีดังกล่าวนี้จึงจะชอบด้วยหลักการ⁶ เหตุนี้รัฐธรรมนูญฯ จึงได้กำหนดผู้มีอำนาจฟ้องเป็น 3 องค์กร คือ (1) อัยการสูงสุด (2) คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือ (3) ทนายความที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.

⁵ คณิต ฒ นคร. เล่มเดิม. หน้า 678.

⁶ แหล่งเดิม

แต่งตั้ง และต่อมาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 11 บัญญัติไว้สอดคล้องต้องกัน

ดังนั้นกรณีคดีของนายบดินทร์ การที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีตามที่ ค.ต.ส. ได้ทำความเห็นมา ซึ่งเป็นการที่อัยการสูงสุดมีความเห็นแย้ง จนคณะกรรมการตรวจสอบความเสียหายที่เกิดแก่รัฐต้องแต่งตั้งทนายฟ้องคดีดังกล่าวเองนั้น

กรณีก็ต้องนับว่าอัยการสูงสุดดำรงตนอยู่บนพื้นฐานแห่งความรับผิดชอบที่ต้องยกย่องที่เดียว เพราะพนักงานอัยการต้องรับผิดชอบในการสอบสวน 4 ประการ คือ

- 1) รับผิดชอบในความถูกต้องชอบด้วยกฎหมายของการสอบสวน
- 2) รับผิดชอบในความถูกต้องชอบด้วยกฎระเบียบการสอบสวน
- 3) รับผิดชอบในความละเอียดรอบคอบของการสอบสวน
- 4) รับผิดชอบในความเชื่อถือได้ของการสอบสวน

ในเรื่องนี้ทางออกที่ถูกต้องคือ อัยการสูงสุดไม่ควรที่จะรับเข้าไปแก้ต่างในคดีนี้แต่ควรที่จะเข้าไปเป็นโจทก์ร่วม เพื่อเข้าไปเข้าไปดูแลให้เกิดความเป็นธรรมแก่ข้าราชการที่ถูกฟ้องแทน เนื่องจากการเข้าเป็นโจทก์ร่วมนั้น ได้มีบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 31 ซึ่งสามารถนำมาใช้บังคับโดยอนุโลม หรือในฐานะที่เป็นกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่งได้ บัญญัติเอาไว้ และหากศาลไม่อนุญาตให้เข้าเป็นโจทก์ร่วม อัยการสูงสุดก็ชอบที่อุทธรณ์ฎีกาต่อไปให้ถึงที่สุด เนื่องจากการเข้าไปเป็นโจทก์ร่วม อัยการสูงสุดก็ชอบจักได้นำเสนอข้อกฎหมายเพื่อประโยชน์แก่ข้าราชการที่ถูกฟ้อง รวมถึงเข้ามาดูแลผลประโยชน์ให้แก่จำเลยซึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกฟ้องรวมทั้งยังเป็นการการอำนวยความสะดวกอีกด้วย อันเป็นสิ่งที่ถูกต้อง เนื่องจากพนักงานอัยการหน้าที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ การคิดแสวงหาช่องทางที่ถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายทั้งแก่ฝ่ายรัฐและฝ่ายประชาชน ดังเช่นที่สำนักงานอัยการสูงสุดได้เคยกระทำมาแล้ว⁷ เพราะพนักงานอัยการโดยหลักแล้วเป็นคู่ความในทางแบบพิธีเท่านั้นไม่เป็นคู่ความในเนื้อหา ดังนั้นพนักงานอัยการจึงสามารถดำเนินคดีเพื่อประโยชน์แก่จำเลยได้เสมอแม้จะอยู่ในฐานะเป็นโจทก์ผู้ฟ้องคดีก็ตาม ดังเช่นที่ศาลฎีกาเคยวินิจฉัยวางหลักไว้

8

⁷ หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ 107/2540.

⁸ คณิต ณ นคร ข (2540). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับพิเศษในวาระเกษียณอายุราชการ).

กรณีหวยบนดินที่เจ้าพนักงานหรือข้าราชการถูก ค.ต.ส. ฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้ต้องถือว่าเป็น “คดีของรัฐ” และเมื่อต่อมาศาลได้อนุญาตให้ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ผลก็คือว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีของ ป.ป.ช. หรือเป็น “คดีของรัฐ”

ในกรณีนี้ที่อัยการซึ่งเป็นทนายความของแผ่นดินเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่ออัยการมีคำสั่งเห็นควรที่จะไม่ฟ้องคดีของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (ค.ต.ส.) แล้วต่อมา ค.ต.ส. ได้นำคดีไปฟ้องเอง จะเห็นได้ว่าการที่ผู้บริหารสำนักงานอัยการสูงสุดที่ล่วงรู้สำนวนของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐแล้วไปเบิกความช่วยเหลือที่ตกเป็นจำเลยของแผ่นดิน กรณีดังกล่าวเข้าลักษณะที่น่าจะเป็นเรื่องการจัดกันของหน้าที่ เพราะเท่ากับว่าเป็นกรณีที่รัฐต่อสู้กับรัฐเอง การที่อัยการสูงสุดรับรู้สำนวนของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (ค.ต.ส.) อีกทั้งยังมีความเห็นขัดแย้งกับ ค.ต.ส. ด้วย และที่อัยการสูงสุดได้เข้าไปปรับแก้ต่างคดีที่ตนรู้สำนวนทั้งหมดแล้ว เป็นการที่อัยการสูงสุดเป็นเหมือนตัวแทนของรัฐแต่ยังไปทำการต่อสู้กับรัฐเองด้วย

หากเปรียบเทียบระบบการดำเนินคดีอาญาของต่างประเทศ ยกตัวอย่างเช่นในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ปัญหากรณีที่หน่วยงานอื่นของรัฐมีความเห็นขัดแย้งในการฟ้องร้องของอัยการนั้นย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย เนื่องจากประเทศเหล่านี้อำนาจในการสอบสวนคดีอยู่ภายใต้การควบคุมของอัยการ ดังนั้นเมื่ออัยการเข้าไปเป็นผู้เริ่มหาพยานหลักฐานได้เอง ในส่วนของอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องจึงเป็นภาวะวิสัย กล่าวคืออัยการจะเป็นผู้เริ่ม สอบสวนคดี โดยตำรวจเป็นเพียงเครื่องมือที่คอยช่วยเหลืออัยการเท่านั้น และในส่วนของกรฟ้องร้องไม่ว่าจะเป็นประเทศฝรั่งเศสหรือประเทศอเมริกา อำนาจในการฟ้องร้องนั้นเป็นอำนาจของอัยการโดยเฉพาะ พนักงานอัยการมีหน้าที่ค้นหาความจริงแท้ในเนื้อหา โดยไม่ผูกมัดอยู่กับคำร้องหรือคำขอของผู้ใดทั้งสิ้น และการที่พนักงานอัยการไม่อาจเป็นคู่ความในทางเนื้อหาได้ พนักงานอัยการจึงมีหน้าที่ต้องกระเพื่อประโยชน์แก่จำเลย โดยการเสนอพยานหลักฐานทั้งในส่วนที่เป็นคุณและโทษต่อจำเลยให้ศาลพิจารณาด้วย ซึ่งในการบรรยายฟ้องของพนักงานอัยการจะมีความละเอียดลออและมีความสมบูรณ์มาก และทำให้ศาลได้รับรู้ข้อเท็จจริงมากขึ้น ไปด้วย ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายมีผลศักดิ์สิทธิ์ อีกทั้งยังทำให้บทบาทของพนักงานอัยการมีแต่ความเด่นชัดของการเป็นผู้พิทักษ์ความสงบสุขของประชาชนอีกด้วย

สำหรับประเทศไทยนั้นมีระบบการดำเนินคดีอาญาที่แตกต่างจากระบบการดำเนินคดีอาญาสากล โดยแยกกระบวนการสอบสวนฟ้องร้องออกจากกัน อำนาจในการสอบสวนเป็นของเจ้าพนักงานตำรวจเท่านั้น เป็นผลให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจในการสอบสวนได้อย่างเป็นอิสระ ทำให้ขาดการตรวจสอบควบคุมจากอัยการ อัยการมีหน้าที่เพียงสั่งฟ้องตามสำนวนที่พนักงาน

สอบสวนรวบรวมมาให้เท่านั้น ทำให้ขาดการตรวจสอบกันระหว่างองค์กรที่เรียกว่า Check and balance นั้นเอง ส่งผลให้โอกาสที่พนักงานสอบสวนจะใช้อำนาจไปในทางมิชอบมีมาก ซึ่งในต่างประเทศอัยการจะมีอำนาจในการเริ่มต้นคดีเองได้ สามารถที่จะเข้ามาควบคุมการสอบสวนตั้งแต่นั้น โดยตำรวจเป็นเพียงเครื่องมือเท่านั้น จึงทำให้เกิดการร่วมมือกันของหลายองค์กร ไม่ว่าจะเป็น ตำรวจ อัยการ ในการที่จะค้นหาความจริง และเป็นการตรวจสอบกันอำนาจกันเองด้วย ทั้งที่ความจริงแล้วหลักการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐในระบบกล่าวหา ซึ่งองค์กรทุกฝ่ายมีหน้าที่ร่วมมือกันค้นหาความจริงมิใช่ต่อสู้กัน อีกทั้งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติเรื่องการสอบสวนฟ้องร้องไว้ในภาคเดียวกัน กล่าวคือ พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการต้องตระหนักถึงหลักดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการได้มาซึ่งพยานหลักฐานในคดี และนำไปสู่การพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาในคดีได้อย่างถูกต้องเป็นธรรม หากแต่ความจริงแนวทางปฏิบัติของทั้งสององค์กรดังกล่าว มีการแบ่งแยกอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องออกจากกัน โดยต่างฝ่ายต่างมุ่งที่จะกระทำตามหน้าที่ของตนเท่านั้น มิได้ร่วมมือกันค้นหาความจริง เช่นเดียวกับระบบการดำเนินคดีสากลแต่อย่างใด

4.2.2 วิเคราะห์ปัญหาในกรณีอัยการสูงสุดมีความเห็นแตกต่างกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในกรณีอัยการสูงสุดมีความเห็นแตกต่างกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นในส่วนของข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำไม่มีความผิด หากอัยการสูงสุดเห็นว่า ข้อเท็จจริงต่างๆ ในสำนวนการไต่สวนครบถ้วนสมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีได้ โดยไม่จำเป็นต้องตั้งคณะทำงานเพื่อหาข้อยุติในการยื่นฟ้องหรือยื่นคำร้อง แต่มีความเห็นเพิ่มเติมตามที่ปรากฏตามข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้ว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิด หรือผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลอื่นผู้เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน มิได้กระทำความผิด หรือคิดหาอายุความหรือมีเหตุตามกฎหมายที่ผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลอื่น ผู้เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ไม่ต้องรับโทษ และรวมทั้งกรณีต่างๆ ที่จะส่งผลทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 เช่นนี้ อัยการสูงสุดไม่มีอำนาจหรือหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก โดยมีความเห็นไปทางสั่งยุติเรื่อง หรือสั่งไม่ฟ้อง โดยไม่ต้องมีการแจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อตั้งคณะทำงานได้

ส่วนในข้อกฎหมายว่าการกระทำไม่มีความผิด หากเป็นกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าตามข้อกฎหมายแล้ว การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่มีความผิด หรือมีเหตุอื่นตามข้อกฎหมาย เช่น เรื่องการแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกกล่าวหาในคดี ป.ป.ช. ควรยึดหลักว่าผู้ถูกกล่าวหาในคดี ป.ป.ช. ก็มีสิทธิได้รับทราบข้อกล่าวหาก่อนถูกดำเนินคดี เช่นเดียวกับคดีอาญาทั่วไป ตามบันทึกข้อความสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่ อส(สฝคม.) 0040/056 เรื่อง

รายงานผลการประชุมเรื่องปรึกษาหารือปัญหาในการปฏิบัติราชการ ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2546⁹ ดังนี้ อัยการสูงสุดอาจทำความเข้าใจตามข้อกฎหมายที่จะไม่ฟ้องคดีได้ แต่มีข้อสังเกตคือจำเป็นหรือไม่ที่จะต้องแจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อตั้งคณะกรรมการก่อนในปัจจุบันยังมีความเห็นแยกเป็น 2 ฝ่าย ดังนี้

1) ฝ่ายแรกเห็นว่า ไม่ใช่เป็นกรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นว่ารายงานและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินการคดีได้ แต่เป็นกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงานไต่สวนและพยานหลักฐานในทางข้อเท็จจริงสมบูรณ์เพียงพอที่จะวินิจฉัยแล้ว แต่เห็นเพิ่มเติมว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหา¹⁰ นั้นไม่เป็นความผิด¹⁰ ซึ่งไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการ

2) ฝ่ายที่สองเห็นว่า แม้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจะฟังเป็นยุติ ไม่จำเป็นต้องไต่สวนพยานเพิ่มเติมแล้ว แต่ต้องถือว่าเป็นกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งมายังมีข้อไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินการคดีได้ ซึ่งเห็นว่าจะอย่างไรก็ต้องตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาข้อกฎหมายที่ไม่สมบูรณ์ เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ เพื่อหาข้อยุติร่วมกัน ซึ่งหากไม่ตั้งคณะกรรมการจะทำให้การดำเนินการตามวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเกิดการติดขัด เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่มีอำนาจฟ้องคดีหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ผู้เขียนมีความเห็นพ้องกับความเห็นฝ่ายที่สองนี้¹¹ ซึ่งต้องตีความว่าความเห็นที่แตกต่างกันในข้อกฎหมายว่าการกระทำไม่เป็นความผิด ระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดในลักษณะที่จะไม่ดำเนินการคดีอาญาฟ้องผู้ถูกกล่าวหา ต้องถือเป็นความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมายังมีข้อไม่สมบูรณ์ ซึ่งต้องตั้งคณะกรรมการพิจารณาข้อยุติทุกกรณี เนื่องจากหากตีความตามความเห็นของฝ่ายแรกจะเกิดปัญหา เนื่องจากอำนาจการฟ้องคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะกระทำได้อต่อเมื่อเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 23 (2) ประกอบมาตรา 11 กล่าวคือคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ต่อเมื่อมีการตั้งคณะกรรมการขึ้นแล้ว และ

⁹ สำนักงานคดีพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด. (2547). คู่มือการดำเนินคดีพิเศษ. หน้า 66.

¹⁰ ตัวอย่างเช่นกรณีหนึ่งที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกกล่าวหาว่า เป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 แต่ข้อเท็จจริงฟังเป็นยุติว่าผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ถูกสั่งพักราชการ แม้ยังไม่มีการสั่งปลดก็ถูกสั่งมิให้ปฏิบัติราชการแล้ว จึงไม่มีสถานะเป็นเจ้าพนักงานจึงไม่เข้าองค์ประกอบความผิด ไม่เป็นความผิดตาม มาตรา 157 ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 2255/2520.

¹¹ คัมภีร์ แก้วเจริญ. เล่มเดิม. หน้า 71.

หากไม่มีการตั้งคณะทำงานแล้วจะไม่มี การหาข้อยุติในการดำเนินคดีตามกฎหมายได้ ซึ่งทำให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจฟ้องคดีเอง รวมทั้งไม่มีอำนาจแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน ได้

ในข้อกฎหมายที่จะปรับบทฟ้องคดีอาญา หากอัยการสูงสุดฟังข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแล้ว แต่มีความเห็นแตกต่างกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในข้อกฎหมายที่จะปรับบทฟ้องคดีอาญา ซึ่งจะแตกต่างจากกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงานและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีได้ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ความเห็นที่แตกต่างกันในข้อกฎหมาย ที่จะใช้ปรับบทนี้ มีได้ 2 กรณี คือ

1) เป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติมีมูลว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดฐานใดฐาน หนึ่งแล้ว อัยการสูงสุดเห็นพ้องกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดฐานดังกล่าวจริง แต่ยังเป็นความผิดฐานอื่นเพิ่มเติมอีกบทหนึ่งด้วย เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติมีมูลว่าผู้ถูก กล่าวหากระทำผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปลอมแปลงเอกสารตาม ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 161 ซึ่งอัยการสูงสุดเห็นพ้อง แต่ยังเห็นว่าเป็นความผิดฐานปลอมเอกสารราชการและใช้เอกสารปลอม อีกบทหนึ่งด้วย ซึ่งจะต้องปรับบทกฎหมายเป็นไปตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 264 มาตรา 265 และมาตรา 268 ด้วย

2) เป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติมีมูลว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดฐานใดฐาน หนึ่ง แต่อัยการสูงสุดเห็นว่ากรกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดอีกฐานหนึ่ง ซึ่งปรับบท กฎหมายต่างกัน เช่นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติมีมูลว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดฐานเป็นเจ้า พนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบข่มขืนใจให้บุคคลอื่นมอบให้ซึ่งทรัพย์สิน ตามประมวล กฎหมายอาญามาตรา 148 แต่อัยการสูงสุดเห็นว่าเป็นความผิดฐานเรียกรับหรือยอมจะรับทรัพย์สิน โดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการในตำแหน่งโดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 เป็นต้น

ทั้งสองกรณีดังกล่าว เป็นเพียงแต่ความเห็นในข้อกฎหมายแตกต่างกันจึงไม่จำเป็นต้องแจ้ง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งคณะทำงานเพื่อหาข้อยุติ อัยการสูงสุดในฐานะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ ฟ้องคดีย่อมมีอำนาจปรับบทกฎหมายให้ถูกต้องได้ ทั้งนี้ในส่วนกรณีแรกได้รับความเห็นชอบจาก คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหาในความผิดฐานอื่นเพิ่มเติมได้ โดยไม่ต้องแจ้งขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อน ปรากฏตามหนังสือสำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ค่วน ที่ ปช. 0004/424 ลงวันที่ 11 กรกฎาคม 2545 ส่วนกรณีที่สองเป็นการปรับบทกฎหมายโดยไม่ได้ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาหลุดพ้นจาก ข้อกล่าวหาแต่อย่างใด ดังนั้นอัยการสูงสุดย่อมมีอำนาจปรับบทกฎหมายให้ถูกต้องได้ โดยไม่ต้องว่า

เป็นข้อที่ไม่สมบูรณ์ ในอันที่จะต้องตั้งคณะทำงานแต่อย่างใด ซึ่งในกรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นไม่ตรงกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพบว่าการบังคับใช้กฎหมายนั้นอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรที่จะต้องประกอบด้วยหลักความเป็นภาวะวิสัยของกฎหมาย กล่าวคือการบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายหรือการใช้ดุลพินิจตามกฎหมายนั้นจะเป็นไปตามอำเภอใจไม่ได้ หรือที่เรียกว่า อคติวิสัยอันเป็นเรื่องที่ตรงกันข้ามกับภาวะวิสัย เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้นเป็นกระบวนการค้นหาความจริง ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม การที่เกิดปัญหาในทางการเมืองและมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น โดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น การที่จะแก้ปัญหาดังกล่าว ควรที่จะต้องใส่ใจในเรื่องความน่าเชื่อถือ (Credibility) ในเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) ด้วยเช่นกัน ซึ่งตามกรณีคำพิพากษาคดีห้วยบนดิน และคำพิพากษาทุจริตกล้ายางนั้นจะพบได้ว่า ประชาชนเกิดความไม่เชื่อมั่นและไม่เชื่อในกระบวนการยุติธรรม (การค้นหาความจริง) ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งอาจสันนิษฐานต่อไปได้ว่าองค์ในกระบวนการยุติธรรมดังกล่าวนั้นมีการขัดแย้งกันในบทบาทหน้าที่หรือไม่ กล่าวคือการดำเนินคดีอาญานั้นก็เพื่อให้เกิดความโปร่งใสเพื่อนำไปสู่การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แต่เมื่อมีคำพิพากษายกฟ้องการกระทำดังกล่าว ส่วนได้เสียของสังคมที่ถูกกระทบจากการกระทำความผิดก็ไม่ได้รับการแก้ไขหรือเยียวยาให้ถูกต้องได้ ดังนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐ รวมทั้งอัยการสูงสุดควรจะต้องทำงานร่วมกันอย่างสอดคล้องและให้เป็นเอกภาพเดียวกันในกระบวนการยุติธรรมดังกล่าว

4.2.3 วิเคราะห์ปัญหาในกรณียกเว้นบทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญา

หน้าที่หลักของอัยการ คือบทบาทหน้าที่ในการกลั่นกรองคดีอาญากล่าวคือ เป็นการพิจารณาว่าสมควรที่จะฟ้องคดีอาญาต่อศาลหรือไม่ ในการพิจารณาว่าจะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการนั้น จะเริ่มพิจารณาจากหลักกฎหมายว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาหรือไม่ มีเหตุยกเว้นความผิดหรือมีเหตุยกเว้นโทษหรือไม่ เมื่อเห็นว่าการกระทำเป็นความผิดแล้ว ก็จะพิจารณาถึงพยานหลักฐานว่ามีเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยในศาลหรือไม่ อัยการจะฟ้องคดีต่อศาลก็ต่อเมื่อมั่นใจว่าการกระทำเป็นความผิด ไม่มีเหตุยกเว้นความผิดหรือยกเว้นโทษเพื่อให้มั่นใจว่า การที่รัฐใช้กลไกในทางอาญาฟ้องร้องผู้ใดเป็นจำเลยแล้วรัฐจะต้องมีความมั่นใจว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริง

การสั่งไม่ฟ้องคดีเพราะการกระทำไม่เป็นความผิดตามกฎหมาย หรือไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอฟ้องนั้นเป็นหลักสากลที่อัยการพึงยึดปฏิบัติเป็นแนวทาง รวมทั้งยังมีการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งการสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นจะพิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ การสั่งไม่ฟ้องในกรณีที่การกระทำเป็นความผิดต่อกฎหมายและมีหลักฐานพอ

ฟ้อง แต่ไม่ฟ้องเพราะเห็นว่าการฟ้องคดีดังกล่าวนั้นไม่เกิดประโยชน์ต่อสังคม ดังเช่นในบางประเทศที่ยึดหลักทฤษฎีการฟ้องคดีตามหลักกฎหมายโดยเคร่งครัด เช่น ในประเทศเยอรมนีจะมีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่า อัยการจะต้องฟ้องคดีทุกๆ เรื่องที่มีการกระทำความผิดและพยานหลักฐานพอฟ้อง ในบางประเทศอัยการมีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาโดยอ้างประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นไปตามหลักการฟ้องคดีโดยดุลพินิจ ซึ่งระบบการดำเนินคดีทั้งสองต่างก็มีทั้งส่วนที่ดีและส่วนที่ไม่ดีแตกต่างกันออกไป กล่าวคือระบบการดำเนินคดีตามหลักกฎหมายนั้น เมื่อเห็นว่าฟ้องได้ต้องฟ้องทุกเรื่อง จึงอาจจะเป็นเรื่องที่เข้มงวดเกินไป แต่ในระบบการดำเนินคดีตามดุลพินิจ ก็อาจทำให้เกิดความไม่เสมอภาคทางกฎหมายได้ แต่อย่างไรก็ตามก็ได้มีการปรับปรุงแนวความคิดในการดำเนินคดีเหล่านี้ไปพอสมควรแล้ว โดยที่ปัจจุบันในประเทศเยอรมนีก็ได้มีการแก้กฎหมายให้อัยการสามารถใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีได้บางประเภท โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2518 รวมทั้งประเทศอื่นๆ ในภาคพื้นยุโรปก็ได้้นำหลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจนี้มาปรับใช้เพิ่มมากขึ้น

ในส่วนการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น บทบาทของอัยการสูงสุดมีหน้าที่เป็นเพียงผู้ฟ้องคดีโดยได้กำหนดให้ฟ้องคดีภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เว้นแต่ภายในระยะเวลาดังกล่าวอัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์ และได้แจ้งข้อสมบูรณ์นั้นไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในกรณีที่คณะกรรมการทำงานไม่อาจหาข้อยุติได้เกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดระยะเวลา 14 วัน นับตั้งแต่วันตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทนได้ แต่ต้องฟ้องคดีภายใน 14 วัน นับแต่วันครบกำหนด

ในการดำเนินคดีนี้ หากคณะกรรมการที่แต่งตั้งพิจารณาหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์ไม่อาจหาข้อยุติได้ประกอบกับอัยการก็เห็นด้วยกับการไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ อัยการสูงสุดก็สั่งไม่ฟ้อง แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองได้ หรืออาจแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทนได้ กรณีดังกล่าวหากอัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องคดีในกรณีที่คณะกรรมการร่วมกันดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติได้ และภายหลังที่อัยการสูงสุดไม่ฟ้องคดีนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการฟ้องคดีเองแล้วภายหลังชนะคดี ความน่าเชื่อถือขององค์กรอัยการก็จะอาจเสื่อมศรัทธาไป ด้วยเหตุผลดังกล่าวแนวโน้มที่อัยการสูงสุดจำต้องฟ้องคดีย่อมมีมากกว่าไม่ฟ้องคดี การที่กฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดไม่ฟ้องคดีได้โดยมีเงื่อนไขดังกล่าวอาจเป็นการทำให้อัยการสูงสุดขาดอำนาจอิสระในการไต่ตรองคดีดังเช่นคดีอาญาทั่วไป ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าในการกลั่นกรองคดีก่อนฟ้องนั้นอัยการสูงสุดก็ไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจไต่ตรองคดีในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งถือว่าขาดความเป็น

อิสระในการใช้ดุลพินิจไตร่ตรองคดีก่อนฟ้อง ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการพื้นฐานของระบบงานอัยการสากล

ดังนั้นเมื่ออัยการสูงสุดไม่มีอำนาจสอบสวน และไม่มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดี จึงถือได้ว่าเป็นเรื่องของการยกเว้นบทบาทหน้าที่ของอัยการสูงสุดในการที่ต้องปฏิบัติตามหลักของการตรวจสอบและถ่วงดุลในการคานอำนาจระหว่างหน่วยงานของรัฐ ทำให้เกิดข้อสงสัยในความโปร่งใสในกระบวนการยุติธรรมซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการค้นหาความจริง ซึ่งอาจรวมไปถึงก่อให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพในกระบวนการยุติธรรมดังกล่าวด้วยเช่นกัน

4.3 วิเคราะห์บทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญา

จากการศึกษาพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างระบบการดำเนินคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และระบบการดำเนินคดีของต่างประเทศแล้ว จะเห็นว่าบทบาทอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยยังเป็นระบบที่ไม่สมบูรณ์ และมีปัญหาในทางปฏิบัติ ซึ่งมีประเด็นปัญหาที่ต้องวิเคราะห์ดังนี้

4.3.1 ปัญหาเรื่องอำนาจการสอบสวน

กระบวนการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มีองค์กรเกี่ยวข้องอยู่ 2 องค์กร คือ อัยการสูงสุด และคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงในคดี ซึ่งก็คืออำนาจสอบสวน และยังมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลได้เอง หรือจะแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ด้วยในกรณีไม่อาจหาข้อยุติได้ กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงมีขั้นตอนและวิธีการโดยเริ่มจากเมื่อมีคดีอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะทำการไต่สวนข้อเท็จจริง และต้องมิมติดก่อนว่า กรณีมีมูลที่จะดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหา ต่อจากนั้นประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องส่งรายงานเอกสารและพยานหลักฐานพร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดภายใน 14 วัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีอาญา หรือยื่นคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทำให้เกิดปัญหาที่ว่าอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่เพียงองค์กรเดียว อัยการสูงสุดไม่มีอำนาจสอบสวนหรือร่วมสอบสวนกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างใด อันเป็นการขัดหลักการตรวจสอบถ่วงดุล (Check and Balance)

เมื่อพิจารณาในระบบสากลจะพบว่า พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนหรือร่วมทำการสอบสวน อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในต่างประเทศจึงเริ่มต้นตั้งแต่เกิดการ

กระทำความผิด ซึ่งผู้เสียหายนอกจากจะไปร้องทุกข์กล่าวโทษแก่พนักงานสอบสวนแล้วก็ยังอาจไปร้องทุกข์ต่อพนักงานอัยการได้เช่นเดียวกัน ดังนั้นอำนาจการสอบสวนจึงเป็นอำนาจที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยตรง การสอบสวนถือเป็นกุญแจดอกแรกที่ทำให้กลไกในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของรัฐเริ่มทำงาน และกลไกนี้สามารถให้ผลร้ายแก่ประชาชนที่อาจถูกลงโทษในทางอาญา ด้วยความสำคัญของอำนาจสอบสวนนี้เองจึงไม่มีระบบกฎหมายใดที่จะปล่อยให้อำนาจนี้อยู่ในความดูแลขององค์กรหนึ่งองค์กรใดโดยเฉพาะ

สำหรับประเทศไทยในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกฎหมายได้กำหนดอำนาจให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนหาข้อเท็จจริงซึ่งก็คืออำนาจในการสอบสวนนั่นเอง โดยมีอำนาจแต่เพียงองค์กรเดียวเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนในคดีอาญาทั่วไป ซึ่งขัดกับระบบอัยการสากล จึงเห็นควรอัยการสูงสุดมีอำนาจทำการสอบสวนหรือร่วมทำการสอบสวนกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาตั้งแต่ต้น เพื่อให้การดำเนินคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม

4.3.2 ปัญหาเรื่องการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดี

หน้าที่หลักที่สำคัญของอัยการในระบบสากล คือบทบาทในการคัดกรองคดีอาญา โดยการพิจารณาว่าสมควรจะฟ้องคดีอาญาต่อศาลหรือไม่ ในการพิจารณาว่าจะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง อัยการจะเริ่มพิจารณาจากว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดต่อกฎหมายหรือไม่ มีเหตุยกเว้นความผิดหรือเหตุยกเว้นโทษหรือไม่ หากเห็นว่าการกระทำเป็นความผิดก็จะพิจารณาถึงหลักฐานว่าเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดหรือไม่ อัยการจะฟ้องคดีต่อศาลก็ต่อเมื่อมั่นใจว่าการกระทำเป็นความผิดต่อกฎหมาย ไม่มีเหตุยกเว้นความผิดหรือไม่มีเหตุยกเว้นโทษ เพื่อให้มั่นใจว่าการที่รัฐใช้กลไกในทางอาญาฟ้องร้องผู้ใดเป็นจำเลยแล้วรัฐจะต้องมีความมั่นใจว่าพยานหลักฐานเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดจริงตามฟ้อง

การสั่งไม่ฟ้องคดีเพราะการกระทำไม่เป็นความผิดตามกฎหมาย หรือไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอฟ้องนั้นเป็นหลักสากลที่อัยการทั่วโลกพึงปฏิบัติกันมา รวมทั้งยังมีการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอีกประเภทหนึ่งซึ่งแนวปฏิบัติของอัยการในประเทศต่างๆ ยังมีแนวทางที่แตกต่างกันอยู่ กล่าวคือ การสั่งไม่ฟ้องคดีโดยพิจารณาถึง “ประโยชน์สาธารณะ” การสั่งไม่ฟ้องในกรณีที่การกระทำเป็นความผิดต่อกฎหมายและมีหลักฐานพยานพอฟ้อง แต่ไม่ฟ้องเพราะเห็นว่าการฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสังคม โดยที่ในบางประเทศยึดหลักทฤษฎีการฟ้องคดีตามกฎหมายโดยเคร่งครัดเช่น ประเทศเยอรมันจะมีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่าอัยการจะต้องฟ้องคดีทุกๆ คดี หรือทุกเรื่องที่มีการกระทำความผิดและมีพยานหลักฐานพอฟ้อง ในบางประเทศอัยการมี

ดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา โดยอ้างประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักทฤษฎีการฟ้องคดีโดยดุลพินิจ (Opportunity Principle)

สำหรับประเทศไทย ขณะนี้เป็นที่ยอมรับในทางวิชาการแล้วว่าประเทศไทยอยู่ภายใต้หลักการดำเนินคดีโดยดุลพินิจ ทั้งนี้เพราะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยมิได้มีบัญญัติบังคับให้อัยการต้องฟ้องคดีอาญาที่มีพยานหลักฐานพอฟ้องในทุกคดีเหมือนเช่นในประเทศเยอรมันหรือประเทศอื่นๆ ที่ใช้หลักการดำเนินคดีตามกฎหมาย (Legality Principle) ในทางตรงกันข้าม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 กลับให้อัยการกระทำการในการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง ซึ่งเมื่อพิจารณาตามตัวบทกฎหมายแล้วจึงน่าจะเป็นระบบดุลพินิจ แต่ไม่ใช่ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง ซึ่งเมื่อพิจารณาตามตัวบทกฎหมายแล้วจึงน่าจะเป็นระบบดุลพินิจ แต่ไม่ใช่ดุลพินิจที่เด็ดขาดเสียทีเดียว คือ ถ้าเป็นการใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องอย่างเด็ดขาดแล้วจะไม่มีใครโต้แย้งได้ แต่ถ้าใช้ดุลพินิจในทางสั่งไม่ฟ้องแล้วยังไม่เด็ดขาด จะต้องส่งสำนวนคดีให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจังหวัดหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเห็นชอบเสียก่อน (ในต่างจังหวัดต้องส่งต้องส่งสำนวนคดีให้ผู้ว่าราชการจังหวัด) ถ้าเห็นชอบด้วยคำสั่งไม่ฟ้องจึงถือว่าเด็ดขาด แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ทำความเห็นแย้งส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดชี้ขาด ซึ่งในโลกนี้มีประเทศไทยประเทศเดียวที่ใช้วิธีการนี้ และนอกจากนี้ระบบกฎหมายของประเทศไทยยังเป็นการผสมผสานกันระหว่าง การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) และระบบการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution) คือนอกจากอัยการซึ่งเป็นผู้แทนของรัฐจะเป็นโจทก์ในการดำเนินคดีแล้ว ระบบกฎหมายของประเทศไทยยังเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายสามารถนำคดีอาญาที่อัยการสั่งไม่ฟ้องนำมาฟ้องต่อศาลได้เอง หรือสามารถขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับอัยการได้ด้วย

ส่วนการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดบทบาทให้อัยการสูงสุดมีหน้าที่เป็นผู้ฟ้องคดีโดยกำหนดให้อัยการสูงสุดต้องยื่นฟ้องคดีภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ส่วนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ต้องยื่นคำร้องภายใน 90 วัน นับแต่วันได้รับเรื่อง) เว้นแต่ภายในระยะเวลาดังกล่าวอัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์ และได้แจ้งข้อไม่สมบูรณ์นั้นไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับแจ้งข้อไม่สมบูรณ์จากอัยการสูงสุดแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดจะต้องตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนของแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเป็นคณะทำงาน มีสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นฝ่ายเลขานุการคณะทำงานมี

อำนาจหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์ และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป

ในกรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดเวลา 14 วัน นับแต่วันแต่งตั้งคณะทำงาน คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ แต่ต้องฟ้องภายใน 14 วัน นับแต่วันครบกำหนด

ในการดำเนินคดีในกรณีนี้ หากคณะทำงานที่แต่งตั้งพิจารณาหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์ไม่อาจหาข้อยุติได้ ซึ่งหมายความว่าพยานหลักฐานไม่พอฟ้อง แต่กฎหมายเลี่ยงไปใช้คำว่า คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ และเมื่ออัยการสูงสุดเห็นด้วยกับการไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดี อัยการสูงสุดก็ไม่ฟ้องโดยไม่ต้องสั่งไม่ฟ้อง อย่างเช่นคดีอาญาธรรมดาทั่วไป ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงการดำเนินคดีในกรณีดังกล่าว จึงเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดเสมือนเป็นการบังคับให้อัยการสูงสุดซึ่งทำหน้าที่เป็นโจทก์ต้องฟ้องคดีเพียงอย่างเดียวเท่านั้น อัยการสูงสุดไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการที่จะปฏิเสธเรื่องการฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีได้ตามระบบพื้นฐานของการดำเนินคดีของอัยการในระบบสากล เพราะเสมือนถูกกฎหมายบีบบังคับโดยทางอ้อมให้ต้องฟ้องคดี ซึ่งถ้าหากอัยการสูงสุดไม่ฟ้องคดี กฎหมายก็กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจฟ้องคดีเสียเอง หรือแต่งตั้งทนายความซึ่งเป็นองค์กรเอกชนสามารถฟ้องคดีแทนรัฐได้อีกต่างหาก แต่ถ้าหากอัยการสูงสุดไม่ฟ้องคดีในกรณีที่คณะทำงานร่วมกันดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติได้และภายหลังคดีที่อัยการสูงสุดไม่ฟ้องนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ฟ้องดำเนินการฟ้องคดีเองแล้วภายหลังขณะคดี ความน่าเชื่อถือขององค์กรอัยการสูงสุดต่อสังคมและประชาชนก็จะเสื่อมทรามลงไปด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ แนวโน้มที่อัยการสูงสุดจำต้องฟ้องคดีย่อมมีมากกว่าไม่ฟ้องคดี ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมาคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับอัยการสูงสุดได้ตั้งคณะทำงานร่วมกันในกรณีเรื่องที่ส่งมาไม่สมบูรณ์เพื่อหาพยานหลักฐานให้สมบูรณ์นั้น ไม่ว่าจะเป็นคดีที่ดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมก็ยังไม่เคยปรากฏว่ามีคดีใดที่อัยการสูงสุดไม่ฟ้องเลย การที่กฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดไม่ฟ้องได้โดยมีเงื่อนไขดังกล่าวบีบบังคับจึงถือเสมือนว่าอัยการสูงสุดขาดอำนาจอิสระในการไต่ตรองคดีอย่างเช่นเดียวกันกับการดำเนินคดีอาญาปกติทั่วไป และการที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีอำนาจแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้นั้นเห็นว่าการที่กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งทนายความได้ดังกล่าวเสมือนเป็นการบังคับอีกทางหนึ่งต้องให้อัยการสูงสุดตัดสินใจฟ้องคดีอันเป็นการขัดต่อหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

ดังนั้นอัยการสูงสุดจึงมีสภาพเปรียบเสมือนเป็นบุรุษไปรษณีย์ที่มีหน้าที่เพียงยื่นฟ้องเท่านั้น ไม่มีอำนาจสอบสวนและไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีใดๆ ทั้งสิ้น ซึ่งเป็นการขัดกับหลักการตรวจสอบถ่วงดุล (Check and Balance) ในการคานอำนาจระหว่างหน่วยงานที่ทำงานร่วมกันในชั้นสอบสวนฟ้องร้องที่ต้องการให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการยุติธรรม ตามหลักการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของอัยการในระบบสากล ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรกำหนดให้อำนาจอัยการสูงสุดมีดุลพินิจในการสั่งคดีที่จะฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เช่นเดียวกับคดีอาญาทั่วไป ที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นประชาชนคนทั่วไปกระทำความผิดตามหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย อันเป็นการถ่วงดุลการสั่งคดีก่อนนำคดีขึ้นสู่กระบวนการพิจารณาของศาลเพื่อให้อัยการสูงสุดไต่สวนถึงพฤติการณ์ต่างๆ ในคดีโดยรอบคอบ ตามหลักการการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการศึกษาในเรื่องบทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะพบได้ว่าเกิดปัญหาในด้านความเป็เอกภาพในการทำงานขององค์กรที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งถือเป็นอุปสรรคในการค้นหาความจริง โดยเฉพาะในขั้นตอนกระบวนการดำเนินคดีก่อนที่จะฟ้องคดี นั้นเป็นการดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีตามความเห็นของคณะกรรมการไต่สวนหรือขององค์กรคณะผู้พิพากษา และไม่มีกฎหมายให้อำนาจอัยการสูงสุดถอนฟ้องคดีได้ ประกอบกับการที่อัยการสูงสุดใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเข้าองค์ประกอบความผิดหรือไม่ อันเป็นการพิจารณาถึงองค์ประกอบความผิดตามกฎหมายนั้น โดยหากการกระทำของผู้ต้องหาเข้าองค์ประกอบความผิดตามกฎหมายครบถ้วนแล้ว อัยการสูงสุดจะต้องฟ้องคดีตามความเห็นของคณะกรรมการไต่สวนหรือขององค์กรคณะผู้พิพากษา โดยที่อัยการสูงสุดไม่สามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาไม่ฟ้องคดี เมื่อการกระทำของผู้ต้องหาเข้าองค์ประกอบความผิดตามกฎหมายครบถ้วนแล้ว นั่นก็คืออัยการสูงสุดใช้หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายนั่นเอง ซึ่งเป็นการขัดต่อระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย ซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายชีวิตลอร์วี่ที่โดยแท้จริงจะต้องหลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ โดยถือว่าการดำเนินการทั้งปวงในขั้นตอนการสอบสวนฟ้องร้อง เป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น จึงเป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน ในอันที่จะดำเนินการสอบสวนหรือไม่ดำเนินการสอบสวนหรือยุติการสอบสวนได้เสมอ และเมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วหากเห็นว่าผู้กล่าวหาหรือผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิดจริงและมีพยานหลักฐานพอฟ้อง เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องร้องอาจใช้ดุลพินิจฟ้องร้องหรือไม่ผู้ต้องหานั้นเป็นจำเลยต่อศาลได้ด้วย

นอกจากนี้ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงานการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีได้แล้ว อัยการสูงสุดจะดำเนินการฟ้องคดีแก่ผู้ถูกกล่าวหาต่อไป แต่หากพิจารณาแล้วเห็นว่ารายงานการไต่สวนดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีก็ให้ตั้งคณะทำงานขึ้นระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุด ขึ้นเพื่อดำเนินการรวบรวม

พยานหลักฐานให้สมบูรณ์ส่งอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป แต่ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนนั้น ส่งผลให้เกิดกรณีปัญหาขึ้นเช่น คดีห้วยบนดิน กล่าวคือเมื่ออัยการมีคำสั่งเห็นควรที่จะไม่ฟ้องคดีของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (ค.ต.ส.) แล้วต่อมา ค.ต.ส. ได้นำคดีไปฟ้องเอง จะเห็นได้ว่ากรณีที่ผู้บริหารสำนักงานอัยการสูงสุดที่ล่วงรู้สำนวนของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ แล้วไปเบิกความช่วยจำเลยที่ตกเป็นจำเลยของแผ่นดิน กรณีดังกล่าวเข้าลักษณะที่น่าจะเป็นเรื่องการขัดกันของหน้าที่เพราะเท่ากับว่า เป็นกรณีที่รัฐต่อสู้กับรัฐเอง การที่อัยการสูงสุดรับรู้สำนวนของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (ค.ต.ส.) แล้ว อีกทั้งยังมีความเห็นขัดแย้งกับ ค.ต.ส. อีกด้วย การที่อัยการสูงสุดได้เข้าไปปรับแก้ต่างคดีที่ตนรู้สำนวนทั้งหมดแล้ว เป็นการที่อัยการสูงสุดเป็นเหมือนตัวแทนของรัฐแต่ยังไปทำการต่อสู้กับรัฐเองด้วย ดังนั้นเพื่อป้องกันการเกิดการขัดกันแห่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าว จึงเห็นสมควรให้อัยการสูงสุดมีอิสระในการใช้ดุลพินิจเพียงองค์กรเดียวในการสั่งคดี โดยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นเพียงองค์กรผู้มิอำนาจหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลโดยการทำหน้าที่สอบสวนร่วมกับองค์กรอัยการเท่านั้น

สำหรับประเทศไทย ขณะนี้เป็นที่ยอมรับในทางวิชาการแล้วว่าประเทศไทยอยู่ภายใต้หลักการดำเนินคดีโดยดุลพินิจ ทั้งนี้เพราะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยมิได้มีบัญญัติบังคับให้อัยการต้องฟ้องคดีอาญาที่มีพยานหลักฐานพอฟ้องในทุกคดีเหมือนเช่นในประเทศเยอรมันหรือประเทศอื่นๆ ที่ใช้หลักการดำเนินคดีตามกฎหมาย (Legality Principle) ในทางตรงกันข้าม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 กลับให้อิสระแก่อัยการในการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง ซึ่งเมื่อพิจารณาตามตัวบทกฎหมายแล้วจึงน่าจะเป็นระบบดุลพินิจ แต่ไม่ใช่ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง ซึ่งเมื่อพิจารณาตามตัวบทกฎหมายแล้วจึงน่าจะเป็นระบบดุลพินิจ แต่ไม่ใช่ดุลพินิจที่เด็ดขาดเสียทีเดียว คือ ถ้าเป็นการใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องอย่างเด็ดขาดแล้วจะไม่มีใครโต้แย้งได้ แต่ถ้าใช้ดุลพินิจในทางสั่งไม่ฟ้องแล้วยังไม่เด็ดขาด จะต้องส่งสำนวนคดีให้ผู้ว่าราชการจังหวัด จังหวัดหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเห็นชอบเสียก่อน (ในต่างจังหวัดต้องส่งต้องส่งสำนวนคดีให้ผู้ว่าราชการจังหวัด) ถ้าเห็นชอบด้วยคำสั่งไม่ฟ้องจึงถือว่าเด็ดขาด แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ทำความเห็นแย้งส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดชี้ขาด ซึ่งในโลกนี้มีประเทศไทยประเทศเดียวที่ใช้วิธีการนี้ และนอกจากนี้ระบบกฎหมายของประเทศไทยยังเป็นการผสมผสานกันระหว่าง การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) และระบบการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution) ก็ือนอกจากอัยการซึ่งเป็นผู้แทนของรัฐจะเป็น โจทก์ในการดำเนินคดีแล้ว ระบบกฎหมายของประเทศ

ยังเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายสามารถนำคดีอาญาที่อัยการสั่งไม่ฟ้องนำมาฟ้องต่อศาลได้เอง หรือสามารถขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับอัยการได้ด้วย

ส่วนการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดบทบาทให้อัยการสูงสุดมีหน้าที่เป็นผู้ฟ้องคดีโดยกำหนดให้อัยการสูงสุดต้องยื่นฟ้องคดีภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับเรื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ส่วนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ต้องยื่นคำร้องภายใน 90 วัน นับแต่วันได้รับเรื่อง) เว้นแต่ภายในระยะเวลาดังกล่าวอัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์ และได้แจ้งข้อไม่สมบูรณ์นั้นไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับแจ้งข้อไม่สมบูรณ์จากอัยการสูงสุดแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดจะต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนของแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเป็นคณะกรรมการ มีสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์ และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป

ในกรณีที่คณะกรรมการไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดเวลา 14 วัน นับแต่วันแต่งตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ แต่ต้องฟ้องภายใน 14 วัน นับแต่วันครบกำหนด

ในการดำเนินคดีในกรณีนี้ หากคณะกรรมการที่แต่งตั้งพิจารณาหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์ไม่อาจหาข้อยุติได้ ซึ่งหมายความว่าพยานหลักฐานไม่พอฟ้อง แต่กฎหมายเลยไปใช้คำว่าคณะกรรมการไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ และเมื่ออัยการสูงสุดเห็นด้วยกับการไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดี อัยการสูงสุดก็ไม่ฟ้องโดยไม่ต้องสั่งไม่ฟ้อง อย่างเช่น คดีอาญาธรรมดาทั่วไป ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงการดำเนินคดีในกรณีดังกล่าว จึงเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดเสมือนเป็นการบังคับให้อัยการสูงสุดซึ่งทำหน้าที่เป็นโจทก์ต้องฟ้องคดีเพียงอย่างเดียวเท่านั้น อัยการสูงสุดไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการที่จะปฏิเสธเรื่องการฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีได้ตามระบบพื้นฐานของการดำเนินคดีของอัยการในระบบสากล เพราะเสมือนถูกกฎหมายบีบบังคับโดยทางอ้อมให้ต้องฟ้องคดี ซึ่งถ้าหากอัยการสูงสุดไม่ฟ้องคดี กฎหมายก็กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจฟ้องคดีเสียเอง หรือแต่งตั้งทนายความซึ่งเป็นองค์กรเอกชนสามารถฟ้องคดีแทนรัฐได้อีกต่างหาก แต่ถ้าหากอัยการสูงสุดไม่ฟ้องคดีในกรณีที่คณะกรรมการร่วมกันดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติได้และภายหลังคดีที่อัยการสูงสุดไม่ฟ้องนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ฟ้องดำเนินการฟ้องคดีเองแล้วภายหลังชนะคดี ความน่าเชื่อถือขององค์กรอัยการสูงสุดต่อสังคมและประชาชนก็

จะเสื่อมศรัทธาลงไปด้วยเหตุผลดังกล่าวนั้น แนวโน้มที่อัยการสูงสุดจำเป็นต้องฟ้องคดีย่อมมีมากกว่าไม่ฟ้องคดี ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมาคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับอัยการสูงสุดได้ตั้งคณะทำงานร่วมกันในกรณีเรื่องที่ส่งมา มีข้อไม่สมบูรณ์เพื่อหาพยานหลักฐานให้สมบูรณ์นั้น ไม่ว่าจะเป็นคดีที่ดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมก็ยังไม่เคยปรากฏว่ามีคดีใดที่อัยการสูงสุดไม่ฟ้องเลย การที่กฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดไม่ฟ้องได้โดยมีเงื่อนไขดังกล่าวบับังคับจึงถือเสมือนว่าอัยการสูงสุดขาดอำนาจอิสระในการไต่ตรองคดีอย่างเช่นเดียวกันกับการดำเนินคดีอาญาปกติทั่วไป และการที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีอำนาจแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้นั้นเห็นว่าการที่กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งทนายความได้ดังกล่าวเสมือนเป็นการบังคับอีกทางหนึ่งต้องให้อัยการสูงสุดตัดสินใจฟ้องคดี อันเป็นการขัดต่อหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

ดังนั้นอัยการสูงสุดจึงมีสภาพเปรียบเสมือนเป็นบุรุษไปรษณีย์ที่มีหน้าที่เพียงยื่นฟ้องเท่านั้น ไม่มีอำนาจสอบสวนและไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีใดๆ ทั้งสิ้น ซึ่งเป็นการขัดกับหลักการตรวจสอบถ่วงดุล (Check and Balance) ในการคานอำนาจระหว่างหน่วยงานที่ทำงานร่วมกันในชั้นสอบสวนฟ้องร้องที่ต้องการให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการยุติธรรม ตามหลักการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของอัยการในระบบสากล ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรกำหนดให้อำนาจอัยการสูงสุดมีดุลพินิจในการสั่งคดีที่จะฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เช่นเดียวกันกับคดีอาญาทั่วไป ที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นประชาชนคนทั่วไปกระทำความผิดตามหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย อันเป็นการถ่วงดุลคดีก่อนนำคดีขึ้นสู่กระบวนการพิจารณาของศาลเพื่อให้อัยการสูงสุดไต่กรวญถึงพฤติการณ์ต่างๆ ในคดีโดยรอบคอบ ตามหลักการการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาระบบการตรวจสอบการทุจริต และประพฤตินิยมชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในประเทศและต่างประเทศพบว่า ระบบการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังมีปัญหาที่สมควรแก้ไข กล่าวคือ

1. พนักงานอัยการควรจะไปเป็น โจทก์ร่วมกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อที่จะเข้าไปผู้อำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่รัฐ รวมทั้งผลประโยชน์ของประชาชน เพราะการเข้าร่วมเป็นโจทก์ไม่ได้ถือว่าพนักงานอัยการเป็นปฏิปักษ์แก่จำเลยแต่อย่างใด อัยการไม่ใช่คู่แข่งกับผู้ต้องหาและ

จำเลย เพราะอัยการไม่ใช่คู่ความในเนื้อหา อัยการต้องดำเนินคดีโดยคำนึงถึงความถูกต้องตามทำนองคลองธรรมคำนึงถึงหลักธรรมาภิบาลคำนึงถึงหลักแห่งนิติธรรม (Rule of law) ไม่เข้ากับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

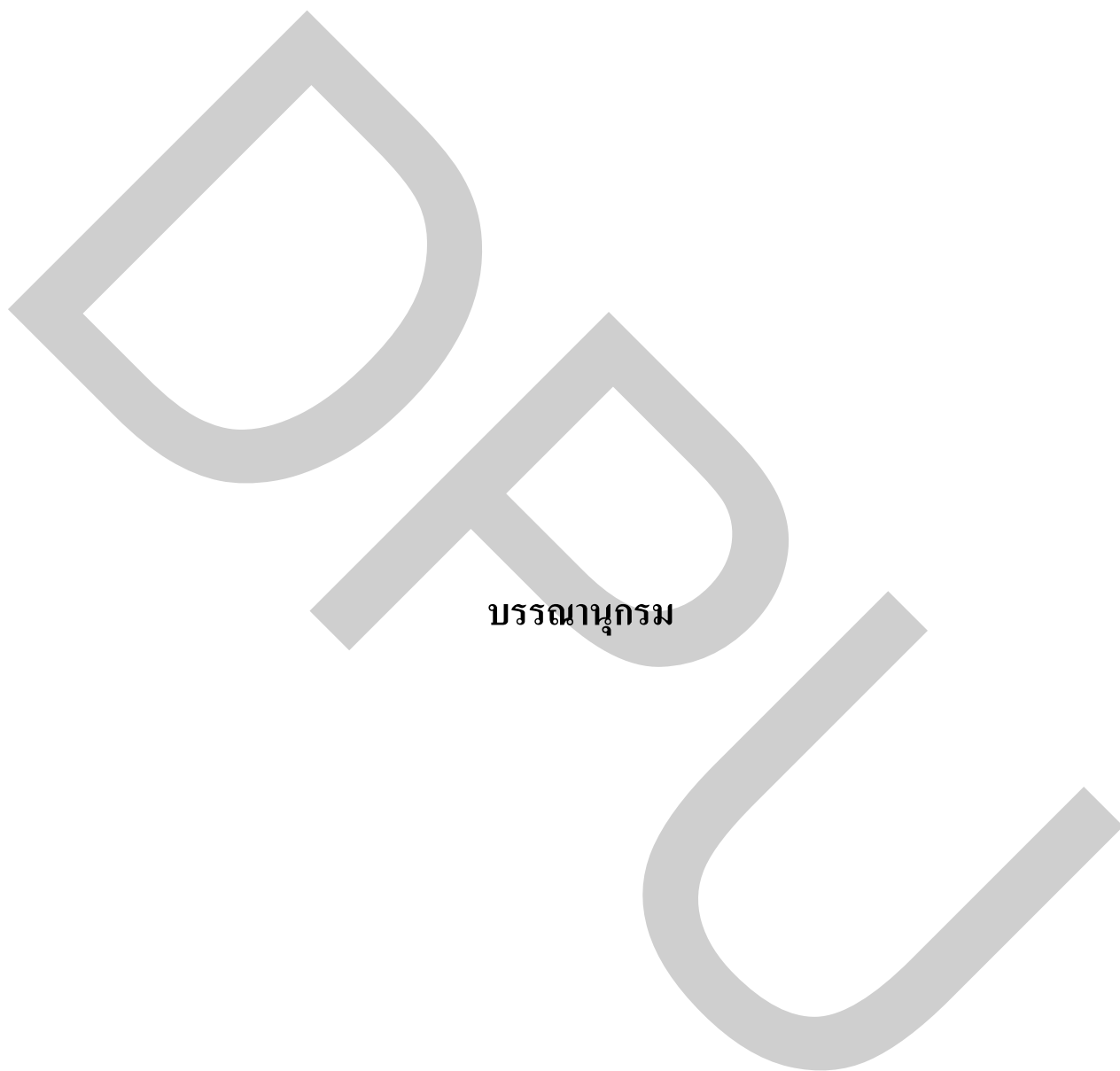
2. ในชั้นกักขังคดีก่อนฟ้องซึ่งมีองค์การที่เกี่ยวข้อง 2 องค์การ คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ (ป.ป.ช.) และอัยการสูงสุด ซึ่งกฎหมายในปัจจุบันได้กำหนดให้หน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริง (สอบสวน) ไม่ว่าจะเป็ความผิดที่ได้กระทำลงในราชอาณาจักรหรือนอกราชอาณาจักรให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพียงองค์การเดียว เช่นเดียวกับระบบการสอบสวนคดีอาญาตามปกติในประเทศไทยที่กฎหมายได้ให้อำนาจพนักงานสอบสวน ซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตำรวจเพียงองค์การเดียวเป็นผู้มีอำนาจสอบสวน อันขัดกับหลักการตรวจสอบถ่วงดุลและคานอำนาจในระบบสากล จึงเห็นสมควรให้อัยการสูงสุดผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งว่าความดำเนินคดีในชั้นพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้มีอำนาจในการสอบสวนร่วมกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งจะทำให้อัยการสูงสุดรู้เรื่องคดีและมีข้อมูลในการดำเนินคดีมาตั้งแต่ต้น

3. ในปัจจุบันนี้กฎหมายได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง (สอบสวน) ก่อนส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดพิจารณาสำนวนการไต่สวนและพยานหลักฐาน ไม่ว่าจะเป็ความผิดที่ได้กระทำลงในหรือนอกราชอาณาจักร โดยกฎหมายกำหนดไว้ว่าหากกรณีให้อัยการสูงสุดเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้น ยังมีข้อไม่สมบูรณ์ก็ให้แจ้งเรื่องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วก็มีกรตั้งคณะทำงานร่วมกัน โดยมีผู้แทนของทั้งสององค์การดังกล่าวฝ่ายละเท่าๆ กัน และในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่สามารถหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ กฎหมายได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถฟ้องคดีได้ด้วยตนเอง หรือจะแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้ จึงเห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวบัญญัติไว้เสมือนเป็นการบังคับโดยทางอ้อมให้อัยการสูงสุดต้องฟ้องคดีเอง เพราะถ้าหากอัยการสูงสุดไม่ฟ้องคดีตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องมาและต่อมาภายหลังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีเอง ไม่ว่าจะเป็โจทก์ยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ตาม ถ้าคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนฟ้องดังกล่าวศาลตัดสินให้ชนะคดี ความน่าเชื่อถือศรัทธาของอัยการสูงสุดต่อสาธารณชนและสังคมก็จะเสื่อมถอยลงไป ดังนั้นจึงเห็นสมควรให้อัยการสูงสุดมีอำนาจอิสระในการใช้ดุลพินิจในการไต่ตรวจคดีตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจในการพิจารณาสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง และเป็นองค์การที่มีอำนาจฟ้องคดีเพียงองค์การเดียวตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ไม่ใช่มีสภาพเปรียบเสมือนบุรุษไปรษณีย์ที่ทำหน้าที่แต่เพียงยื่นฟ้องและส่งพยานหลักฐานต่อศาลดังเช่นในปัจจุบันเท่านั้น

4. การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งจะต้องเป็นการฟ้องร้องโดยองค์กรที่เป็นหน่วยงานของรัฐหรือกระทำในนามของรัฐ แต่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ระบุให้ทนายความซึ่งเป็นเอกชนสามารถเข้ามาดำเนินคดีอาญาดังกล่าวได้ โดยหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดีเอง ก็ให้มีอำนาจแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนรัฐได้ด้วย ซึ่งปราศจากหลักประกันในกระบวนการสรรหาทนายความดังกล่าว จึงขัดกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างสิ้นเชิง จึงเห็นควรแก้ไขในกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งทนายความ ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่มีใช้หน่วยงานของรัฐเข้ามาดำเนินคดีอาญาแทนรัฐดังกล่าวได้

5. การแบ่งแยกอำนาจในการสอบสวนและอำนาจในการฟ้องร้องคดีออกจากกัน ทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินคดีของอัยการ ซึ่งเป็นผู้รักษาผลประโยชน์ให้กับรัฐลดน้อยลง ด้วยเหตุที่การสอบสวนเป็นขั้นตอนสำคัญในการกำหนดข้อหา การรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำผิด การสั่งคดี การวางรูปคดี การดำเนินคดีในชั้นศาล และการที่ให้อัยการเข้าร่วมในการสอบสวนนั้น เพื่อให้กระบวนการในการดำเนินคดีขึ้นเจ้าพนักงาน (อัยการ และคณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นกระบวนการเดียวกัน และเป็นเอกภาพในกระบวนการยุติธรรม

6. ควรให้อัยการสูงสุดเข้ามามีส่วนร่วมในการไต่สวนกับคณะทำงาน โดยให้มีหน้าที่ชี้ขาด เพื่อหาข้อยุติในการฟ้องแก่คณะทำงานที่ตั้งขึ้น อันเข้าลักษณะของการตรวจสอบสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกชั้นหนึ่ง นอกจากนี้ยังเป็นลักษณะของการร่วมกันค้นหาข้อเท็จจริงให้ได้ความจริงสมบูรณ์ตามระบบไต่สวนด้วย เนื่องจากอัยการสูงสุดจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในสำนวน



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- โกเมน ภัทรภิรมย์. (2526). “อัยการฝรั่งเศส.” ระบบอัยการสากล. กรุงเทพฯ: กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการกรมอัยการ.
- _____. (2536). ชีวิตและผลงานโกเมน ภัทรภิรมย์. จัดพิมพ์เนื่องในวันครบวันเกษียณราชการ. กรุงเทพฯ: ศรีสมบัติ.
- คณิต ฌ นคร. (2549). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2547). กฎหมายอาญาภาคทั่วไป (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2536). แนวคิดในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลของพนักงานอัยการ. สำนักงานอัยการสูงสุดจัดพิมพ์ในโอกาสครบรอบ 100 ปี. กรุงเทพฯ: สถาบันอัยการ.
- _____. (2524). หมายเหตุคำชี้ขาดอำนาจสอบสวนอธิบดีกรมอัยการ. สำนักงานอัยการสูงสุด. กรุงเทพฯ: ฉลองรัตน์.
- _____. (2526). ระบบอัยการสากล. กรุงเทพฯ: กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ.
- _____. (2524). หลักธรรมของนักกฎหมาย. กรุงเทพฯ: กรมอัยการ
- _____. (2550). ภูมิธรรมและบทบาทของพนักงานอัยการ. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2540). กระบวนการยุติธรรมในมุมมองของคณิต ฌ นคร. นโยบายของสำนักงานอัยการสูงสุดด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- คณิง ภาไชย. (2551). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 (พิมพ์ครั้งที่ 9). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- _____. (2536). อัยการสูงสุดของศาล (100 ปี แห่งการสถาปนาสถาบันอัยการสูงสุด). กรุงเทพฯ: ฉลองรัตน์.
- บวรศักดิ์ อูวรรณโน. (2536). กฎหมายมหาชน. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ปรีชา โกไศยกานนท์. (2528). งานของพนักงานอัยการ. กรมอัยการ. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- วิษณุ เครืองาม. (2520). กฎหมายแองโกล-อเมริกัน. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุข เปรุณาวินและ อรรถไกลวัลที. (2498). **ระบบอัยการสากล**. กรุงเทพฯ: กองทุนสวัสดิการ
ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการกรมอัยการ.

_____. (2498). **ระบบอัยการ**. พระนคร: ไทยเชยม.

สุรพล นิติไกรพจน์. (2547). **คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและการ
ตรวจสอบการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ**. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

อมร จันทร์สมบูรณ์. (2517). **อำนาจการสืบสวนฟ้องร้องในกระบวนการยุติธรรมของ
ไทย**. พระนคร: สาส์นสยาม.

อุดม รัฐอมฤต. (2548). **บทบาทอัยการในมุมมองของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์**.
กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

อุททิศ แสนโกศิก. (2515). **การดำเนินคดีอาญาในสหรัฐอเมริกา**. นครหลวง: กรมสรรพสามิต.

อุททิศ วีรวัฒน์. (2526). **ระบบอัยการสากล**. กรุงเทพฯ: กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสาร
และวิชาการ กรมอัยการ.

บทความ

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2538). “อัยการกับกระบวนการยุติธรรม.” **อัยการนิเทศ**, เล่มที่ 57, ฉบับที่ 1.
หน้า 55.

เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์. (2520,). “หลักการไม่ยอมรับฟังพยานวัตถุ พยานเอกสาร ซึ่งได้มาโดย
การจับ การค้น การยึดที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในสหรัฐอเมริกา.” **วารสารนิติศาสตร์**,
ปีที่ 9, ฉบับที่ 3. หน้า 122.

_____. (2520). “การควบคุมอำนาจของพนักงานสอบสวนตัวอย่างของสหรัฐอเมริกา.”
วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 9, ฉบับที่ 4. หน้า 8.

คณิต ณ นคร. (2520, กันยายน-พฤศจิกายน). “อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา.” **วารสาร
นิติศาสตร์**, ปีที่ 9, ฉบับที่ 2. หน้า 137.

_____. (2525, กันยายน). “ปัญหาการใช้ดุลพินิจของอัยการ.” **วารสารอัยการ**, ปีที่ 5, ฉบับที่
57. หน้า 36.

_____. (2523, ธันวาคม). “ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการเยอรมันกับตำรวจ.” **วารสารกฎหมาย
อัยการ**, ปีที่ 3, ฉบับที่ 23. หน้า 17.

_____. (2550, พฤศจิกายน- ธันวาคม). “การสวมหมวกหลายใบ.” **วารสารกฎหมายธุรกิจ
บัณฑิต**, ปีที่ 7, ฉบับที่ 1. หน้า 4.

- _____. (2524, มิถุนายน). “วิธีพิจารณาความอาชญากับความผิดตามกฎหมายแพ่ง.” วารสาร
อัยการ, ปีที่ 4, ฉบับที่ 2. หน้า 56.
- ประสพสุข บุญเดช. (2553, กรกฎาคม). “บทบาทของนักกฎหมายในงานนิติบัญญัติ.” การอบรม
หลักสูตรภาคจริยธรรมนิติบัณฑิต. หน้า 7.
- สุรินทร์ ถั่วทอง. (2525, มกราคม). “การจับ หมายจับ และเสรีภาพในร่างกายของบุคคล.”
วารสารอัยการ, ปีที่ 5, ฉบับที่ 57. หน้า 50.
- อมร อินทรกำแหง. (2511, พฤษภาคม). “ชื่อแปลกฎหมายไทย.” บทบัณฑิตย์, ปีที่ 25, ฉบับที่ 2.
หน้า 57.
- อัญชัยศิริ บรรณานุกรมและ ศิลปะอริย ชูเวช. (2523, กุมภาพันธ์). “ภาระหน้าที่ของ Director of
Public Prosecution.” วารสารอัยการ, ปีที่ 3, ฉบับที่ 26. หน้า 37.

วิทยานิพนธ์

- กฤษณา อนุชน. (2534). การไต่สวนมูลฟ้องคดีที่ราษฎรเป็นโจทก์. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จิตรลดา จุงวงศ์. (2541). แนวทางการตรวจสอบการควบคุมการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐใน
ความผิดเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์.
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรจิต แสงสุก. (2529). มาตรการกักขังนกรองคดีอาญาก่อนการพิจารณาของศาล. วิทยานิพนธ์
ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ. (2552). มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสั่ง
คดีอาญา. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ:
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อรุณี กระจ่างแสง. (2532). อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- เอกรินทร์ หนูนกักดี. (2543). การกักขังนกรองคดีอาญาก่อนการพิจารณาของศาล. วิทยานิพนธ์
ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- องอาจ มีคุณสมบัติ. (2549). การตรวจสอบความจริงขั้นก่อนฟ้อง: ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่าง
พนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการ. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์.
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เอกสารอื่นๆ

คำพิพากษาฎีกาที่ 292/2482.

หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ 107/2540. (2541).

สารสนเทศจากสื่ออิเล็กทรอนิกส์

อุทัย อาทิวา. (2549). การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการกับการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลในประเทศไทยฝรั่งเศส: วารสารยุติธรรม สืบค้นเมื่อ 21 มกราคม 2554, จาก <http://www.ago.go.th/>

กฎหมาย

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547.

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2553.

รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

Andrew, John A. (1982). **Human Right in Criminal Procedure: A Comparative study.**

London: Martinus Nijhoff.

Carvell I.G. (1970). **Criminal law and procedure.** London: Sweet and Maxwell.

Delmar Karlen. (1967). **Anglo- American Criminal Justice.** London: Oxford Press.

Felkese, Gorge T. (1978). **Constitution Laws for criminal Justice.** Englewood Cliffs:
Prentice-Hall.

Frank W. Miller. (1974). **Prosecution: The Decision to Charge a Person With a Crime.**
U.S.A: Brown.

Herzel B. Kerper. (1979). **Introduction to the criminal Justice.** New york: West
Press.

Langbein, John H. (1997). **Comparative Criminal Procedure: Germany.** Minn: West
Press.

Lewis Mayer. (1964). **The American legal system.** New york: Happer and row.

Patrick Devlin. (1960). **The Criminal prosecution in England.** London: Oxford
University Press.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ - นามสกุล

นายอนิวรรณ ม่วงวิเศษ

วัน - เดือน - ปี

28 เมษายน 2524

ประวัติการศึกษา

ปริญญาตรีศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

