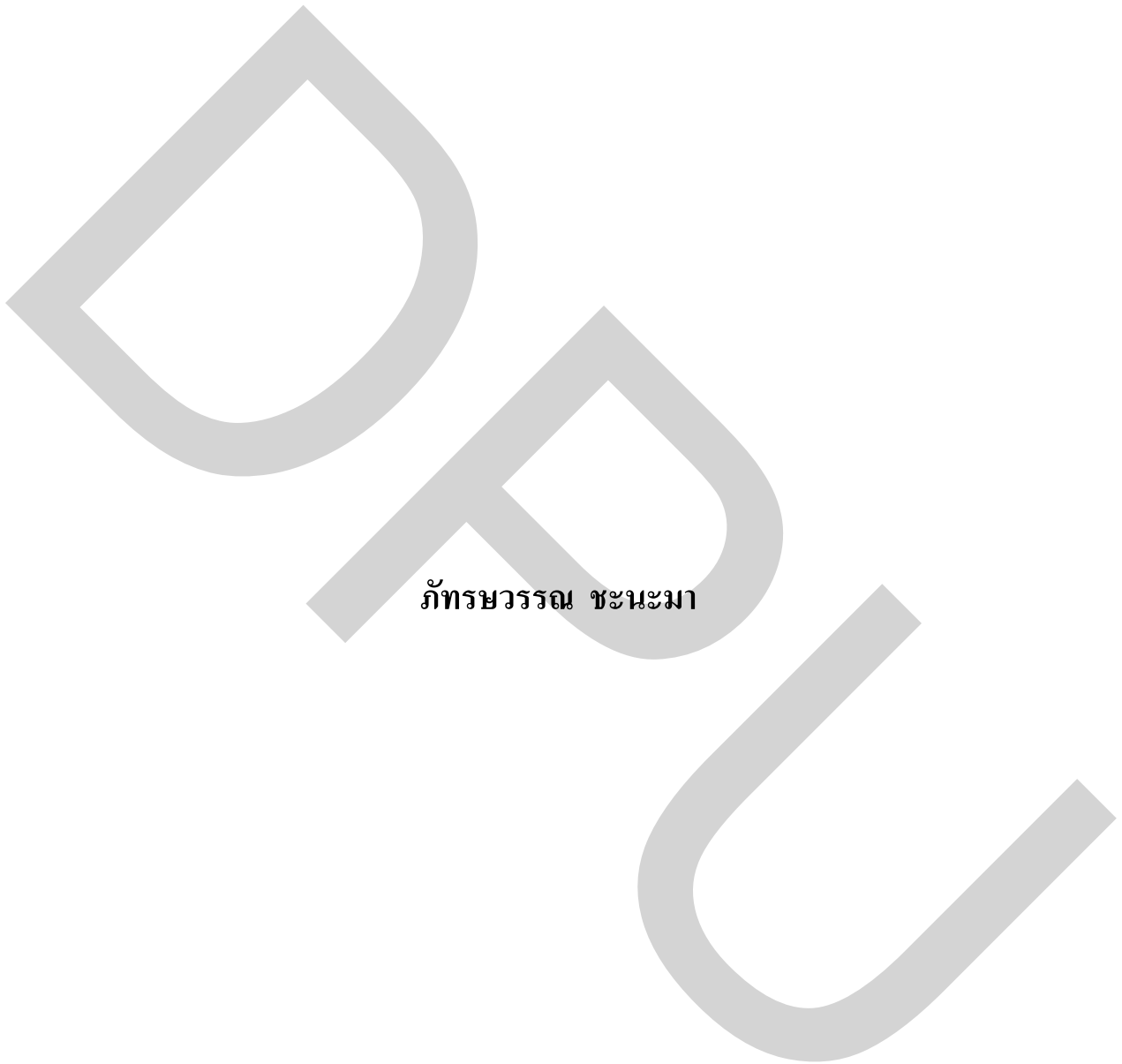


การไต่สวนข้อเท็จจริงในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง:
บทบาทของพนักงานอัยการในการร่วมไต่สวน



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2554

Criminal Inquisitorial of persons: The role of Attorney

General in Inquisitorial



PATARASAWAN CHANAMA

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

การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่านรองศาสตราจารย์ ดร. อุดม รัฐอมฤต อาจารย์ที่ปรึกษาที่ได้สละเวลาอันมีค่าเพื่อให้คำแนะนำต่างๆ อย่างใกล้ชิด และเอาใจใส่ทำให้ผู้เขียนสามารถเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จลุล่วงได้

ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงท่านศาสตราจารย์ ดร. คณิต ฅ นคร ที่รับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ รวมทั้งให้ข้อเสนอแนะ แนวทางต่างๆ ในการปรับปรุงวิทยานิพนธ์ ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่านรองศาสตราจารย์ ดร. สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล ที่กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำหัวข้อในการทำวิชาบัณฑิตสัมมนา จนมาเป็นหัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ รวมทั้งให้คำแนะนำต่างๆ ในการแก้ไข และปรับปรุงวิทยานิพนธ์ทำให้วิทยานิพนธ์มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่าน ดร. อุทัย อาทิเวช ที่กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และให้คำแนะนำต่างๆ ในการทำวิทยานิพนธ์

ขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่าน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ปกป้อง ศรีสนิท ที่กรุณาได้รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำเรื่องทำวิทยานิพนธ์

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ไม่อาจสำเร็จลงได้ หากผู้เขียนไม่ได้รับการสนับสนุนทั้งด้านทุนทรัพย์ และกำลังใจจากผู้เขียนพยายามทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนสำเร็จ โดยขอกราบขอบพระคุณคุณพ่อ คุณแม่ คุณอาผ่องศรี และคุณอาผาสุข ชะนะมา และที่สำคัญคือน้องชายของผู้เขียนที่อยู่เคียงข้างผู้เขียนเสมอมา

ส่วนดีของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ผู้เขียนขอมอบแต่บิดา มารดา อาจารย์ทุกท่าน ส่วนข้อบกพร่องผู้เขียนขอน้อมรับแต่ผู้เดียว

ภัทรชวรรณ ชะนะมา

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	๗
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	๖
กิตติกรรมประกาศ.....	๗
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.....	4
2. บทบาทของอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีอาญา	
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	5
2.1 หลักการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	5
2.1.1 ผู้กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหา ข้อกล่าวหา.....	7
2.1.2 การไต่สวนข้อเท็จจริง.....	12
2.1.3 การฟ้องคดีอาญา.....	14
2.2 บทบาทของอัยการสูงสุดในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	
และบทบาทของพนักงานอัยการในคดีอาญาทั่วไป.....	16
2.2.1 บทบาทของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา.....	16
2.2.2 บทบาทของพนักงานอัยการในการสั่งคดี.....	23
2.2.3 บทบาทของพนักงานอัยการในการเข้าร่วมการสอบสวนในคดีเด็ก.....	24
2.2.4 บทบาทของอัยการสูงสุดในคดีอาญาทั่วไป.....	27
2.2.5 บทบาทของอัยการสูงสุดในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	28
2.3 บทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีอาญา	
ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	28
2.3.1 อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.....	28

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.3.2 กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง.....	34
2.3.2.1 การเริ่มคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	35
2.3.2.2 การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน.....	35
2.3.2.3 การยื่นและการพิจารณาคำคัดค้านอนุกรรมการไต่สวน.....	37
2.3.2.4 ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง.....	39
3. หลักการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ.....	47
3.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา.....	47
3.1.1 ระบบอัยการ.....	47
3.1.2 บทบาทของอัยการ.....	49
3.1.3 คุณพินิจในการฟ้องคดีของอัยการ.....	52
3.1.4 การควบคุมคุณพินิจของอัยการ.....	54
3.1.5 อัยการพิเศษหรืออัยการอิสระ.....	56
3.2 ประเทศฝรั่งเศส.....	58
3.2.1 บทบาทของอัยการ.....	59
3.2.2 การควบคุมคุณพินิจของอัยการ.....	60
3.2.3 ระบบการพิจารณาคดีนักการเมืองของฝรั่งเศส.....	64
4. วิเคราะห์ความสัมพันธ์ อัยการสูงสุดกับ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	72
4.1 วิเคราะห์บทบาทของพนักงานอัยการ อัยการสูงสุดในคดีอาญาปกติ และ บทบาทของอัยการสูงสุดกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีอาญานักการเมือง.....	72
4.1.1 ความสัมพันธ์ของพนักงานอัยการ อัยการสูงสุด กับพนักงานสอบสวนในคดีอาญาปกติ.....	72
4.1.2 ความสัมพันธ์ของอัยการสูงสุดกับ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	73
4.2 แนวทางแก้ไขปัญหา กรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นขัดแย้ง กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่วนวนการไต่สวนมีความไม่สมบูรณ์.....	80
4.3 วิเคราะห์คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองในคดีทุจริตสนามกอล์ฟอัลไพน์.....	82

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	87
5.1 สรุป.....	87
5.2 ข้อเสนอแนะ.....	89
บรรณานุกรม.....	91
ประวัติผู้เขียน.....	95

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การไต่สวนข้อเท็จจริงในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง บทบาทของพนักงานอัยการในการไต่สวน
ชื่อผู้เขียน	ภัทรชวรรณ ชะนะมา
ชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.อุดม รัฐอมฤต
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2553

บทคัดย่อ

การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีรูปแบบเป็นระบบไต่สวนโดยองค์กรที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายต้องร่วมมือกันในการไต่สวนหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อค้นหาความจริงในเนื้อหาแห่งคดี โดยการดำเนินคดีอาญาตามระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนก่อนฟ้องคดี (Pre-trial Stage) ซึ่งดำเนินการโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุด เป็นรูปแบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐและขั้นตอนการพิจารณาพิพากษาคดี (Trial Stage) ซึ่งดำเนินการโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การไต่สวนข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิจารณาว่า ข้อกล่าวหาเป็นมูลความผิดหรือไม่ เป็นขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้มีส่วนทำหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงหรืออาจแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนดำเนินการแทนก็ได้ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อกล่าวหาเป็นมูลความผิด ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

กรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าเรื่องที่ส่งมายังมีข้อไม่สมบูรณ์ และแจ้งข้อไม่สมบูรณ์ไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในระยะเวลาดังกล่าวจะมีการตั้งคณะทำงานร่วมภายในสิบสี่วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับแจ้งข้อไม่สมบูรณ์จากอัยการสูงสุด โดยมีผู้แทนแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเป็นคณะทำงานเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป แต่กรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติในการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดสิบสี่วันนับตั้งตั้งคณะทำงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ แต่ต้องฟ้องภายในสิบสี่วันนับแต่วันครบกำหนด

เมื่อยื่นคำฟ้องต้องส่งสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อศาล พร้อมคำฟ้อง เพื่อศาลใช้เป็นหลักในการพิจารณา

การทำสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะอนุกรรมการ ใต้สวนเปรียบเสมือน การทำสำนวนของพนักงานสอบสวน ก่อนที่จะเสนอให้พนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา มาตรา 140-142 การที่อัยการสูงสุดมีความเห็นว่าสำนวนยังมีข้อที่ไม่สมบูรณ์ นั้น เนื่องจากมีความเห็นที่ไม่ตรงกันกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อ กฎหมาย เมื่อหาข้อยุติไม่ได้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดี แทน โดยที่คดีหวายบนดิน คดีทุจริตกล้วย่าง คดีทุจริตสนามกอล์ฟอัลไพน์ ที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษายกฟ้อง

ดังนั้น ควรมีมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่ศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้อง โดยในชั้น ใต้สวนข้อเท็จจริงคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ควรให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วน ร่วมในการใต้สวนข้อเท็จจริงทำสำนวนคณะอนุกรรมการ ใต้สวนด้วยโดยอัยการเป็นตัวแทนจาก สำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อจะได้ลดข้อขัดแย้งในชั้นพิจารณาของอัยการสูงสุดถึงข้อไม่สมบูรณ์ ของสำนวน ใต้สวน หากพนักงานอัยการได้เข้ามามีส่วนร่วมในการใต้สวนข้อเท็จจริงกับคณะ กรรมการ ป.ป.ช. แล้ว พนักงานอัยการย่อมมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยาน หลักฐาน และสามารถดำเนินการอื่นตามที่เห็นสมควรได้ ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติองค์กร อัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 และให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวน เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนมีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยในการค้น การจับ และการคุมขัง อาจร่วมกับเจ้าพนักงานตำรวจ หรือเจ้าพนักงานอื่น หรือแจ้ง ให้เจ้าพนักงานตำรวจ หรือเจ้าพนักงานอื่นดำเนินการได้ ตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติองค์กร อัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553

การที่พนักงานอัยการได้เข้าร่วมทำงานกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในชั้น ใต้สวน ข้อเท็จจริง จะทำให้สำนวนการ ใต้สวนข้อเท็จจริงมีความสมบูรณ์ขึ้น และลดข้อขัดแย้งในการให้ ความเห็นที่ไม่ตรงกันในชั้นพิจารณาสำนวนของอัยการสูงสุดได้ ทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ ต้องไปฟ้องคดีเองหรือไปแต่งตั้งทนายความให้ไปดำเนินการแทน อันเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุได้ อันเป็นการร่วมมือกันระหว่างองค์กรทั้งสองฝ่าย

Thesis Title: Criminal inquisitorial of persons : The role of Attorney General inquisitorial

Researcher Patarasawan Chanama

Thesis Advisor Associate Professor Dr. Udom Ratamarit

Field of Study Law

Academic Year 2010

ABSTRACT

Criminal proceedings against political office holders follow the format of inquisitorial system. All organizations concerned must give cooperation in inquiring for fact and gathering evidence to search for facts and merits by following the inquisitorial system from the pre-trial stage, proceeded by the National Anti-Corruption Committee and the Attorney General, which is conducted by the government, to the trial stage, which is proceeded by the Supreme Court's Criminal Division for Person Holding Political Position.

Fact inquiry and evidence gathering to take into consideration if the charge is well-grounded or not is a process of criminal proceedings under the authority of the National Anti-Corruption Committee, who conducts the inquiry itself or delegates a sub-committee to so perform. If the Committee considers that the charge is well-grounded, the chairman of the Committee will submit a report and existing documents and opinions to the Attorney General to further process the lawsuit to the Supreme Court's Criminal Division for Person Holding Political Position.

In case the Attorney General considers that the submitted case is invalid, the Attorney General will notify the Committee of the invalidity. Within such period, a joint committee will be appointed within fourteen days from the date the Committee is notified of the invalidity by the Attorney General. Both parties will equally have their representatives to be members in the working team to gather and make complete the evidence and then submit the evidence to the Attorney General for entering an action. However, in case the working team cannot find the conclusion on the action within the period of fourteen days from the date the team is appointed, the Committee itself will have the authority to bring an action or appoint an attorney at law to bring an action in place of it. Anyway, the action must be brought within fourteen days from the due date.

Upon filing the charge, the file of the inquiry of the Committee together with the charge must be submitted to the court so that the court can use as the evidence for consideration.

Making a file of a case of the Committee or the sub-committee can be compared to that of the inquiry official before filing to a public prosecutor in accordance with Section 140-142 of the Criminal Procedure Code. The Attorney General's opinions on invalidity of the file are different from those of the Committee in terms of matter of fact and matter of law. When the conclusion cannot be made, the Committee itself can enter a charge or appoint an attorney at law to so perform. Examples of cases dismissed by the Supreme Court's Criminal Division for Person Holding Political Position are those of legal lottery, rubber seedlings, Alpine Golf Course etc.

As a result, there should be a measure to solve problems of judgment of case dismissal. In the stage of inquiry on fact of criminal case of political office holders, public prosecutors should be able to participate in the inquiry on the fact and make a file together with the Committee and the sub-committee in order to reduce difference of invalidity of the file of inquiry in the trial stage of the Attorney General or in case the Attorney General considers that the file is incomplete and the appointed working team do not reach an agreement so the Committee itself has to bring an action, the Committee should attach the public prosecutor's opinion so that the court can use to support the file consideration.

If public prosecutor takes part in the fact inquiry with the Committee, it shall have an authority to search for fact and gather evidence and to do other operations as deemed appropriate according to Section 16 of the Prosecutor's Organization and Public Prosecutor Act B.E. 2553. The public prosecutor shall have the authorities and duties in inquiry like inquiry official; have authorities and duties in accordance with the Criminal Procedure Code in searching, arresting and detaining with police officers or other official or notify police officer or other officials to so perform in accordance with Section 17 of the Prosecutor's Organization and Public Prosecutor Act B.E. 2553

That the public prosecutor works with the Committee in the fact inquiry stage will make the file of inquiry become more complete and will reduce difference of opinions in the file consideration stage of the Attorney General so that the Committee does not need to bring an action by itself or to appoint an attorney at law to so perform in replacement. This can solve the problem at its cause and represent the cooperation between the two organizations.

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการไทยเป็นปัญหาที่สำคัญยิ่งที่ต้องเร่งแก้ไข โดยเฉพาะกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ หรือถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา ตามมาตรา 147-166 หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เช่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 275 จึงได้กำหนดให้มีวิธีการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว และให้ใช้บังคับกับผู้ที่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดร่วมกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะเป็นตัวการ ผู้ใช้ และผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือผู้รับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ด้วย

การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2550 มาตรา 66 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยหรือมีผู้กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามกฎหมายอื่น จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้เริ่มคดีได้ ทั้งนี้ ผู้เสียหายจากการกระทำความผิด จะเป็น ผู้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้เริ่มคดีได้เช่นกัน หรือผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อให้ตั้งผู้ไต่สวนอิสระก็ได้ ตามมาตรา 275 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริง ตามมาตรา 43 แห่ง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 คณะกรรมการ ป.ป.ช.

มีอำนาจที่จะตั้ง “คณะอนุกรรมการไต่สวน” เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนได้¹ โดยที่คณะอนุกรรมการไต่สวนที่จะตั้งขึ้นนั้น อย่างน้อยต้องประกอบด้วย กรรมการ ป.ป.ช. หนึ่งคน พนักงานเจ้าหน้าที่ และหรือ ผู้ทรงคุณวุฒิตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด² เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนเห็นว่ามีความพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหา ให้คณะอนุกรรมการไต่สวนเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาที่จะชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและนำสืบแก้ข้อกล่าวหา การไต่สวนข้อเท็จจริงมีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิด³ เมื่อรวบรวมพยานหลักฐานได้เพียงพอแล้วคณะอนุกรรมการไต่สวนจะชี้แจงนำพนักงานหลักฐาน แล้วทำความเห็นเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาหาผิดชี้มูล⁴ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าคดีมีมูล ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ต้องส่งสำนวน พร้อมเอกสาร และความเห็นเสนอต่อ อัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง⁵

กรณีมีประเด็นที่ต้องศึกษา คือกรณีที่ยกการสูงสุดพิจารณาสำนวนการไต่สวนแล้วเห็นว่า สำนวนยังไม่สมบูรณ์ และต้องแจ้งข้อที่ไม่สมบูรณ์ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และต้องตั้งคณะทำงานร่วมกันเพื่อหาข้อยุติ ในกรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติร่วมกันได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องฟ้องคดีเองหรือมอบอำนาจให้ทนายความฟ้องคดีแทนได้ ในคดีทุจริตหยาบดิน คดีทุจริตคล้ายๆ คดีทุจริตรถและเรือดับเพลิง คดีทุจริตสนามกอล์ฟอัลไพน์ เป็นกรณีที่ทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดต่างมีความเห็นขัดแย้งกันทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายว่าสมควรฟ้องดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่เนื่องจากพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอที่จะฟ้องคดี หรือคดีขาดอายุความหรือไม่ แต่เมื่ออัยการสูงสุดได้ทักท้วงมา แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปดำเนินการฟ้องคดีเอง แล้วศาลมีคำพิพากษายกฟ้องคดีดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบต่อความ

¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542, มาตรา 45.

² ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547, ข้อ 15.

³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 45 วรรค 1. และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547, ข้อ 17.

⁴ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547, ข้อ 29.

⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 56 (3).

นำเชื่อถือในกระบวนการยุติธรรม ปัญหาความขัดแย้งในการให้ความเห็นทางคดีของทั้งสององค์กร อัยการและคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการไต่สวนการทำสำนวนของ ป.ป.ช. ควรที่จะมีการแก้ไข โดยให้อัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเป็นอนุกรรมการไต่สวนโดยทำสำนวน กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. และกำหนดบทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากข้อขัดแย้งระหว่างทั้งสององค์กรมีหลายประเด็น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ไม่ควรดำเนินการฟ้องคดี อีกทั้งในกรณีที่ศาล ยกฟ้องคดีย่อมส่งผลกระทบต่อชื่อเสียงของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงควรมีมาตรการให้การเยียวยาต่อตัวผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ศาลได้ยกฟ้อง รวมทั้งควร กำหนดความรับผิดชอบในการใช้จ่ายในการให้ทนายความดำเนินการฟ้องคดีแทน ทั้งนี้ จะศึกษา บทบาทและความสัมพันธ์ของพนักงานอัยการกับพนักงานสอบสวนในคดีอาญาทั่วไป เปรียบเทียบกับอัยการสูงสุดกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงบทบาทของพนักงานอัยการและอัยการสูงสุดในคดีอาญาปกติ และบทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับอัยการสูงสุดในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงความสำคัญของสำนวนการสอบสวนในคดีอาญาทั่วไปเปรียบเทียบกับสำนวนการไต่สวนคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1.2.3 เพื่อศึกษาถึงข้อขัดแย้งในการให้ความเห็นของอัยการสูงสุดกับมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เปรียบเทียบกับการดำเนินคดีอาญาปกติ

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

สำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2550 ได้บัญญัติให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยึดสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาพิพากษาคดี และในกรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นว่าไม่ควรดำเนินการฟ้องคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีได้เองนั้น อาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะกรณีที่ศาลพิพากษายกฟ้องคดี ดังนั้น จึงควรมีมาตรการในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยให้พนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายจากสำนักงานอัยการสูงสุด เข้าร่วมไต่สวนข้อเท็จจริงในฐานะอนุกรรมการ คณะอนุกรรมการไต่สวนในการทำสำนวนในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อลดข้อขัดแย้งในการให้ความเห็นที่ไม่ตรงกัน ในชั้นพิจารณาของอัยการสูงสุดว่าควรดำเนินการตั้งฟ้องหรือไม่

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ผู้เขียนใช้วิธีการศึกษาวิจัยทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยทำการค้นคว้าข้อมูลจากหนังสือ บทความ วิทยานิพนธ์ ด้วบทกฎหมาย ตลอดจนงานวิจัยและเอกสารทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำมาประกอบการศึกษาทำความเข้าใจ และใช้ในการวิเคราะห์หาข้อสรุป และข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

โดยจะทำการศึกษาเกี่ยวกับ ความสัมพันธ์ของอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นการศึกษาถึงบทบาทอำนาจ และหน้าที่ของพนักงานอัยการและอัยการสูงสุดในคดีอาญาทั่วไป และบทบาทของอัยการสูงสุดกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีการให้ความเห็นแย้งกันในการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระหว่างองค์กรทั้งสอง

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงบทบาทของพนักงานอัยการและอัยการสูงสุดในคดีอาญาทั่วไป และบทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับอัยการสูงสุดในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1.6.2 ทำให้ทราบถึงความสำคัญของสำนวนการสอบสวนในคดีอาญาทั่วไปเปรียบเทียบกับสำนวนการไต่สวนคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1.6.3 ทำให้ทราบถึงข้อขัดแย้งในการให้ความเห็นของอัยการสูงสุดกับมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เปรียบเทียบกับการดำเนินคดีอาญาปกติ

บทที่ 2

บทบาทของอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2.1 หลักการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย

การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีรูปแบบเป็นระบบไต่สวนโดยองค์กรที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายต้องร่วมมือกันในการไต่สวนหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อค้นหาความจริงในเนื้อหาแห่งคดี โดยการดำเนินคดีอาญาตามระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนก่อนฟ้องคดี (Pre-trial Stage) ซึ่งดำเนินการโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุด เป็นรูปแบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐและขั้นตอนการพิจารณาพิพากษาคดี (Trial Stage) ซึ่งดำเนินการโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยมีหลักการพื้นฐานที่เป็นสาระสำคัญดังนี้¹

1) หลักการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) โดยอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดี² ผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้องคดีแต่ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่วนใหญ่จะเป็นข้อหาหรือฐานความผิดที่กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในความผิดอาญาแผ่นดินซึ่งโดยทั่วไปเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิด³

2) หลักการดำเนินคดีระบบไต่สวน (Inquisitorial System) เป็นกระบวนการพิจารณาคดีสองฝ่าย คือ ผู้ไต่สวนและผู้ถูกไต่สวนโดยการไต่สวนมิใช่มุ่งแต่เพียงพิสูจน์ความผิดอย่างเดียวแต่ต้องดำเนินการตรวจสอบค้นหาความจริงเป็นสำคัญ โดยกระบวนการตั้งแต่ขั้นสืบสวนสอบสวนฟ้องร้อง (pre-trial stage) ซึ่งกระทำโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุด และ

¹ เกียรติศักดิ์ พุฒิปันธุ์. (2546). การแก้ไขบททวนคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. หน้า 62-66.

² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542, มาตรา 23.

³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 309. และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 66.

ขั้นตอนในการพิจารณาพิพากษาคดี (Trial stage) โดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกองค์กรต้องร่วมกันในการตรวจสอบค้นหาความจริงโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน ทั้งในส่วนที่เป็นคุณและเป็นโทษ เพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหา โดยต้องคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา (Due Process) และในการพิจารณาคดีศาลต้องมีความกระตือรือร้น (Active) ในการค้นหาความจริงอันเป็นลักษณะสำคัญของระบบไต่สวนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้⁴ และการพิจารณาคดีของศาลจะต้องคำนึงถึงหลักการที่จะต้องฟังความทุกฝ่าย (Audi alteram partem) เพื่อเปิดโอกาสให้จำเลยชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้อย่างกว้างขวางอีกด้วย

3) หลักการดำเนินคดีด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม (The Celerity and Fair of Criminal Procedure) การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องกระทำด้วยความรวดเร็วทุกขั้นตอน เนื่องจากเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาที่มีมูลผู้ถูกกล่าวหาจะต้องยุติการปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำพิพากษา⁵ แม้ผู้ถูกกล่าวหาจะยังไม่ตกอยู่ในฐานะจำเลย แต่ผลของมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะผู้ถูกกล่าวหาหม่อมและส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยตรง กฎหมายจึงได้กำหนดระยะเวลาให้องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการด้วยความรวดเร็วภายในกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดทั้งนี้ นอกจากเพื่อความรวดเร็วแล้วยังต้องคำนึงถึงความยุติธรรมที่ผู้ถูกกล่าวหาพึงต้องได้รับโดยเร็วอีกด้วย ในขณะที่การพิจารณาคดีของศาลจะต้องทำการไต่สวนพยานหลักฐานต่อเนื่องติดต่อกันทุกวันจนกว่าจะเสร็จสิ้นการพิจารณาคดี เว้นแต่จะมีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้⁶

4) หลักประกันในการพิจารณาคดี ผู้พิพากษาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีบทบาทในการค้นหาความจริง โดยการไต่สวนพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของจำเลย โดยการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องคำนึงถึงหลักการต่างๆ ดังนี้

(1) การพิจารณาคดีต้องมีความเป็นอิสระคือ ศาลต้องมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ทั้งในแง่ของการพิจารณาและการพิพากษาคดีปราศจากการแทรกแซง

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 301 (2) มาตรา 310 และ มาตรา 332 (2).

⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 55.

⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2540, มาตรา 19.

(2) หลักองค์คณะในการพิจารณา คือ ศาลต้องนั่งพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริงครบองค์คณะ 9 ท่าน ซึ่งจะมีผลให้โอกาสที่จะเกิดข้อผิดพลาดในการรับฟังข้อเท็จจริงย่อมเป็นไปได้น้อยและย่อมเป็นหลักประกันได้พอสมควร

(3) หลักการฟังความทุกฝ่ายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 มาตรา 332 (2) กำหนดให้วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยึดหลักในเรื่องการฟังความทุกฝ่ายและสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหาโดยในทุกขั้นตอนของการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายนำเสนอพยานหลักฐานได้อย่างเต็มที่

(4) หลักการเปิดเผยและตรวจสอบได้ โดยคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้พิพากษาแต่ละคนซึ่งเป็นองค์คณะในการพิจารณาคดีจะต้องมีความเห็นในการวินิจฉัยคดีของแต่ละคนก่อน และจะต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนจึงลงมติเพื่อมีคำพิพากษาว่าผลเป็นประการใด โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้กระบวนการในการให้เหตุผลในคำพิพากษาสามารถตรวจสอบได้โดยสาธารณชนตามหลักการเปิดเผยและตรวจสอบได้

2.1.1 การไต่สวนข้อเท็จจริงและการฟ้องคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประเทศไทย

การไต่สวนข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิจารณาว่า ข้อกล่าวหา มีความผิดหรือไม่ เป็นขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงหรืออาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนดำเนินการแทนก็ได้ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อกล่าวหา มีความผิด ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป

2.1.1.1 การกล่าวหา แยกพิจารณาได้ดังนี้

1) ผู้กล่าวหา ซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งกรณีที่ถูกบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่ด้วย

ผู้เสียหายอาจกล่าวหาโดยการยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้มีการไต่สวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยการยื่นคำร้องให้เป็นไปตาม

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต⁷ ทั้งนี้ ได้มีระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการกล่าวหาบุคคลตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2551 ออกมาใช้บังคับแล้ว โดยกำหนดลักษณะของคำกล่าวหา การดำเนินการตามคำกล่าวหาไม่ว่าด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือ การตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติม การมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหา เป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดดังกล่าว อาจยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อขอให้ตั้งผู้ไต่สวนอิสระ ตามมาตรา 276 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ แต่ถ้าผู้เสียหายได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ต่อเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่รับดำเนินการไต่สวน ดำเนินการล่าช้าเกินสมควร หรือดำเนินการไต่สวนแล้วเห็นว่าไม่มีมูลความผิดตามข้อกล่าวหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 275 วรรคสี่ ได้จัดตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเรียกหน่วยงานนี้ว่า “ผู้ไต่สวนอิสระ”⁸ ซึ่งนำแนวคิดมาจากระบบ “อัยการอิสระ” (Independent Counsel) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีอำนาจสอบสวนและดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในฝ่ายบริหาร ดำเนินการได้โดยอิสระปราศจากการแทรกแซงจากฝ่ายการเมืองผ่านระบบคณะพิเศษ” ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาอาวุโส หรืออดีตผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์สหรัฐฯ จำนวน 3 คนที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานศาลฎีกาสหรัฐฯ และได้ดำเนินการสรรหาอัยการอิสระโดยพิจารณาจากบัญชีรายชื่อและคุณสมบัติของผู้ที่สามารถทำหน้าที่นี้ได้ ส่วน “ผู้ไต่สวนอิสระ” ตามรัฐธรรมนูญของไทยนั้น มีส่วนคล้ายคลึงกับ ระบบ “อัยการอิสระ” ตรงที่ได้รับการแต่งตั้งจากศาลฎีกาซึ่งเป็นศาลสูงสุด แต่การแต่งตั้งจะแต่งตั้งก็ต่อเมื่อมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 275 วรรค 3.

⁸ กัลพล ชนรักษ์. (2551, 30 พฤษภาคม-1 เมษายน). การนำระบบอัยการอิสระของประเทศสหรัฐอเมริกาไปใช้กับการดำเนินคดีอาญากับ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. (ผลงานทางวิชาการด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ในการสัมมนาทางวิชาการเพื่อการพัฒนาการศึกษาด้านนิติศาสตร์ตามโครงการสัมมนาทางวิชาการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือในการพัฒนากระบวนการยุติธรรม ระหว่างคณะนิติศาสตร์ของมหาวิทยาลัยภาคีและภาคเอกชนและสำนักงานกิจการยุติธรรม ครั้งที่ 3 วันที่ 30 พฤษภาคม - 1 เมษายน 2551 ณ. โรงแรมรามาร์เคนต์ กรุงเทพฯ).

ได้กระทำความผิดตามที่กฎหมายกำหนด หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่รับข้อกล่าวหาไว้ดำเนินการไต่สวน หรือดำเนินการไต่สวนแล้วเห็นว่าไม่มีมูลความผิดตามที่กล่าวหา ดังนั้น ผู้ไต่สวนอิสระจะได้รับแต่งตั้งขึ้นเป็นการเฉพาะกิจเท่านั้นไม่ได้มีการจัดทำเป็นบัญชีรายชื่อไว้เหมือนอย่างระบบอัยการอิสระ ส่วนคุณสมบัติของผู้ไต่สวนอิสระได้กำหนดไว้แต่เพียงว่าต้องเป็นผู้ที่มีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์เท่านั้น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 276 วรรคแรก

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 275 วรรค 5 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2550 ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง กรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งเป็นกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้หยิบยกเรื่องขึ้นมาดำเนินการเองได้ หากมีเหตุอันควรสงสัย ซึ่งจากเดิมให้อำนาจเฉพาะผู้เสียหายเท่านั้นที่กล่าวหาต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก่อน แล้วถึงจะดำเนินการไต่สวนได้

บทบัญญัติดังกล่าว เป็นการแก้ไขปัญหา กรณีที่ผู้เสียหายบางคนไม่กล้ามาร้องเรียนเนื่องจากเกรงกลัวอิทธิพลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือได้รับผลประโยชน์ตอบแทน หรือกรณีที่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือทุจริตกระทรวงย่อมเป็นผู้เสียหาย ผู้แทนของกระทรวงอาจไม่ยอมกล่าวหาหรือเรียนการกระทำของรัฐมนตรีต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงได้มีการแก้ไขมาตรา 66 ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจยกคดีขึ้นมาพิจารณาเองได้ โดยไม่ต้องมีการร้องเรียนดังกล่าว

2) ผู้ถูกกล่าวหา

แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 จะได้กำหนดคำนิยามคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ไว้ในมาตรา 4 แต่บุคคลที่จะถูกดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้จำกัด

⁹ สำนักงานอัยการสูงสุด. (2546). การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (สรุปผลสัมมนาทางวิชาการ). หน้า 75.

ไว้เฉพาะบุคคล 5 ประเภท ตามมาตรา 9 (1) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ได้แก่

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา
- (5) ข้าราชการการเมืองอื่น

แม้บุคคลประเภทที่ 5 ระบุว่า “ข้าราชการการเมืองอื่น” จะไม่ได้กำหนดค่านิยามไว้โดยตรง แต่ได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รองนายกรัฐมนตรี
- (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (4) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (5) รัฐมนตรีว่าการทบวง
- (6) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง
- (7) รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง
- (8) ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี
- (9) ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี
- (10) ที่ปรึกษารัฐมนตรี และที่ปรึกษารัฐมนตรี ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (11) เลขานุการนายกรัฐมนตรี
- (12) รองเลขานุการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง
- (13) โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (14) รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (15) เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (16) ประจำสำนักเลขานุการนายกรัฐมนตรี
- (17) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (18) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (19) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง
- (20) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง

เมื่อพิจารณาประกอบกับบุคคลที่กฎหมายกำหนดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (1) หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 308 วรรคแรกคำว่า “ข้าราชการการเมือง” หมายถึง ข้าราชการการเมืองตามมาตรา 5 (8)-(20) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 และไม่รวมถึงข้าราชการการเมืองดังที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4(6)-(9)¹⁰

ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้วินิจฉัยคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” มีความหมายกว้างกว่าคำว่า “ข้าราชการการเมือง” โดยมีความเห็นว่า หมายรวมถึง “บรรดาผู้รับผิดชอบงานด้านการเมืองทั้งหมด โดยงานการเมืองนั้นจะเป็นงานที่เกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย (policy) เพื่อให้ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานประจำรับไปบริหาร (administration) ให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนด” ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงหมายถึงคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภา และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน โดยนัยดังกล่าวสมาชิกสภา ซึ่งหมายความว่ารวมถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาจึงมีฐานะเป็น “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ตามความเห็นของกรรมการร่างกฎหมาย¹¹

ผู้ถูกกล่าวหาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ยังหมายความว่าถึง บุคคลตามมาตรา 9 (2) ซึ่งได้แก่ บุคคลอื่นที่เป็นตัวการ ผู้ใช้หรือสนับสนุนในการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องร่วมรับผิดชอบ บุคคลดังกล่าวจึงอยู่ในเขตอำนาจศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งนี้เพื่อความสะดวกในการพิจารณาพิพากษาคดี และเพื่ออำนวยความสะดวกโดยเท่าเทียมกัน¹²

3) ข้อกล่าวหา

ข้อกล่าวหาหรือฐานความผิดที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (1) ได้แก่

¹⁰ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2545). การดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. หน้า 73-75.

¹¹ สุรพล นิติไกรพจน์. (2536). ข้าราชการการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. หน้า 352-363.

¹² สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. เล่มเดิม. หน้า 75.

(1) การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา คือ ความผิดที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาลักษณะ 2 หมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มาตรา 147 ถึง 166 ผู้ที่ต้องรับผิดตามบทมาตราดังกล่าว ได้แก่ ผู้ที่มีฐานะเป็น “เจ้าพนักงาน” คือ ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีและข้าราชการการเมืองอื่นย่อมอยู่ในความหมายของเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา แต่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาไม่อยู่ในความหมายของเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา จึงไม่ต้องรับผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 147 ถึง 166 เว้นแต่ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 149 ที่บัญญัติให้สมาชิกวุฒิสภาต้องรับผิดทางอาญา

(2) การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ที่กฎหมายอื่น เช่น ความผิดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 หรือพระราชบัญญัติการจัดการหนี้ของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 เป็นต้น

2.1.2 การไต่สวนข้อเท็จจริง

ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่นหรือบุคคลอื่นที่เป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ผู้เสียหายมีสิทธิที่จะยื่นคำกล่าวหาเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับคำกล่าวหาจากผู้เสียหายถูกต้องและครบถ้วนแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเอง หรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนดำเนินการแทน ซึ่งประกอบด้วยกรรมการ ป.ป.ช. 1 คน อนุกรรมการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับฐานะและระดับของตำแหน่งและการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร¹³

การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการไต่สวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรเพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา แสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา โดยผู้ถูกกล่าวหาสิทธินำทนายความหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือให้ปากคำของผู้ถูกกล่าวหาได้¹⁴ และการรับฟังคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาของผู้ถูกกล่าวหาหรือการถาม

¹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 45.

¹⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 47.

ปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานต้องมือนุกรรมการไต่สวนอย่างน้อยสองคนร่วมในการดำเนินการ และการรับฟังคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือการถามปากคำผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือข้าราชการการเมืองอื่น จะต้องมือนุกรรมการไต่สวนที่เป็นกรรมการ ป.ป.ช. เข้าร่วมดำเนินการด้วย และจะต้องเป็น นุกรรมการไต่สวนที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคน ในการไต่สวนข้อเท็จจริงห้ามมิให้ นุกรรมการไต่สวนทำหรือจัดให้ทำการใดๆ ซึ่งเป็นการล่อลวงหรือขู่เข็ญหรือให้สัญญากับผู้ถูก กล่าวหาหรือพยานเพื่อจูงใจให้เขาให้ถ้อยคำใดๆ ในเรื่องที่ถูกกล่าวหา¹⁵ เมื่อนุกรรมการไต่สวน ดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้วจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธาน กรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้¹⁶

- 1) ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาและผู้กล่าวหา
- 2) เรื่องที่ถูกกล่าวหา
- 3) ข้อกล่าวหา และสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง
- 4) เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- 5) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง
- 6) สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา

เมื่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงจากอนุกรรมการ ไต่สวนแล้วจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและในการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติให้คณะ อนุกรรมการไต่สวนชุดเดิมไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนชุดใหม่ ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแทนได้ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าข้อเท็จจริงยังไม่ เพียงพอในการพิจารณาวินิจฉัยข้อกล่าวหา และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ประชุมเพื่อพิจารณาข้อ กล่าวหาจากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องมีมติเกี่ยวกับเรื่องที่ กล่าวหาดังนี้

¹⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 48.

¹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 50.

1) คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ข้อกล่าวหาอื่นเป็นอันตกไป โดยประธานกรรมการ ป.ป.ช. ต้องแจ้งไปยังผู้เสียหายโดยเร็ว¹⁷ และอัยการสูงสุดไม่มีอำนาจในการทบทวนมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ซึ่งอำนาจในการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล

2) คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติดังกล่าวผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้จนกว่าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำพิพากษา¹⁸

2.1.3 การฟ้องคดีอาญา

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 23 ได้กำหนดบุคคลผู้มีอำนาจฟ้องคดีไว้ 2 ประเภท คือ

- 1) อัยการสูงสุด
- 2) คณะกรรมการ ป.ป.ช.

ผู้เสียหายซึ่งเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 (2) จึงไม่มีอำนาจยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ด้วยตนเอง แต่ผู้เสียหายต้องไปยื่นคำกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 275 และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2550 มาตรา 66 โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับคำกล่าวหาไว้ทำการไต่สวนข้อเท็จจริง

ส่วนพนักงานอัยการทั่วไปที่มีใช้อัยการสูงสุดที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาปกติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 (1) แต่ไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าคดีไม่มีมูลและไม่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้เสียหายและพนักงานอัยการก็ไม่มีอำนาจในการยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และแม้ว่าอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะยื่นฟ้องคดี ผู้เสียหายก็จะขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมมิได้¹⁹

¹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 54.

¹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 55.

¹⁹ ไพโรจน์ วายุภาพ. (2543). คู่มือปฏิบัติวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. หน้า 38.

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิด ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ต้องส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็น ไปยังอัยการสูงสุดภายในสิบสี่วัน นับแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูล และอัยการสูงสุดต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายในสามสิบวัน นับแต่ได้รับเรื่อง อัยการสูงสุดจึงเป็นผู้ลงชื่อเป็นโจทก์ในคำฟ้อง โดยอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 2 ลงชื่อเป็นผู้เรียงคำฟ้องใบต่อ และคำขอทำัยฟ้อง ในการดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อัยการสูงสุดอาจมอบหมายให้พนักงานอัยการดำเนินคดีแทน โดยออกคำสั่งให้พนักงานอัยการนายหนึ่งหรือหลายนายมีอำนาจดำเนินคดีเฉพาะเรื่อง เพื่อยื่นต่อศาล และจัดทำสำเนารวมไว้ในสำนวน นอกจากนี้พนักงานอัยการต้องจัดเตรียมใบมอบฉันทะเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงอัยการสูงสุด เพื่อลงนามมอบฉันทะให้พนักงานอัยการนายหนึ่งหรือหลายนาย เป็นผู้ยื่นฟ้องคดีต่อศาลแทนอัยการสูงสุด

เว้นแต่อัยการสูงสุดเห็นว่าเรื่องที่ส่งมายังมีข้อไม่สมบูรณ์ และแจ้งข้อไม่สมบูรณ์ไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช.²⁰ ภายในระยะเวลาดังกล่าวจะมีการตั้งคณะทำงานภายในสิบสี่วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับแจ้งข้อไม่สมบูรณ์จากอัยการสูงสุด โดยมีผู้แทนแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเป็นคณะทำงานเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป แต่กรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติในการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดสิบสี่วันนับแต่ตั้งคณะทำงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ แต่ต้องฟ้องภายในสิบสี่วันนับแต่วันครบกำหนด²¹ และการฟ้องคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง²² โดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำสั่งประทับฟ้องได้ทันที ในวันยื่นฟ้องไม่จำเป็นต้องนำตัวจำเลยไปด้วย แต่ต้องระบุที่อยู่จริงของจำเลยไว้ในคำฟ้อง²³ โดยควรแนบเอกสารยืนยันที่อยู่จริงของจำเลยไว้ท้าย

²⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542, มาตรา 10.

²¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542, มาตรา 11.

²² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542, มาตรา 25 วรรคแรก.

²³ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543, ข้อ 8 วรรค 2.

ฟ้อง กรณีที่ประสงค์จะยื่นฟ้องพร้อมตัวจำเลยพนักงานอัยการต้องทำหนังสือแจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งตัวจำเลยมายังพนักงานอัยการตามกำหนดนัด

เมื่อยื่นคำฟ้องต้องส่งสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อศาล พร้อมคำฟ้อง เพื่อศาลใช้เป็นหลักในการพิจารณา²⁴ ในวันที่ยื่นฟ้องศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะยังมีคดีค้างให้ประทับฟ้อง เนื่องจากยังไม่มียกฟ้องผู้พิพากษา เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีแต่จะมีผู้พิพากษาประจำแผนกที่เป็นผู้รับคำฟ้องไว้ และนัดฟังคำสั่ง หลังจากยื่นฟ้องประมาณ 3 สัปดาห์ ในระหว่างนั้นประธานศาลฎีกา จะเรียกประชุมใหญ่ศาลฎีกา เลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาเป็นองค์คณะผู้พิพากษารวม 9 นาย²⁵

2.2 บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาทั่วไปและบทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2.2.1 บทบาทของพนักงานอัยการเกี่ยวกับสอบสวนคดีอาญา

ประเทศไทยใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ มีพนักงานอัยการเป็นผู้ทำการแทน มีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(5) ให้คํานิยามคำว่า “พนักงานอัยการ” ว่า เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้จะเป็นข้าราชการในสำนักงานอัยการสูงสุดหรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นนั้นก็ได้ ตามระบบการดำเนินคดีอาญาในปัจจุบัน พนักงานอัยการเป็นองค์กร “ชั้นไต่ตรองคดี” สำหรับผู้ต้องหาและรัฐกล่าวคือ เป็นผู้ดูแลการบังคับใช้กฎหมาย และเป็นผู้อำนวยการความยุติธรรมแก่ผู้ต้องหา ทั้งนี้เพราะกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อย และในขณะเดียวกันก็เป็นกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลด้วย²⁶

ทั้งนี้ พนักงานอัยการยังมีหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบความจริงอย่างมีความเป็นภาวะวิสัย ก่อนสั่งคดีเสมอ แม้ว่าตามกฎหมาย พนักงานอัยการจะไม่มีหน้าที่ในการเริ่มคดี แต่พนักงานอัยการก็ต้องรับผิดชอบในการสอบสวน 4 ประการ คือ รับผิดชอบในความชอบด้วยกฎหมายของการสอบสวน รับผิดชอบในความชอบด้วยระเบียบของการสอบสวน รับผิดชอบในความละเอียด

²⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542, มาตรา 25.

²⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542, มาตรา 1.

²⁶ คณิต ฌ นคร ก (2549). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. หน้า 99.

รอบคอบของการสอบสวน และรับผิดชอบในความเชื่อถือได้ของการสอบสวน เหตุนี้พนักงานอัยการจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความรอบคอบ ด้วยความเป็นภาวะวิสัยหรือด้วยความเป็นกลางที่สุดก่อนที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา²⁷

เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นองค์กรแรกในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มีอำนาจหน้าที่ในการเริ่มคดี นับตั้งแต่การรับเรื่องราวร้องทุกข์ ทำการสืบสวนสอบสวน รวบรวมสำนวนคดี ตลอดจนสรุปสำนวนคดี และทำความเข้าใจต่อพนักงานอัยการเพื่อส่งคดี จนกระทั่งถึงกระบวนการพิจารณาตัดสินของศาล โดยเฉพาะประเด็นสำคัญอันเป็นหัวใจของการ

ดำเนินคดีในกระบวนการยุติธรรม คือการสอบสวนการรวบรวมพยานหลักฐาน เอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเข้าสู่รูปแบบของสำนวนการสอบสวนอันเป็นไปตามระเบียบ หรือคำสั่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ องค์กรตำรวจถือเสมือนหนึ่งว่าเป็น “ต้นธารแห่งกระบวนการยุติธรรมทางอาญา” ก็ว่าได้²⁸

การสอบสวน หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ²⁹ เป็นคำนิยามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และสาเหตุที่ต้องมีการสอบสวนคดีอาญาก็เนื่องจาก กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติว่า “ห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาล โดยมีได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน” บทบัญญัตินี้เป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิของประชาชนว่าจะไม่ถูกดำเนินคดีใดๆ ต่อศาล โดยมีได้มีการสอบสวนในเรื่องข้อเท็จจริงนั้นก่อน

ดังนั้น การสอบสวนผู้ต้องหาจำเป็นต้องกระทำในกรณีที่จะฟ้อง ทั้งนี้เป็นไปตามหลักฟังความทุกฝ่าย และแม้ในชั้นพนักงานอัยการก็เช่นกัน ในกรณีที่ผู้ต้องหายังไม่เคยให้การไว้เลย เมื่อจับผู้ต้องหาได้ก็จะต้องมีการสอบสวนปากคำผู้ต้องหา ก่อนที่พนักงานอัยการจะสั่งหรือดำเนินการต่อไป กล่าวคือ ความสำคัญหรือหัวใจของบทบัญญัติมาตรา 120 คือการสอบสวนผู้ต้องหา³⁰

การสอบสวนในคดีอาญาตามปกติ อาจแบ่งได้เป็น 2 แบบ คือ³¹

²⁷ คณิต ฌ นคร ข (2551). ภูมิธรรมและบทบาทของพนักงานอัยการ. หน้า 69

²⁸ กวินท์ อัครภักดี. (2552). ความสำคัญของสำนวนการสอบสวนในคดีอาญา. หน้า 9.

²⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2 (11).

³⁰ คณิต ฌ นคร ก (2549). เล่มเดิม. หน้า 436.

³¹ กวินท์ อัครภักดี. เล่มเดิม. หน้า 11.

1) การสอบสวนด้วยวาจา

การสอบสวนด้วยวาจา ไม่มีการจดบันทึกปากคำ เป็นแต่เพียงเรียกคู่กรณีมาสอบถาม (สอบสวน) เมื่อคู่กรณียอมรับถึงการกระทำอันตรงกับรูปคดี หรือข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ก็สังคดีหรือเปรียบเทียบคดีไปตามอำนาจ หรืออาจนำความที่เกิดขึ้นไปฟ้องยังศาลแขวงด้วยวาจาต่อไปก็ได้ คดีที่จะสอบสวนด้วยวาจาได้นั้น ส่วนใหญ่ต้องเป็นคดีที่เรียกกันว่า ความผิดเล็กน้อย ซึ่งมักจะได้แก่คดีที่พนักงานสอบสวนมีอำนาจกล่าวตักเตือนได้ หรือสั่งเปรียบเทียบได้ หรือคดีที่ผู้กระทำผิดรับสารภาพ และเป็นคดีความผิดเล็กน้อยที่ศาลแขวงกำหนดให้ฟ้องคดีได้ด้วยวาจา

2) การสอบสวนเป็นสำนวนคดี

เป็นการสอบสวนที่ต้องมีการจดบันทึกปากคำของคู่กรณี ตลอดจนพยานผู้เกี่ยวข้องไว้ ซึ่งได้แก่การจดปากคำผู้เสียหาย หรือผู้กล่าวหา ปากคำพยาน และปากคำผู้ต้องหา หรือผู้กระทำผิด ตลอดจนการบันทึกหลักฐานอื่นๆ เช่น การตรวจที่เกิดเหตุ การตรวจค้น เป็นต้น แล้วรวบรวมเป็นสำนวนการสอบสวนดำเนินการตามวิธีการตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา จนเสร็จเป็นสำนวนการสอบสวน

วัตถุประสงค์ของการสอบสวน คือ

1) เพื่อทราบข้อเท็จจริงแห่งพฤติการณ์ที่เกิดขึ้นว่า การกระทำนั้นเป็นความผิดอาญาหรือไม่

2) เพื่อพิสูจน์ความผิด โดยพิจารณาจากพยานหลักฐาน

3) เพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องร้องต่อศาล

หลักในการสอบสวนคดีอาญานั้น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 130 บัญญัติว่า “ให้เริ่มทำการสอบสวนโดยไม่ชักช้า จะทำการในทีใด เวลาใด แล้วแต่จะเห็นสมควร โดยผู้ต้องหาไม่จำเป็นต้องอยู่ด้วย”

ฉะนั้น ในการสอบสวน จึงมีข้อที่จะต้องศึกษา ดังนี้³²

1) ให้เริ่มการสอบสวนโดยไม่ชักช้า

2) จะทำการสอบสวน ณ ที่ใดก็ได้ ตามแต่จะเห็นสมควร

3) ทำการสอบสวนเวลาใดก็ได้แล้วแต่จะเห็นสมควร

4) ในการสอบสวนนั้น ผู้ต้องหาไม่จำเป็นต้องอยู่ด้วย

องค์ประกอบของสำนวนการสอบสวน มีดังนี้

³² แหล่งเดิม. หน้า 12.

1) การรวบรวมข้อเท็จจริงทางคดี เมื่อพนักงานสอบสวนเริ่มต้นทำการสอบสวนเกี่ยวกับคดีใดๆ ที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น พนักงานสอบสวนต้องดำเนินการสอบสวนรายละเอียดต่างๆ ที่การกระทำความผิดได้เกิดขึ้นว่ามีการกระทำความผิดอย่างไร ใครเป็นผู้กระทำความผิด บุคคลใดเป็นผู้ถูกกระทำ หรือได้รับความเสียหาย มีพยานที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ของการกระทำหรือไม่ ผลของการกระทำลงเอยอย่างไร เหล่านี้เป็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นอันเนื่องเกี่ยวกับการกระทำผิดทั้งสิ้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นข้อเท็จจริงทางคดี “ข้อเท็จจริง” มีความหมายคือ การกระทำที่เป็นมูลเหตุให้เกิดคดีขึ้น

การรวบรวมข้อเท็จจริงทางคดีของพนักงานสอบสวนนั้น พนักงานสอบสวนจำเป็นต้องรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่จำเป็นและเท่าที่พนักงานสอบสวนจะค้นหาได้ในทางคดีที่ได้มีการสอบสวนการกระทำ พยานหลักฐานทุกชนิดนี้ได้บัญญัติไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 ที่บัญญัติว่า “ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำความผิด พิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา” เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเพื่อให้ทราบข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา อาจกล่าวสรุปได้ ดังนี้

(1) พยานบุคคล ได้แก่พยานบุคคลที่มาให้การเป็นพยานต่อศาลในการที่ศาลจะวินิจฉัยชี้ขาดคดีใดคดีหนึ่ง ก็ต้องอาศัยพยานบุคคลเป็นสำคัญ ในชั้นสอบสวนพนักงานสอบสวนต้องอาศัยพยานบุคคล เพื่อค้นคว้าหาพยานหลักฐานประกอบคดี โดยจัดการสอบถามปากคำของบุคคลซึ่งจะสามารถให้ถ้อยคำเป็นประโยชน์ต่อคดีได้

(2) พยานเอกสาร ได้แก่สรรพหนังสือที่จัดเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร อ่านได้ ความ ซึ่งส่วนมากมักจะเป็นเอกสารที่คู่ความได้ลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญเอกสารเหล่านี้อาจเป็นหนังสือมหานชน หรือหนังสือเอกสารชน พยานเอกสารนี้ถือว่ามีส่วนสำคัญในคดีแพ่งมากกว่าคดีอาญา ส่วนมากก็เกี่ยวกับเรื่องการปลอมหนังสือ

(3) พยานวัตถุ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 2 อนุ 18 ให้บทพิเคราะห์ศัพท์ คำว่าสิ่งของไว้ว่า “หมายความถึง สิ่งหามิตรทรัพย์ใด ซึ่งอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในคดีอาญาได้ ให้รวมทั้งจดหมาย โทรเลข และเอกสารอื่น

การที่ได้สิ่งของกลางอย่างหนึ่งอย่างใดมาประกอบการสอบสวน ซึ่งเรียกว่าพยานวัตถุ นั้น พนักงานสอบสวน อาจได้มาจากการค้นตัวผู้ต้องหาหรือจากบุคคลอื่นที่ผู้ต้องหานำไปฝากไว้หรือจำหน่ายขายให้ หรือซุกซ่อนไว้ ณ ที่แห่งใดๆ หรือผู้ต้องหาทิ้งไว้

(4) พยานร่องรอย หรือพยานเทคนิค อาจแบ่งได้เป็น 3 ชั้น

ชั้นที่ 1 เป็นพยานชนิดที่ทำให้ทราบความจริงได้ทันที เช่น ในคดีความผิดฐานกระทำอนาจาร

ชั้นที่ 2 เป็นพยานชนิดที่ไม่ทำให้ทราบความจริงได้ทันที แต่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับการกระทำที่เกิดขึ้น เช่น พบอาวุธหรือของกลางที่ลักมาในบ้านของผู้ต้องหา

ชั้นที่ 3 เป็นพยานชนิดที่ไม่เกี่ยวข้องข้อเท็จจริงที่จะพิสูจน์ได้โดยตรง เป็นแต่เพียงส่วนประกอบให้เห็นว่าน่าจะมีมูล เช่น ความประพฤติกของผู้ต้องหาที่ทราบมาว่าเป็นคนเคยกระทำผิดมาแล้วหลายครั้ง

(5) พยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ เป็นการค้นหาพยานหลักฐาน โดยการนำเทคนิคทางการแพทย์เข้ามามีส่วนช่วยในการค้นหาความจริงในทางคดี กรณีที่คดีมีความสลับซับซ้อนหรือมีความจำเป็นที่จะต้องทำการตรวจร่างกายของผู้เสียหายหรือผู้กระทำผิด โดยแพทย์ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะสาขาซึ่งเรียกว่า “นิติเวชวิทยา” โดยมีความชำนาญในการตรวจเลือด เนื้อเยื่อ ปัสสาวะ สารคัดหลั่ง สารพันธุกรรม หรือส่วนประกอบของร่างกาย และกฎหมายได้บัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2551 มาตรา 131/1 โดยเฉพาะวรรคแรกที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่จะต้องใช้พยานหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามมาตรา 131 ให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจทำการตรวจพิสูจน์บุคคล วัตถุ หรือเอกสารใด โดยวิธีทางวิทยาศาสตร์ได้” โดยให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจในการทำการตรวจพิสูจน์บุคคล วัตถุ หรือเอกสารใดๆ โดยทางวิทยาศาสตร์ เพื่อพิสูจน์ความจริงทางคดี โดยเฉพาะคดีที่มีความสำคัญ หรือคดีที่เป็นที่สนใจของประชาชน ตามที่บทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 132 ที่ได้ให้อำนาจในการกระทำเช่นนั้นได้เพื่อประโยชน์แห่งการรวบรวมหลักฐาน

ฉะนั้น จึงเป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในการรวบรวมหลักฐานทุกชนิดทั้งผลดีและผลร้ายเข้าสู่สำนวนการสอบสวนที่ได้กระทำขึ้นในคดีต่างๆ เพื่อประกอบการพิจารณาวินิจฉัยของพนักงานอัยการและศาล

2) พฤติการณ์แวดล้อมทางคดี หรือพยานแวดล้อม หมายถึง พยานหลักฐานที่มุ่งพิสูจน์ข้อเท็จจริง ซึ่งมีได้เป็นประเด็นพิพาทในคดีโดยตรง หากแต่พิสูจน์ข้อเท็จจริงอื่นที่บ่งชี้ว่าข้อเท็จจริงอันเป็นประเด็นพิพาทน่าจะเกิดขึ้นหรือไม่เกิดขึ้น การแบ่งประเภทของพยานหลักฐานเช่นนี้ พิจารณาจากความใกล้ชิดของข้อเท็จจริงที่พยานมุ่งพิสูจน์กับประเด็นพิพาทในคดี กล่าวคือ ถ้าข้อเท็จจริงใกล้ชิดจนเป็นอันเดียวกับประเด็นพิพาท พยานที่มุ่งสืบข้อเท็จจริงนั้นก็จะเป็นพยานโดยตรง แต่ถ้าข้อเท็จจริงมิได้เป็นอันเดียวกับประเด็นพิพาท พยานที่มุ่งพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้นก็จะเป็น

พยานแวดล้อม เช่นพยานแวดล้อมกรณี คือ พยานเหตุผลที่จะทำให้ศาลเชื่อว่ามีข้อเท็จจริงบางอย่างอยู่หรือไม่ ซึ่งจะต้องมีการใช้เหตุผลอนุมานเอาอีกต่อหนึ่ง

3) การทำความเข้าใจทางคดี เมื่อพนักงานสอบสวนได้สอบสวนเสร็จ และได้รวบรวมพยานหลักฐาน เช่น พยานบุคคล พยานเอกสาร และพยานวัตถุ รวมทั้งพยานอื่นๆทุกชนิด เข้าสู่สำนวนการสอบสวนแล้ว พนักงานสอบสวนเจ้าของสำนวนผู้สอบสวนก็จะตรวจพิจารณาสำนวนนั้นอีกครั้งหนึ่งโดยรอบคอบ เพื่อจะมีความเห็นว่า พยานหลักฐานที่สอบสวนเสร็จสิ้นไปแล้วทุกประเด็นแห่งคดีนั้น พอฟังได้หรือไม่ว่า ผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามข้อหา ถ้าเห็นว่า โดยข้อเท็จจริงที่สอบสวนมาแล้วฟังได้ว่า ผู้ต้องหากระทำความผิดก็มีความเห็น “ควรตั้งฟ้อง” แต่ตรงกันข้าม หากตามข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนฟังไม่ได้ว่า ผู้ต้องหาได้กระทำความผิด พนักงานสอบสวนก็มีความเห็น “ควรตั้งไม่ฟ้อง”

เมื่อพนักงานสอบสวนได้ทำการรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหลายที่ได้ดำเนินการมาเพื่อสรุปสำนวนการสอบสวน ซึ่งหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่ต้องกระทำคือ การทำความเข้าใจทางคดีว่ามีความเห็นอย่างไร เพื่อเสนอต่อผู้บังคับบัญชา หรือพนักงานอัยการต่อไปนั้น การเสนอความเห็นของพนักงานสอบสวน มีดังนี้

1) เห็นควรตั้งฟ้อง และควรตั้งไม่ฟ้อง

เมื่อรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหลายแล้ว พนักงานสอบสวนเจ้าของสำนวน จะตรวจพิจารณาเพื่อมีความเห็นว่า พยานหลักฐานที่สอบสวนไปนั้นพอฟังได้หรือไม่ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามข้อหาแล้วมีความเห็นว่า “ควรตั้งฟ้อง” แต่หากข้อเท็จจริงที่ปรากฏในสำนวนฟังไม่ได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด ก็จะมีคำสั่ง “ควรตั้งไม่ฟ้อง” แล้วจึงส่งสำนวนพร้อมความเห็นไปยังพนักงานอัยการ เมื่อพนักงานอัยการเห็นว่าพยานหลักฐานยังไม่สมบูรณ์ พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถาม ตามมาตรา 143 วรรค 2 (ก) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

2) เห็นควรงดการสอบสวนหรือสั่งงดการสอบสวน

เมื่อมีการกระทำความผิดทางอาญาเกิดขึ้น แต่พนักงานสอบสวนไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด พนักงานสอบสวนต้องส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมด้วยความเห็น “ควรงดการสอบสวน” หรือ คำสั่ง “ให้งดการสอบสวน” ไปยังพนักงานอัยการ หากพนักงานอัยการเห็นด้วยกับความเห็นของพนักงานสอบสวนก็จะสั่งว่า “งดการสอบสวน” พนักงานสอบสวนก็หยุดทำการสอบสวนได้ ถ้าพนักงานอัยการไม่เห็นด้วยกับความเห็นของพนักงานสอบสวนก็จะสั่งว่า “ให้สอบสวนต่อไป” พนักงานสอบสวนก็ต้องสอบสวนต่อไป

ทั้งนี้ เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนเห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้ดำเนินการดังนี้

1) กรณีไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด และความผิดนั้นมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 3 ปี ให้ส่งผลการสอบสวนและบันทึกเหตุนั้นไว้ แล้วส่งบันทึกพร้อมกับสำนวนไปยังพนักงานอัยการ ถ้าอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินกว่า 3 ปี ให้แสดงความเห็นควรงดการสอบสวน หรือความเห็นที่สั่งให้งดการสอบสวนแล้วแต่กรณี แล้วส่งบันทึกพร้อมกับสำนวนไปยังพนักงานอัยการ

2) ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิดแต่

ก. เรียกหรือจับตัวมายังไม่ได้ ได้ความตามทางสอบสวนอย่างไร ให้ทำความเห็นว่าควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง ส่งไปยังพนักงานอัยการพร้อมกับสำนวนเช่นกัน

ในกรณีเช่นนี้ ถ้าพนักงานอัยการเห็นชอบด้วยว่าควรสั่งไม่ฟ้องและแจ้งคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรมาแล้ว ก็ต้องยุติการสอบสวนในคดีนั้น แต่ให้เจ้าพนักงานสอบสวนพึงเข้าใจว่า คดีเช่นนี้จะทอดทิ้งหาได้ไม่ ถ้าการสืบสวนต่อมาได้พยานหลักฐานใหม่ นอกจากที่ได้ทำการสอบสวนไว้เดิมแล้ว พนักงานสอบสวนก็มีอำนาจหยิบยกคดีนั้นขึ้นมาสอบสวนพยานหลักฐานที่ได้ใหม่ ถ้ามีหลักฐานพอจะดำเนินคดีนั้นๆ ตามแต่กรณีได้ต่อไป

ถ้าคดีใดพนักงานอัยการไม่สั่งคดี เป็นแต่สั่งให้พนักงานสอบสวนสอบข้อความอื่นใดอีก พนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติตาม แล้วส่งผลการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ แต่ถ้าพนักงานอัยการเห็นควรสั่งฟ้องก็จัดการให้ได้ตัวผู้ต้องหา มา เว้นแต่คดีที่ผู้ต้องหาอยู่ต่างประเทศ ก็ตกเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการจัดการเพื่อขอให้ส่งตัวข้ามแดนมา

ข. ผู้กระทำความผิดถูกควบคุม หรือขังอยู่ หรือปล่อยชั่วคราว หรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียกพนักงานสอบสวนก็ต้องทำความเห็นควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปยังพนักงานอัยการ พร้อมด้วยสำนวนเช่นเดียวกัน ในกรณีเช่นนี้ถ้าพนักงานสอบสวนเห็นควรสั่งฟ้องก็ต้องส่งตัวผู้ต้องหาไปพร้อมกับสำนวนด้วย เว้นแต่ผู้ต้องหาถูกขังอยู่โดยคำสั่งศาล

สำหรับกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องก็ให้ส่งแต่สำนวนพร้อมด้วยความเห็นเท่านั้น ส่วนผู้ต้องหานั้นพนักงานสอบสวนมีอำนาจ ปล่อย หรือปล่อยชั่วคราว ถ้าผู้ต้องหาถูกขังอยู่ (โดยคำสั่งศาล) พนักงานสอบสวนจะขอให้ศาลปล่อย หรือขอให้พนักงานอัยการขอให้ศาลปล่อยก็ได้

ก่อนที่พนักงานสอบสวนจะส่งสำนวนการสอบสวน พนักงานสอบสวนต้องดำเนินการตามขั้นตอน ระเบียบ คำสั่ง ของกรมตำรวจ เกี่ยวกับขั้นตอนต่างๆ อย่างครบถ้วน และสรุปผลประกอบความเห็นของการสอบสวนนั้น และต้องเสนอรายละเอียดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานที่ได้ดำเนินการทั้งหลายมาต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นหัวหน้าของพนักงานสอบสวนเป็นผู้ลงนาม

รับผิดชอบ ในรายงานการสอบสวน ตลอดจนรายงานในหนังสือส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ อันเป็นขั้นตอนการตรวจสอบการสอบสวนของพนักงานสอบสวนเจ้าของสำนวนคดีอีกขั้นตอนหนึ่งก่อนมีการส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการ เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนตามกฎหมายต่อไป

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า พนักงานอัยการมีอำนาจในการสั่งให้พนักงานสอบสวนไปหาพยานหลักฐานเพิ่มเติม หรือเรียกให้ส่งพยานมาให้ซักถามหากเห็นว่าสำนวนของพนักงานสอบสวนยังมีพยานหลักฐานไม่พอพียงเพื่อที่จะสั่งฟ้องคดีต่อศาล อำนาจดังกล่าวเป็นบทบาทของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรค 2 (ก)

2.2.2 บทบาทของพนักงานอัยการในการสั่งคดี³³

ในการที่พนักงานอัยการจะสั่งคดีใดนั้น พนักงานอัยการต้องพิจารณาเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดีเป็นอันดับแรก จากนั้นจึงพิจารณาเนื้อหาของคดีเป็นลำดับถัดไป

ดังนั้น การสั่งคดีของพนักงานอัยการ แยกได้เป็น 2 กรณีใหญ่ๆ คือ

1) การสั่งคดีกรณีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับวิธีพิจารณา

ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับวิธีพิจารณาในการดำเนินคดีในชั้นอัยการ คือ ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอำนาจของพนักงานอัยการ การวินิจฉัยเรื่องอำนาจในการดำเนินคดี ต้องกระทำก่อน เพราะเรื่องอำนาจในการดำเนินคดีเป็นเงื่อนไขที่ต้องกระทำก่อน (pre-requisite) ฉะนั้น ก่อนที่พนักงานอัยการจะพิจารณาสั่งคดีเกี่ยวกับข้อเท็จจริงในเนื้อหาของคดี พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาเบื้องต้นก่อนว่า คดีนั้นมีเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดีหรือไม่ กรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าคดีนั้นมีเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดี พนักงานอัยการจะพิจารณาเนื้อหาของคดีต่อไป แต่หากไม่มีเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดี หรือมีเงื่อนไขระงับคดี พนักงานอัยการจะสั่งคดีในเนื้อหาไม่ได้

พนักงานอัยการจะต้องสั่งคดีกรณีมีเงื่อนไขระงับคดีอย่างไร กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้โดยตรง แต่ย่อมจะเป็นที่เข้าใจในตัวเองว่า เมื่อคดีมี “เงื่อนไขระงับคดี” พนักงานอัยการจะต้องสั่งระงับการดำเนินคดีหรือสั่งยุติการดำเนินคดีเพราะเหตุนี้

2) การสั่งคดีกรณีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเนื้อหาคดี

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเนื้อหาคดีในชั้นดำเนินคดีของพนักงานอัยการ คือ ข้อเท็จจริงในคดีใดคดีหนึ่งเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา การสั่งคดีดังกล่าว แยกพิจารณาได้เป็น 2 กรณี

³³ คณิต ฒ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 443.

(1) การสังคดีเกี่ยวกับเนื้อหาคดีกรณีไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด คือ กรณีตามมาตรา 140 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานอัยการอาจสั่งได้อย่างใดอย่างหนึ่งคือ “ให้งดการสอบสวน” หรือ “ให้ทำการสอบสวนต่อไป”

(2) การสังคดีเกี่ยวกับเนื้อหาคดีกรณีปรากฏตัวผู้กระทำความผิด คือกรณีตามมาตรา 141, 142, 143 ในการที่พนักงานอัยการจะสั่งฟ้องและสั่งไม่ฟ้องนี้ ลำดับขั้นตอนของการพิจารณาชอบที่จะเป็นไป ดังนี้³⁴

- 1) พิจารณาว่าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมายหรือไม่
- 2) ถ้าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมาย พิจารณาต่อไปว่า ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่
- 3) ถ้าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิด และผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิดก็พิจารณาต่อไปว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอแก่การพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาหรือไม่
- 4) ถ้าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิด และผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิด และมีพยานหลักฐานเพียงพอแก่การพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหา ก็จะต้องพิจารณาในลำดับสุดท้ายด้วยว่ามีเหตุอันควรไม่ฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่

ในกรณีที่รู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่เรียกหรือจับตัวมายังไม่ได้ ถ้าพนักงานอัยการเห็นควรสั่งฟ้องก็ให้จัดการเพื่อให้ได้ตัวมา ตามมาตรา 141 วรรคท้าย นี้ คำสั่งของพนักงานอัยการยังไม่เป็นคำสั่งเด็ดขาด ตรงตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่ว่า “ต้องฟังความทุกฝ่าย” (audiatur et altera pars) คือ ต้องให้โอกาสผู้ต้องหาหรือจำเลยทราบข้อหาและมีโอกาสแถลงแก้ตัว กรณีการสังคดีตามมาตรา 141 นี้ ผู้ต้องหายังไม่ทราบข้อหาและยังไม่มีโอกาสแก้ตัว ดังนั้นเมื่อจับตัวผู้ต้องหามา หรือได้ตัวผู้ต้องหามาจะต้องปฏิบัติให้ครบถ้วนตามหลักการสอบสวนผู้ต้องหา กล่าวคือ ต้องแจ้งข้อหาให้ผู้ต้องหาทราบ และให้โอกาสผู้ต้องหาที่จะให้การแก้คดี เมื่อได้ปฏิบัติครบถ้วนตามหลักฟังความทุกฝ่าย พนักงานอัยการจึงจะมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีต่อไป

2.2.3 บทบาทของพนักงานอัยการในการเข้าร่วมการสอบสวนในคดีที่ผู้เสียหายเป็นเด็ก

2.2.3.1 การจดคำร้องทุกข์ในคดีที่ผู้เสียหายเป็นเด็ก

มาตรา 124 ผู้เสียหายจะร้องทุกข์ต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ซึ่งมีตำแหน่งหน้าที่รองหรือเหนือพนักงานสอบสวน และเป็นผู้ซึ่งมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยตามกฎหมายก็ได้

³⁴ แหล่งเดิม. หน้า 448.

เมื่อมีหนังสือร้องทุกข์ยื่นต่อเจ้าพนักงานเช่นกล่าวแล้วให้รีบจัดการส่งไปยังพนักงานสอบสวน และจะจดหมายเหตุอะไรไปบ้างเพื่อประคยชน้ของพนักงานสอบสวนก็ได้

เมื่อมีคำร้องทุกข์ด้วยปากให้รีบจัดการให้ผู้เสียหายไปพบกับพนักงานสอบสวนเพื่อจดบันทึกคำร้องทุกข์นั้นตั้งบัญญัติในมาตราก่อน ในกรณีเร่งร้อนเจ้าพนักงานนั้นจะจดบันทึกเสียเองก็ได้แต่แล้วให้รีบส่งไปยังพนักงานสอบสวน และจะจดหมายเหตุอะไรไปบ้างเพื่อประโยชน์ของพนักงานสอบสวนก็ได้

มาตรา 124/1 ให้นำบทบัญญัติในมาตรา 133 ทวิ วรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคสาม มาใช้บังคับ โดยอนุโลมแก่การจดบันทึกคำร้องทุกข์ ในคดีที่ผู้เสียหายเป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปี เว้นแต่มีเหตุจำเป็นไม่อาจหาหรือรอนักจิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอและพนักงานอัยการได้ และเด็กไม่ประสงค์จะให้มิหรือรอนบุคคลดังกล่าวต่อไป ทั้งนี้ ให้ผู้รับคำร้องทุกข์ตามมาตรา 123 หรือมาตรา 124 แล้วแต่กรณี บันทึกเหตุดังกล่าวไว้ในบันทึกคำร้องทุกข์ด้วย

2.2.3.2 การถามปากคำเด็ก

มาตรา 133 ทวิ ในคดีความผิดเกี่ยวกับเพศ ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย อันมิใช่ความผิดที่เกิดจากการชุลมุนต่อสู้ ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพ ความผิดฐานกรร โชก ชิงทรัพย์และปล้นทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ หรือคดีความผิดอื่นที่มีอัตราโทษจำคุกซึ่งผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปีร้องขอ การถามปากคำผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปี ให้พนักงานสอบสวนแยกกระทำเป็นส่วนสักในสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับเด็ก และให้มีนักจิตวิทยา หรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอ และพนักงานอัยการร่วมอยู่ด้วย ในการถามปากคำเด็กคนใดหรือคำถามใดอาจจะมีผลกระทบกระเทือนต่อจิตใจเด็กอย่างรุนแรง ให้พนักงานสอบสวนถามผ่านนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์เป็นการเฉพาะตามประเด็นคำถามของพนักงานสอบสวน โดยมีให้เด็กได้ยินคำถามของพนักงานสอบสวนและห้ามมิให้ถามเด็กซ้ำซ้อนหลายครั้งโดยไม่มีเหตุอันสมควร

ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนที่จะต้องแจ้งให้นักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอ และพนักงานอัยการทราบ รวมทั้งแจ้งให้ผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กทราบถึงสิทธิตามวรรคหนึ่งด้วย

นักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ หรือพนักงานอัยการที่เข้าร่วมในการถามปากคำอาจถูกผู้เสียหายหรือพยานซึ่งเป็นเด็กตั้งรังเกียจได้ หากมีกรณีดังกล่าวให้เปลี่ยนตัวผู้นั้น

ภายใต้บังคับแห่งมาตรา 139 การถามปากคำเด็กตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานสอบสวนจัดให้มีการบันทึกภาพและเสียง การถามปากคำดังกล่าวซึ่งสามารถนำออกถ่ายทอดได้อย่างต่อเนื่องไว้เป็นพยาน

ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนอย่างยิ่งซึ่งมีเหตุอันควรไม่อาจรอนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอ และพนักงานอัยการเข้าร่วมในการถามปากคำพร้อมกันได้ ให้พนักงานสอบสวนถามปากคำเด็ก โดยมีบุคคลใดบุคคลหนึ่งตามวรรคหนึ่งอยู่ร่วมด้วยก็ได้ แต่ต้องบันทึกเหตุที่ไม่อาจรอนักจิตวิทยาอื่นไว้ในสำนวนการสอบสวน และมีให้ถือว่า การถามปากคำผู้เสียหายหรือพยานซึ่งเป็นเด็กในกรณีดังกล่าวที่ได้กระทำไปแล้วไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2.2.3.3 การจัดให้เด็กในฐานะผู้เสียหายหรือพยานชี้ตัวบุคคล

มาตรา 133 ตรี ในกรณีที่พนักงานสอบสวนมีความจำเป็นต้องจัดให้ผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดชี้ตัวบุคคลใด ให้พนักงานสอบสวนจัดให้มีการชี้ตัวบุคคลในสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับเด็กและสามารถจะป้องกันมิให้บุคคลซึ่งจะถูกชี้ตัวนั้นเห็นตัวเด็ก โดยมีนักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์ บุคคลที่เด็กร้องขอ และพนักงานอัยการร่วมอยู่ด้วยในการชี้ตัวบุคคลนั้น เว้นแต่มีเหตุจำเป็นไม่อาจหาหรือรอนักจิตวิทยาบุคคลหนึ่งได้ และเด็กไม่ประสงค์จะให้มิหรือรอนักบุคคลดังกล่าวต่อไป ทั้งนี้ ให้พนักงานสอบสวนบันทึกเหตุดังกล่าวไว้ในสำนวนการสอบสวนด้วย

ในกรณีการชี้ตัวผู้ต้องหาที่เป็นเด็กอายุไม่เกินสิบแปดปี ให้พนักงานสอบสวนจัดให้มีการชี้ตัวในสถานที่ที่เหมาะสมสำหรับเด็กและสามารถป้องกันมิให้ผู้ต้องหาที่เป็นเด็กนั้นเห็นตัวบุคคลที่จะทำการชี้ตัว

ตามบทบัญญัติข้างต้น เป็นกรณีที่พนักงานอัยการได้เข้ามามีส่วนร่วมกับพนักงานสอบสวนในการสอบสวนคดีอาญา ดังเช่น ในการจดบันทึกคำร้องทุกข์ การสอบปากคำพยานและผู้เสียหายที่เป็นเด็ก การชันสูตรพลิกศพ การทำสำนวนชันสูตรพลิกศพ เมื่อดูแลหลักการและเหตุผล ในพรบ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2550 เนื่องจากการถามปากคำเด็ก การสืบพยานและชี้ตัวผู้ต้องหาของผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็ก อายุไม่เกิน 18 ปี ต้องมีสหวิชาชีพ โดยมุ่งหมายมิให้เด็กได้รับผลกระทบทั้งทางร่างกาย และสภาวะทางจิตใจในกระบวนการยุติธรรม เนื่องจากการที่มิได้จำกัดประเภทคดี ซึ่งมีความจำเป็นต้องใช้วิธีการพิเศษอย่างแท้จริงไว้ จึงทำให้การดำเนินคดีบางประเภท เป็นไปโดยความล่าช้า โดยไม่จำเป็น ประกอบกับการถามปากคำมีความซ้ำซ้อน ในแต่ละขั้นตอน ทำให้ผู้เสียหายหรือพยานที่เป็นเด็กได้รับผลกระทบจากระบบการยุติธรรมเกินสมควร

2.2.4 บทบาทของอัยการสูงสุดในคดีอาญาทั่วไป

กรณีคดีอาญา ซึ่งเป็นความผิดที่มีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ทั้งนี้ พนักงานอัยการหรือผู้รักษาการแทนจะมอบหมายหน้าที่ให้พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนแทนก็ได้ ตามมาตรา 20 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ทั้งนี้ ตามมาตรา 21 ยังให้อำนาจอัยการสูงสุดหรือผู้ทำการแทนเป็นผู้ชี้ขาด ในกรณีที่ไม่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในระหว่างหลายจังหวัด ควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ โดยที่การสอบสวนเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ในการดำเนินคดีระบบกล่าวหา นั้น ผู้ถูกกล่าวหาเป็นประธานในคดี ดังนั้น หากให้พนักงานสอบสวนที่มีอำนาจและหน้าที่ต่างคนต่างทำ กรณีก็อาจจะเป็นการกระทบต่อหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ว่า “บุคคลจะไม่เดือดร้อนหลายครั้งในเรื่องเดียวกัน” (ne bis in idem) สำนักงานอัยการสูงสุดได้วางหลักเกณฑ์ว่า จำนวนการสอบสวนต้องมีเพียงจำนวนเดียวเท่านั้น คือ พนักงานสอบสวนท้องที่ต่างๆ ต้องร่วมมือกันทำการสอบสวนคดีอาญา ไม่ใช่แย่งกันหรือแยกกันทำการสอบสวน เพราะจะเป็นเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเดือดร้อนในเรื่องเดียวกันหลายครั้ง ซึ่งเป็นสิ่งที่ต้องห้ามตามกฎหมาย

อัยการสูงสุดยังเป็นผู้ตั้งคดีวิสามัญฆาตกรรม ซึ่งมาตรา 143 วรรค 3 บัญญัติว่า ในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ ให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเท่านั้นที่มีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง มาตรา 143 วรรค 3 มีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานเช่นเดียวกับการชันสูตรพลิกศพวิสามัญฆาตกรรมตามมาตรา 150 คดีวิสามัญฆาตกรรมจึงย่อมหมายถึง กรณีการตายที่เจ้าพนักงานมีส่วนเกี่ยวข้องทุกกรณีโดยไม่จำกัดฐานความผิด และตัวผู้ต้องหา

อัยการสูงสุดยังทำหน้าที่ไต่รื้อคดีชั้นที่สุด คือ การชี้ขาดความเห็นแย้ง³⁵ ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีความเห็นแย้ง แล้วแต่กรณี ความเห็นที่แย้งกัน อาจเป็นความเห็นแย้งในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงและการวินิจฉัยข้อกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่งหรือทั้งสองอย่างก็ได้ แต่ต้องเป็นความเห็นในเนื้อหาคดีเท่านั้น ตามมาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

³⁵ แหล่งเดิม. หน้า 462.

2.2.5 บทบาทของอัยการสูงสุด (Attorney General) ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

บทบาทของอัยการสูงสุดในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแตกต่างไปจากการดำเนินคดีอาญาปกติ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ภายหลังจากที่ได้รับรายงานจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งให้ ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดต้องตั้งคณะทำงานขึ้นมาพิจารณา โดยมีผู้แทนของแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเป็นคณะทำงานมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์ และรวบรวมพยาน หลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป หากกรณีคณะทำงานร่วมไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดเวลาสิบสี่วันนับแต่วันตั้งคณะทำงาน คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เอง หรืออาจแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ แต่ต้องฟ้องภายในสิบสี่วันนับแต่วันครบกำหนด³⁶ โดยอัยการสูงสุดไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจที่จะสั่งไม่ฟ้องคดีเหมือนคดีอาญาปกติ

2.3 บทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2.3.1 อำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาปกติมีความล่าช้า ใช้ระยะเวลาในการสืบสวนสอบสวนฟ้องร้องดำเนินคดีเป็นเวลานานย่อมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญาที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกฟ้อง ซึ่งเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ (ส.ส.ร.) ได้เสนอในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้มีการจัดตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา โดยให้ผู้พิพากษามีส่วนร่วมในการค้นหาความจริง โดยใช้ระบบไต่สวนและกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

³⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542, มาตรา 10 และมาตรา 11.

ทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีอำนาจหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้องและการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องกระทำด้วยความรวดเร็วทุกชั้นตอน เนื่องจากเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องยุติการปฏิบัติหน้าที่ทันทีจนกว่าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำพิพากษายกฟ้อง³⁷ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงต้องกำหนดระยะเวลาให้องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการโดยเร็วภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนดตามหลักการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม และคำพิพากษาของศาลฎีกาเพื่อทำให้คดีล่าช้าจึงไม่เกิดขึ้น³⁸

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (The National Counter Corruption Commission) หรือเรียกชื่อย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ³⁹ ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา โดยมีกระบวนการสรรหาและการเลือกกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งและดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความอิสระปราศจากการแทรกแซงทางการเมือง โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 301 ในส่วนการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง⁴⁰

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (The upreme Court of Justice a Criminal Decision for Persons Holding Political Positions) ได้จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 308 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาคดี

³⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 309 วรรคสอง ประกอบมาตรา 305 วรรคสี่. และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 55.

³⁸ รายงานการประชุมสภาว่ารัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 25 วันที่ 23 กรกฎาคม 2540 หน้า 195 และครั้งที่ 26 วันที่ 25 กรกฎาคม 2540 หน้า 288.

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 297.

⁴⁰ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, มาตรา 301 (2).

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

หลังจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ประกาศใช้มาเป็นเวลาเกือบสิบปี ต่อมาได้มีการชี้คอำนาจโดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) อันมีผลให้รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่ได้บังคับใช้อีกต่อไป และมีประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 19 เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลใช้บังคับต่อไป ประกาศ ณ วันที่ 22 กันยายน 2549 โดยประกาศดังกล่าวได้บัญญัติให้ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2542 มีผลใช้บังคับต่อไป และประกาศรายชื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ประกอบด้วย

1) นายปานเทพ กล้าณรงค์ราญ	ประธานกรรมการ
2) นายกล้าณรงค์ จันทิก	กรรมการ
3) นายใจเด็ด พรไชยา	กรรมการ
4) นายประสาธ พงษ์ศิวกัญ	กรรมการ
5) ศาสตราจารย์ภักดี โปธิศิริ	กรรมการ
6) ศาสตราจารย์เมธี ครองแก้ว	กรรมการ
7) นายวิชา มหาคุณ	กรรมการ
8) นายวิชัย วิวิตเสวี	กรรมการ
9) นางสาวสมลักษณ์ จัดกระบวนพล	กรรมการ

และคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้มีประกาศ ฉบับที่ 31 เรื่อง การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ลงวันที่ 30 กันยายน 2549 โดยบัญญัติว่า การยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมิให้กระทบกระเทือนการบังคับใช้ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยยังคงให้ใช้บังคับต่อไป จนกว่าจะมีการแก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมหรือยกเลิก และให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ทั้งนี้ ในข้อ 5 ของประกาศดังกล่าว ได้บัญญัติในเรื่องการได้สวนข้อเท็จจริงตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและการปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริง รวบรวม

พยานหลักฐาน และสรุปสำนวนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการไต่สวนของพนักงานไต่สวน พ.ศ. 2550 ไว้แล้ว

โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้สำนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินโครงการฝึกอบรมเจ้าพนักงานหลักสูตร “การพัฒนาเจ้าพนักงานระดับ 6 ขึ้นไป เพื่อแต่งตั้งเป็นพนักงานไต่สวน” เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการไต่สวนข้อเท็จจริงและได้มีการจัดฝึกอบรมอื่นๆ ตามนโยบายที่จะพัฒนาให้เจ้าพนักงาน ป.ป.ช. เป็นมืออาชีพในด้านการไต่สวนเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน สามารถปฏิบัติการในลักษณะกึ่งตุลาการ ซึ่งได้ดำเนินการฝึกอบรมไปแล้ว จำนวน 2 รุ่น⁴¹

โดยบทบาทของพนักงานไต่สวนตามร่างกฎหมาย ป.ป.ช. ฉบับใหม่ มีดังนี้

1) พนักงานไต่สวนมีอำนาจดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความผิดและเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ รวมทั้งดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างการไต่สวนหาข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดเพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดดำเนินการต่อไป มาตรา 26

2) การมอบหมายให้ลงนามในหนังสือ โดยมอบให้เลขานุการ รองเลขานุการเป็นผู้ลงนามในหนังสือแทน จากเดิมซึ่งกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ลงนามเท่านั้น ทำให้งานทุกอย่างมาลงที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. การดำเนินงานต่างๆ จึงเกิดความล่าช้า การให้พนักงานไต่สวนมีอำนาจลงนามในหนังสือแทนเป็นการช่วยให้การปฏิบัติงานเกิดความรวดเร็วยิ่งขึ้น มาตรา 27

3) การมอบหมายให้พนักงานไต่สวนทำการไต่สวนหาข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน และสรุปสำนวนเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 45/1

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นั้น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังคงมีบทบาทที่สำคัญในการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทำความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยส่งให้อัยการสูงสุด ฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง⁴²

การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นการดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการ

⁴¹ รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี พ.ศ. 2550 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. หน้า 22-23.

⁴² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 250 (2).

การเมืองอื่น โดยถูกกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว⁴³

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไป ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เห็นสมควรดำเนินการด้วย ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต⁴⁴

จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 250 (3) ได้บัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการที่มีตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองขึ้นไป อันเป็นการลดปริมาณคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องรับผิดชอบไต่สวนและพิจารณาลงจากเดิม ซึ่งจากเดิมไม่ว่าข้าราชการระดับใดถูกกล่าวหาเรื่องทุเรศต้องส่งมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. หหมด และได้มีพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2551 ได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ” มีอำนาจหน้าที่ในลักษณะเช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. รับผิดชอบดูแลเฉพาะข้าราชการระดับล่าง กล่าวคือ ระดับต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าลงมา กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นๆ ที่มีได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ ได้เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ให้ครอบคลุมลักษณะการกระทำที่เรียกว่า “ประพฤตินิชอบด้วย” คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีวาระดำรงตำแหน่ง 4 ปี ปัจจุบันที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ได้มีการลงมติให้ความเห็นชอบคณะกรรมการ ป.ป.ท. แล้ว มีจำนวน 6 คนและเลขานุการคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกรรมการโดยตำแหน่งด้วย แต่ผลการมติดังกล่าวได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ที่วางติงว่าคะแนนที่ได้ไม่ถึงกึ่งหนึ่งคือ 236 เสียง จาก 472 เสียง ทั้งนี้

⁴³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 275 วรรคแรก.

⁴⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 250 (3).

ประธานในที่ประชุมได้วินิจฉัยว่าให้ผู้ที่มีความเกี่ยวข้องไปหาหรือกันเอง ปัจจุบันจึงยังไม่มี การแต่งตั้งคณะ กรรมการ ป.ป.ท. แต่อย่างไร⁴⁵

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาว่าร้ายวียดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตาม ประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น นั้น เป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา ผู้เสียหาย จากการกระทำดังกล่าว จะยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินการตามมาตรา 250 (2) หรือจะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อขอให้ตั้งผู้ไต่สวนอิสระตามมาตรา 276 ก็ได้ แต่ถ้า ผู้เสียหายได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ผู้เสียหาย จะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ ต่อเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แห่งชาติไม่รับดำเนินการไต่สวน ดำเนินการล่าช้าเกินสมควร หรือดำเนินการไต่สวนแล้วเห็นว่าไม่ มีมูลความผิดตามข้อกล่าวหา⁴⁶

ผู้ไต่สวนอิสระ เป็นคณะบุคคลที่ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา แต่งตั้งขึ้นตามที่มีผู้เสียหายได้ ยื่นคำร้องขอ ทั้งนี้พิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความเป็นกลางทางการเมือง และมีความซื่อสัตย์ สุจริตเป็นที่ประจักษ์⁴⁷

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 246 วรรคสี่ ได้กำหนดให้มี กรรมการ ป.ป.ช. ประจำจังหวัด หรือเรียกว่า “กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ประจำจังหวัด” โดยคุณสมบัติ กระบวนการสรรหา และอำนาจหน้าที่ให้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ใน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ซึ่งปัจจุบันอยู่ ระหว่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต ทั้งนี้คุณสมบัติของกรรมการ ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ก็ไม่แตกต่างจากคุณสมบัติของคณะ กรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งในเบื้องต้นเสนอให้มีกรรมการ ป.ป.ช. ประจำจังหวัด จำนวน 6 คน โดยมี ประสิทธิภาพการทำงานกรณีเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดเพียง ตำแหน่งผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าขึ้นไปเท่านั้น และต้องไม่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น

การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตาม

⁴⁵ คัมภีร์ด้านทุจริต. (2550). สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. หน้า 27-28.

⁴⁶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 275 วรรคสี่.

⁴⁷ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550, มาตรา 276 วรรคแรก.

กฎหมายอื่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเข้าใจเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และในการพิจารณาคดีของศาลต้องยึดสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร สำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีความสำคัญต่อการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2.3.2 กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริง โดยจะทำการไต่สวนเองหรือตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนก็ได้ โดยการไต่สวนข้อเท็จจริง⁴⁸ หมายความว่า การแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิดหรือเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความร้ายแรงผิดปกติ

เมื่อพิจารณาคำนิยามการไต่สวนข้อเท็จจริง และคำนิยามคำว่า “การสืบสวน” และ “การสอบสวน” ซึ่งได้ให้คำนิยามไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 1(10) และ (11) ตามลำดับ

“การสืบสวน” หมายความว่า การแสวงหาข้อเท็จจริงและหลักฐานซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อที่จะทราบรายละเอียดแห่งความผิด

“การสอบสวน” หมายความว่า การรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินงานทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ

จากความหมายดังกล่าวจะเห็นได้ว่าคำว่า “การสืบสวน” และคำว่า “การสอบสวน” มีความหมายใกล้เคียงกันมาก แต่มีข้อแตกต่างกันคือ การสืบสวนเป็นการกระทำเบื้องต้นเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานแห่งความผิดที่จะเกิดขึ้นหรือได้เกิดขึ้นแล้ว แต่การสอบสวนเป็นการกระทำหลังที่เป็นขั้นตอนต่อมาจากการสืบสวนและเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิจารณาว่าผู้ต้องหาหรือผู้ถูกจับได้กระทำความผิดจริงหรือไม่ นอกจากนี้การสืบสวนอาจดำเนินการโดย

⁴⁸ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547.

วิธีการอย่างไรก็ได้ขึ้นอยู่กับสภาพของเรื่องที่จะทำการสืบสวน เนื่องจากเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำไปฝ่ายเดียว และอาจกระทำได้ทั้งทางลับและเปิดเผย⁴⁹

การไต่สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการกระทำความผิดคืออาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในข้อกล่าวหา ดังนี้

1) การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาในภาค 2 ลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครองในหมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตั้งแต่มาตรา 147 ถึงมาตรา 166 เป็นความผิดเฉพาะตัวของผู้เป็นเจ้าพนักงานกระทำความผิดในหน้าที่ราชการ ผู้อื่นที่ไม่ใช่เจ้าพนักงานย่อมรับผิดในความผิดนี้ไม่ได้ แต่หากร่วมมือกับเจ้าพนักงานหรือใช้ให้เจ้าพนักงานกระทำความผิด ย่อมมีความผิดฐานเป็นผู้สนับสนุนความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

2) การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

เช่นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ

2.3.2.1 การเริ่มคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้เมื่อมีผู้เสียหายมากกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยระเบียบเกี่ยวกับการกล่าวหา คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นผู้กำหนด ทั้งนี้ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ตามมาตรา 66 พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2550

2.3.2.2 การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน

การไต่สวนข้อเท็จจริงคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแทนก็ได้ โดยประกอบด้วย กรรมการ ป.ป.ช. 1 คน ทำหน้าที่ประธานอนุกรรมการ พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือผู้ทรงคุณวุฒิตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด มีหน้าที่

⁴⁹ สมใจ เกษรสิริเจริญ. (2531). การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ. หน้า 20.

แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิด และการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนให้คำนึงถึงความเหมาะสมกับฐานะ และระดับของตำแหน่งและการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหา⁵⁰

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ประธานอนุกรรมการต้องดำเนินการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อและวันที่รับทราบไว้เป็นหลักฐานแล้วมอบสำเนาคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับ หรือจะส่งสำเนาคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ หรือตามหลักฐานที่ปรากฏจากการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ เมื่อพ้นสิบห้าวันนับแต่วันที่ส่งสำเนาคำสั่ง ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนแล้วและประธานอนุกรรมการต้องจัดให้มีการประชุมครั้งแรกเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็วในเรื่องต่อไปนี้

- 1) กำหนดแนวทางในการไต่สวนข้อเท็จจริง
- 2) การมอบหมายให้อนุกรรมการคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนปฏิบัติหน้าที่
- 3) การแจ้งข้อกล่าวหา
- 4) เรื่องอื่นๆ ที่จำเป็น

ตามที่มอบหมาย

การประชุมไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวนต้องมีอนุกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนอนุกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม และการลงมติของที่ประชุมคณะกรรมการไต่สวนให้ถือเสียงข้างมาก อนุกรรมการคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นเสียงชี้ขาด⁵¹

การกำหนดแนวทางการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการไต่สวนต้องพิจารณาคำร้องหรือคำร้องขอหรือคำกล่าวหาแล้วแต่กรณี รวมทั้งเอกสารหลักฐานต้นเรื่องข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ที่เกี่ยวข้องอื่นๆ เพื่อกำหนดระยะเวลาและวิธีการในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อให้การไต่สวนข้อเท็จจริงดำเนินไปด้วยความรวดเร็ว

⁵⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 45.

⁵¹ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547, ข้อ 8.

และเป็นธรรมมากที่สุด กรณีมีการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น ให้ถือว่าการไต่สวนดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการไต่สวน⁵²

2.3.2.3 การยื่นและการพิจารณาคำคัดค้านอนุกรรมการไต่สวน

เมื่อผู้ถูกกล่าวหาได้ทราบการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนจากการแจ้งของประธานอนุกรรมการ ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการไต่สวน ถ้าผู้นั้นมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้⁵³

- 1) รู้เห็นเหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา
- 2) มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ถูกกล่าวหา
- 3) มีสาเหตุหรือเกี่ยวข้องกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา
- 4) เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือ พี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือร่วมมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา
- 5) มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติหรือเป็นหุ้นส่วนหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

1) การยื่นคำคัดค้านอนุกรรมการไต่สวน

ผู้ถูกกล่าวหาต้องทำคำคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อประธานกรรมการภายใน 7 วัน นับแต่วันรับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน หรือวันทราบเหตุแห่งการคัดค้าน โดยต้องแสดงข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านไว้ในคำคัดค้านด้วยว่าจะทำให้การไต่สวนข้อเท็จจริงไม่ได้ความจริงและความยุติธรรมแต่อย่างใด เมื่อประธานกรรมการได้รับหนังสือคัดค้านแล้วต้องส่งคำคัดค้านให้ประธานอนุกรรมการทราบแล้วรวบรวมไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง แล้วประธานกรรมการเสนอคำคัดค้านให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา โดยระหว่างนี้ห้ามมิให้อนุกรรมการผู้ถูกคัดค้านยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะอนุกรรมการไต่สวนจนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติยกคำคัดค้าน โดยอนุกรรมการผู้ถูกคัดค้านอาจทำคำชี้แจงประกอบ การพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้

⁵² ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547, ข้อ 10.

⁵³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 46 ประกอบระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547, ข้อ 11.

2) การพิจารณาคำคัดค้านอนุกรรมการไต่สวน

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องพิจารณาวินิจฉัยว่าเหตุแห่งการคัดค้านเป็นไปตามที่ผู้คัดค้านได้กล่าวอ้างหรือไม่⁵⁴

(1) กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ามีได้เป็นไปตามคำคัดค้าน และเห็นว่ามิเหตุอันสมควรที่จะให้ผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไป คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติยกคำคัดค้านแล้วแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบโดยมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ยกคำคัดค้านถือเป็นที่สุด

(2) กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าคำคัดค้านฟังขึ้น หากให้อนุกรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไป อาจทำให้การไต่สวนข้อเท็จจริงไม่ได้ความจริงและความยุติธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีคำสั่งให้อนุกรรมการผู้ถูกคัดค้านพ้นจากการเป็นอนุกรรมการในเรื่องนั้น แล้วแจ้งให้ผู้คัดค้านทราบ แต่การพ้นจากการเป็นอนุกรรมการไม่กระทบถึงการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

3) การแต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นอนุกรรมการไต่สวนแทน

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งให้บุคคลใดพ้นจากการเป็นอนุกรรมการในเรื่องใด ถ้าการพ้นจากการเป็นอนุกรรมการนั้นมิได้กระทบต่อองค์ประกอบของอนุกรรมการไต่สวนและความเหมาะสมกับฐานะและระดับของตำแหน่งและการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหา คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่แต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นอนุกรรมการแทนก็ได้ ให้อนุกรรมการที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปและให้ถือว่าคณะอนุกรรมการไต่สวนประกอบด้วยอนุกรรมการเท่าที่มีอยู่ แต่กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ามีเหตุอันสมควรหรือจำเป็นที่จะต้องแต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นอนุกรรมการแทนหรือเปลี่ยนอนุกรรมการ หรือแต่งตั้งบุคคลอื่นเป็นอนุกรรมการเพิ่ม เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีคำสั่งโดยแสดงเหตุแห่งการมีคำสั่งแล้ว ประธานอนุกรรมการต้องดำเนินการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งอนุกรรมการดังกล่าวให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงอนุกรรมการนี้ไม่กระทบถึงการไต่สวนข้อเท็จจริงที่ได้ดำเนินการไปแล้ว⁵⁵

⁵⁴ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547, ข้อ 12.

⁵⁵ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547, ข้อ 14.

2.3.2.4 ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง

1) การปฏิบัติหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวนมีอำนาจดังต่อไปนี้⁵⁶

(1) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติภารกิจทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการไต่สวนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ⁵⁷

(2) ดำเนินการให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการ เพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าว ให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(3) มีหนังสือขอให้หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่การไต่สวนข้อเท็จจริง และการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(4) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

(5) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจดำเนินการออกหมายเพื่อให้มีการจับและควบคุมผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูลเพื่อส่งตัวให้อัยการสูงสุดดำเนินการต่อไป

(6) พิจารณาควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาและการปล่อยชั่วคราว

⁵⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 25 (1) (2) (3) มาตรา 26 มาตรา 43 และมาตรา 74 ประกอบระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547, ข้อ 18.

⁵⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 118.

กรณีที่ต้องห้ามการไต่สวนข้อเท็จจริง

(1) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้วและไม่มีพยานหลักฐานใหม่อันเป็นสาระสำคัญแก่การไต่สวน

(2) ผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลคนเดียวกับผู้ถูกกล่าวหาในเรื่องที่อยู่ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง และมูลกรณีแห่งการกล่าวหาเป็นเรื่องเดียวกัน

2) การสอบปากคำพยาน

เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนเรียกบุคคลใดมาเป็นพยาน บุคคลนั้นต้องมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำตามวันเวลา และสถานที่ที่คณะอนุกรรมการไต่สวนกำหนด และกรณีที่พยานมาแต่ไม่ให้ถ้อยคำ หรือไม่มาให้ถ้อยคำ หรือคณะอนุกรรมการไต่สวนเรียกพยานไม่ได้ภายในเวลาอันสมควร คณะอนุกรรมการไต่สวนจะไม่สอบปากคำพยานนั้นก็ได้ แต่ต้องบันทึกเหตุอันไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง

การสอบปากคำพยานห้ามมิให้บุคคลอื่นอยู่ในที่นั้นด้วย เว้นแต่บุคคลซึ่งอนุกรรมการอนุญาตเพื่อประโยชน์ในการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยก่อนเริ่มสอบปากคำพยาน อนุกรรมการต้องแจ้งให้พยานทราบว่าอนุกรรมการมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา การให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จอาจเป็นความผิด และการสอบปากคำพยานต้องบันทึกถ้อยคำตามแบบที่ได้กำหนดไว้ เมื่อบันทึกถ้อยคำเสร็จต้องอ่านให้ผู้ให้ถ้อยคำฟัง แล้วให้ผู้ให้ถ้อยคำและผู้บันทึกถ้อยคำลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน และอนุกรรมการซึ่งร่วมในการสอบปากคำลงลายมือชื่อรับรองไว้ในบันทึกด้วย หากบันทึกถ้อยคำมีหลายหน้า อนุกรรมการอย่างน้อยหนึ่งคนกับผู้ให้ถ้อยคำลงลายมือชื่อกำกับไว้ทุกหน้า ถ้าจะต้องแก้ไขข้อความที่บันทึกไว้ ให้ใช้วิธีขีดฆ่าหรือตอกเติม และให้อนุกรรมการอย่างน้อยหนึ่งคนและผู้ให้ถ้อยคำลงลายมือชื่อกำกับไว้ทุกแห่งที่ขีดฆ่าหรือตอกเติม หากผู้ให้ถ้อยคำไม่ยอมลงลายมือชื่อต้องบันทึกเหตุอันไว้ในบันทึกถ้อยคำนั้น

3) การแจ้งข้อกล่าวหาและการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา

เมื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานแล้ว คณะอนุกรรมการไต่สวนต้องมีการประชุมเพื่อพิจารณาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ ที่ได้ทำการรวบรวมว่ามีมูลเพียงพอที่จะทำการแจ้งข้อกล่าวหาหรือไม่ หากเห็นว่าข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานยังไม่สมบูรณ์ และจำเป็นต้องทำการไต่สวนเพิ่มเติม คณะอนุกรรมการไต่สวนก็จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานต่อไป กรณีที่เห็นว่าพยานหลักฐานเพียงพอแล้วว่าข้อกล่าวหามีมูล คณะอนุกรรมการไต่สวนต้องเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบและแจ้งข้อกล่าวหาให้ทราบ ทั้งให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา แสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา การแจ้งข้อกล่าวหาต้องทำเป็นบันทึกตามแบบ

ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยระบุข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ในการกระทำความผิด โดยทำบันทึกแจ้งข้อกล่าวหาเป็นสองฉบับเพื่อมอบให้ผู้ถูกกล่าวหาหนึ่งฉบับ และเก็บไว้ในสำนวนหนึ่งฉบับ และให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อรับทราบไว้เป็นหลักฐาน ถ้าผู้ถูกกล่าวหาไม่รับทราบข้อกล่าวหาแต่ไม่ยอมลงลายมือชื่อรับทราบข้อกล่าวหา คณะอนุกรรมการต้องจัดแจ้งเหตุที่ไม่ยอมลงลายมือชื่อและให้รวมไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง

กรณีที่ถูกกล่าวหาไม่มารับทราบข้อกล่าวหา คณะอนุกรรมการไต่สวนต้องส่งบันทึกแจ้งข้อกล่าวหาทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการ หรือสถานที่ที่ติดต่อที่ผู้ถูกกล่าวหาแจ้งให้ทราบ โดยทำบันทึกแจ้งข้อกล่าวหาเป็นสามฉบับ เพื่อเก็บไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงหนึ่งฉบับ ส่งไปให้ผู้ถูกกล่าวหาสองฉบับ โดยให้ผู้ถูกกล่าวหาเก็บไว้หนึ่งฉบับ และให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อและวันเดือนปีที่รับทราบส่งกลับคืนมารวมไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงหนึ่งฉบับ หากพ้นสิบห้าวันนับแต่ได้ส่งบันทึกแจ้งข้อกล่าวหาทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับแล้ว แม้จะไม่ได้รับบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาคืน หรือไม่ได้รับคำชี้แจงจากผู้ถูกกล่าวหา ก็ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาและไม่ประสงค์ที่จะแก้ข้อกล่าวหา

ก่อนที่คณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงจะเสนอสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ถ้าผู้ถูกกล่าวหาขอให้อภัยโทษ หรือยื่นคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา หรือนำสืบพยานหลักฐานแก้ข้อกล่าวหา และคณะกรรมการไต่สวนเห็นว่ามิใช่เหตุผลอันสมควรอาจพิจารณาให้โอกาสแก่ผู้ถูกกล่าวหาตามที่ร้องขอได้

ผู้ถูกกล่าวหาอาจแก้ข้อกล่าวหาโดยทำเป็นหนังสือหรือชี้แจงด้วยวาจาก็ได้ กรณีที่ชี้แจงด้วยวาจา ผู้ถูกกล่าวหาต้องมีสิทธินำพยานหลักฐานหรือบุคคลที่ไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจง หรือให้ปากคำของตนได้ และต้องมีการบันทึกสาระสำคัญของการชี้แจงตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด เมื่อบันทึกถ้อยคำเสร็จ ให้ผู้ถูกกล่าวหาและผู้บันทึกถ้อยคำลงลายมือชื่อไว้เป็นหลักฐาน และอนุกรรมการซึ่งร่วมในการรับฟังคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาลงลายมือชื่อกำกับไว้ทุกหน้า

บันทึกถ้อยคำห้ามบุคลลหรือบันทึกข้อความทับ ถ้าจะต้องแก้ไขข้อความที่ได้บันทึกไว้ ให้ใช้วิธีขีดฆ่าหรือตอกเติมและอนุกรรมการอย่างน้อยหนึ่งคนกับผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อกำกับไว้ทุกแห่งที่มีขีดฆ่าหรือตอกเติม

กรณีที่ถูกกล่าวหาไม่ยอมลงลายมือชื่อ ให้บันทึกเหตุแห่งการไม่ลงลายมือชื่อไว้ในบันทึกถ้อยคำนั้น

การนำสืบแก้ข้อกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจะนำพยานหลักฐานมาเองหรือจะอ้างพยานหลักฐานแล้วขอให้คณะกรรมการไต่สวนเรียกพยานหลักฐานนั้นมาก็ได้ และหาก

คณะกรรมการไต่สวนเห็นว่าเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรมจะขยายเวลาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหาออกไปตามที่เห็นสมควรก็ได้

การรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาหรือการถามปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยาน ต้องมีอนุกรรมการไต่สวนอย่างน้อยสองคนร่วมด้วย และต้องเป็นอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคน การรับฟังคำชี้แจงหรือการถามปากคำผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องมีอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นกรรมการเข้าร่วมด้วย

เมื่อรวบรวมพยานหลักฐานเพียงพอแล้วคณะกรรมการไต่สวนต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาชี้แจงนำพยานหลักฐาน แล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันเป็นมูลความผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่ อย่างไร แล้วจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการ

สำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ต้องประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังนี้⁵⁸

- (1) ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา
- (2) เรื่องที่ถูกกล่าวหา
- (3) ข้อกล่าวหาและสรุปข้อเท็จจริง
- (4) เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- (5) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้าง
- (6) สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา

สิทธิในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาในกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง เป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหาในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจงต่อคณะกรรมการไต่สวน หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาตั้งแต่ในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการไต่สวน หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะนำข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ผู้ถูกกล่าวหาได้นำมาประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา เพื่อพิจารณาว่าข้อกล่าวหาเป็นมูลความผิดหรือไม่

ในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาและการให้ปากคำ ผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธินำทนายความหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจง หรือให้ปากคำของตนได้ แต่

⁵⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 50 ประกอบระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547, ข้อ 29.

ทนายความหรือบุคคลดังกล่าวต้องมีชีพยานในเรื่องที่กล่าวหา⁵⁹ และการรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหา หรือการถามปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยาน ต้องมีอนุกรรมการไต่สวนอย่างน้อย 2 คน ร่วมในการดำเนินการ ในจำนวนนั้นต้องเป็นอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคน แต่ถ้าเป็นการรับฟังคำชี้แจงหรือการถามปากคำบุคคลตามมาตรา 58 จะต้องมีอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นกรรมการเข้าร่วมดำเนินการด้วย⁶⁰

การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะอนุกรรมการไต่สวน ห้ามมิให้ทำหรือจัดให้ทำการใดๆ ซึ่งเป็นการล่อลวง ขู่เข็ญ หรือให้สัญญากับผู้ถูกกล่าวหาเพื่อจูงใจให้เขาให้ถ้อยคำอย่างใดๆ ในเรื่องดังกล่าว⁶¹ มิฉะนั้นถ้อยคำดังกล่าวไม่อาจรับฟังเป็นพยานหลักฐานในชั้นพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

4) การมีมติวินิจฉัยข้อกล่าวหาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวนจากคณะอนุกรรมการไต่สวน โดยในการประชุมเพื่อพิจารณาสำนวนการไต่สวน ต้องมีกรรมการ ป.ป.ช. มาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติให้คณะอนุกรรมการไต่สวนชุดเดิมไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงชุดใหม่ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้ โดยมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวไม่ขัดมติในการวินิจฉัยหรือให้ความเห็นชอบตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มติดังกล่าวจึงไม่จำเป็นต้องเป็นมติพิเศษ (มติที่ประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่) แต่เป็นเพียงมติเสียงข้างมาก⁶²

⁵⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542, มาตรา 47 วรรค 2.

⁶⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542, มาตรา 48.

⁶¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 48 วรรค 2.

⁶² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 23 วรรคแรก.

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าไม่จำเป็นต้องให้คณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการไต่สวนชุดใหม่ หรือได้มีการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเสร็จสิ้นแล้ว ให้สรุปข้อเท็จจริงและรวบรวมพยาน หลักฐานที่ได้มาเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่ต้องทำความเข้าใจ⁶³ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพิจารณาข้อกล่าวหาจากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง และมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดหรือไม่ การประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องมีกรรมการ ป.ป.ช. มาร่วมประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม และองค์ประชุมในการพิจารณาวินิจฉัยต้องมีมติของที่ประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่

กรณีมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลย่อมมีผลให้ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป⁶⁴ โดยประธาน ป.ป.ช. ต้องแจ้งให้ผู้เสียหายทราบ⁶⁵

กรณีที่มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิด นับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติดังกล่าว ผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ จนกว่าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำพิพากษา⁶⁶

กรรมการ ป.ป.ช. ที่รู้เห็นเหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา ก่อน หรือมีส่วนได้เสียในเรื่องที่ถูกกล่าวหา หรือมีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา หรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน พี่น้องร่วมบิดามารดา พี่น้องร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา หรือเป็นผู้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติหรือเป็นหุ้นส่วน หรือมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือขัดแย้งทางธุรกิจ กับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา ย่อมต้องห้ามมิให้กรรมการ ป.ป.ช. ผู้นั้นเข้าร่วมประชุมพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อให้กรรมการ ป.ป.ช. ผู้พิจารณาลงมติวินิจฉัยมีความเป็นกลางในการพิจารณาสำนวนการไต่สวน เว้นแต่เป็นกรรมการซึ่งรู้เห็นเหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาเนื่องจากได้รับการแต่งตั้งให้เป็นอนุกรรมการไต่สวน

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล ประธานกรรมการต้องส่งรายงานที่มีลายมือชื่อของกรรมการ ป.ป.ช. ที่เข้าร่วมการพิจารณาและระบุความเป็นมาหรือข้อกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวน เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยและบทบัญญัติแห่ง

⁶³ ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2547, ข้อ 30 วรรค 3.

⁶⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 53.

⁶⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 54.

⁶⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 55.

รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นมาอ้างอิง เอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็น ไปยังอัยการสูงสุด ภายในสิบสี่วัน เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

อัยการสูงสุดต้องยื่นฟ้องภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง แต่กฎหมายมิได้บังคับโดยเด็ดขาดว่าอัยการสูงสุดจะต้องยื่นฟ้องคดีตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถ้าอัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นมีข้อไม่สมบูรณ์ ต้องแจ้งข้อไม่สมบูรณ์นั้นไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในระยะเวลาดังกล่าว

อัยการสูงสุดมีอำนาจพิจารณาเฉพาะข้อที่ว่าสำนวนการสอบสวนไม่สมบูรณ์เท่านั้น จะพิจารณาว่าคดีมีมูลหรือไม่ไม่ได้ อัยการสูงสุดจึงน่าจะไม่มีอำนาจที่จะมีคำสั่งไม่ฟ้อง เพราะเหตุที่คดีไม่มีมูลอย่างคดีธรรมดา

ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับแจ้งข้อที่ไม่สมบูรณ์จากอัยการสูงสุด คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดต้องตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่งภายใน สิบสี่วัน นับแต่วันที่ ได้รับแจ้งข้อไม่สมบูรณ์ โดยมีผู้แทนของแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเป็นคณะทำงาน คณะทำงานต้องรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อไป

ถ้าคณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดเวลาสิบสี่วันนับแต่วันตั้งคณะทำงาน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน แต่ต้องฟ้องภายในสิบสี่วันนับแต่วันที่ครบกำหนด ส่วนอัยการสูงสุดย่อมปิดคดีโดยสังขัตติการดำเนินคดีได้ ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่า⁶⁷ ดุลพินิจในการฟ้องคดีของอัยการสูงสุดมีข้อจำกัดอยู่ภายใต้กรอบของมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ก็ไม่ถึงกับจำกัดดุลพินิจของอัยการสูงสุดที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง หรือสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติมเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์รวมทั้งการประสานงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแจ้งข้อหาเพิ่มเติมแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นผู้ถูกกล่าวหา

กำหนดระยะเวลาที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือการตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน แม้จะล่วงพ้นไปแล้ว ก็ไม่เป็นการตัดสิทธิที่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 12 เท่ากับระยะเวลาที่ยื่นฟ้องนั้นมิใช่ข้อสำคัญ แต่ถึงอย่างไรก็ต้องฟ้องคดีภายในอายุความเช่นเดียวกับคดีธรรมดา

⁶⁷ สมพร พรหมมิตาพร. (2544). คู่มือปฏิบัติงานดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.

การยื่นฟ้องคดีอาญาของอัยการสูงสุด หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการดำเนินการตามที่กฎหมายเฉพาะให้อำนาจไว้ดังกล่าว โดยมีได้ห้ามมิให้มีการฟ้องคดีโดยมิได้สอบสวนมาก่อนอย่างคดีธรรมดา จึงยื่นฟ้องได้โดยไม่ต้องมีการสอบสวน

เมื่อยื่นฟ้องแล้ว ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องมีคำสั่งประทับฟ้อง โดยไม่ต้องทำการไต่สวนมูลฟ้อง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 25 วรรค 1

เมื่ออัยการสูงสุดเป็นโจทก์ฟ้องคดีแล้ว จะฟ้องคดีและสืบพยานในศาลเองก็ได้ หรือจะมอบหมายให้พนักงานอัยการอื่นเป็นผู้ดำเนินคดีแทนในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจนเสร็จคดีได้เช่นกัน การมอบอำนาจหรือมอบฉันทะดังกล่าว อัยการสูงสุดได้อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 38 และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ยอมรับหลักเกณฑ์ดังกล่าวในคดีทุจริตยา ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ อม. 1/2545⁶⁸

⁶⁸ คัมภีร์ แก้วเจริญ. (2547). การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศึกษาเฉพาะในชั้นตอนพนักงานอัยการ. หน้า 63.

บทที่ 3

บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาในต่างประเทศ

3.1 ในประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีระบบการดำเนินคดีอาญาตามระบบกล่าวหา (Accusatorial System) โดยยึดหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ และมีพนักงานอัยการของรัฐเป็นโจทก์เช่นเดียวกับประเทศไทย ดังนั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าสมควรศึกษาถึงระบบอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกา และคุณูปการในการสั่งฟ้องคดีของอัยการสหรัฐอเมริกา เพื่อเป็นแนวทางในการศึกษาวิเคราะห์ระบบของอัยการไทยและคุณูปการในการสั่งคดีของอัยการไทย

3.1.1 ระบบอัยการ

ระบบงานยุติธรรมทางอาญาของสหรัฐอเมริกา เดิมมีรากฐานและแนวปฏิบัติมาจากระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) ซึ่งเป็นระบบตามแบบของประเทศอังกฤษ¹ แต่ถึงแม้จะมีพัฒนาการมาจากแบบของอังกฤษก็ตาม ระบบอัยการของสหรัฐอเมริกาก็ไม่เหมือนกับของอังกฤษ เนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกาประกอบไปด้วยรัฐต่างๆ และทุกๆ รัฐจะมีอำนาจปกครองของตนเอง ยกเว้นอำนาจปกครองในทางทหารและอำนาจเกี่ยวกับการต่างประเทศจะขึ้นกับรัฐบาลกลาง ดังนั้นประเทศสหรัฐอเมริกาจึงมีระบบอัยการเป็นเช่นเดียวกับระบบการปกครอง ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 ระดับคือ อัยการระดับรัฐบาลกลาง (Federal Prosecutors) อัยการระดับมลรัฐ (State Prosecutors) และอัยการระดับท้องถิ่น²

1) อัยการระดับรัฐบาลกลาง (Federal Prosecutors) เป็นอัยการระดับรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกา สามารถแบ่งแยกออกได้เป็น 3 ลำดับ ดังต่อไปนี้

(1) United States Attorney General (U.S. Attorney General)³ เป็นอัยการสูงสุดหรือ หัวหน้าอัยการของรัฐบาลกลางของสหรัฐอเมริกา หรืออธิบดีในกระทรวงยุติธรรม Depart-

¹ จิตรลดา กุญวงศ์. (2541). แนวทางในการตรวจสอบควบคุม การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ในความคิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ. หน้า 15-17.

² เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2521, มีนาคม). “คุณูปการในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา.” วารสารนิติศาสตร์, ปีที่ 10, ฉบับที่ 1. หน้า 156-158.

³ กมล พัทธวนิช. (2521, ธันวาคม). “ระบบอัยการของสหรัฐอเมริกา.” วารสารอัยการ, ปีที่ 1, ฉบับที่ 12. หน้า 16.

ment of Justice มีตำแหน่งเป็นรัฐมนตรีคนหนึ่งในคณะรัฐมนตรีของประธานาธิบดีที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีด้วยความเห็นชอบจากวุฒิสภา (The Senate)⁴ ถือเป็นตำแหน่งที่มีเกียรติอย่างสูง เป็นผู้บังคับบัญชาและทำหน้าที่เป็นผู้ออกระเบียบข้อแนะนำในการปฏิบัติงานของ U.S. Attorney รับผิดชอบในการบริหารเกี่ยวกับงานยุติธรรม และเกี่ยวกับการบังคับตามกฎหมาย Law Enforcement ของสหรัฐอเมริกา นอกจากนี้ยังให้ความเห็นชอบในการฟ้องคดีอาญาบางประเภทหรือคดีที่จำเป็นบุคคลสำคัญด้วย

(2) United States Attorney (U.S. Attorney) เป็นหัวหน้าอัยการในรัฐบาลกลางของสหรัฐประจำท้องถิ่นต่างๆ ที่ได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีเช่นกัน แต่เป็นระดับรองลงมาจาก U.S. Attorney General และอยู่ในความกำกับดูแลของ U.S. Attorney General ด้วย ทำหน้าที่บริหารการดำเนินคดีอาญาในรัฐที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่ โดยฟ้องเฉพาะคดีอาญาที่ละเมิดกฎหมายของรัฐบาลกลาง (Federal Law) ภายในเขตท้องที่ตนรับผิดชอบ⁵

(3) Assistant United States Attorney (Assistant U.S. Attorney) เป็นอัยการของสหรัฐอเมริกาที่ได้รับการแต่งตั้งจาก U.S. Attorney โดยจะแต่งตั้งจากนักกฎหมายในท้องถิ่นนั้นใครก็ได้ ในทางปฏิบัติก็ถือว่าเป็นตำแหน่งทางการเมือง⁶ เพราะแม้จะมีการเปลี่ยนตัวผู้แต่งตั้งไป แต่ Assistant U.S. Attorney ก็ยังคงดำรงตำแหน่งอยู่ได้

2) อัยการระดับมลรัฐ (State Prosecutors) ของสหรัฐอเมริกามี State Attorney General คือ อัยการประจำรัฐ หรืออัยการประจำมลรัฐ เป็นหัวหน้าอัยการ ที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน ซึ่งจะแต่งตั้งนักกฎหมายอีกจำนวนหนึ่ง เป็นอัยการผู้ช่วย (Assistant States Attorney General) มีอำนาจฟ้องคดีอาญาเฉพาะบางประเภทที่ละเมิดกฎหมายของมลรัฐและที่เกิดขึ้นภายในเขตมลรัฐนั้นๆ โดยจะฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายของมลรัฐ

3) อัยการระดับท้องถิ่น (Prosecuting Attorneys) หรืออัยการจังหวัด เนื่องจากในแต่ละมลรัฐจะแบ่งออกเป็นจังหวัด (District) หรือท้องถิ่น และในแต่ละท้องถิ่นจะเป็นหน้าที่ของ

⁴ รุ่งแสง กฤตยพงษ์. (2534, สิงหาคม). “ระบบอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกา.” วารสารอัยการ, ปีที่ 41, ฉบับที่ 162. หน้า 32.

⁵ กมล พัทธวินิช. เล่มเดิม. หน้า 16.

⁶ แหล่งเดิม. หน้า 16-17.

ประชาชนที่จะเป็นผู้เลือกตั้งอัยการจังหวัด District Attorney (D.A.)⁷ หรือ States's Attorney จำนวน 1 คน⁸ ทำหน้าที่รับผิดชอบดำเนินคดีในท้องถิ่นนั้นๆ หากเป็นท้องถิ่นใหญ่ๆ ที่มีความเจริญ บางแห่งนอกจากจะมี District Attorney ทำหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาแล้วยังมี County Counsel ในการทำหน้าที่เฉพาะคดีแพ่ง และเป็นທີ່ปรึกษาของ County Committee โดยที่อัยการจังหวัดจะแต่งตั้งนักกฎหมายในท้องถิ่น (Assistant States's Attorney) จำนวนหนึ่งมาทำงาน เนื่องจากอัยการจังหวัดมีหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายแห่งท้องถิ่นเช่นเดียวกับ Attorney General เพียงแต่จำกัดเฉพาะในท้องถิ่นเท่านั้น

องค์กรบริหารในสำนักงานอัยการท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจแตกต่างกัน ขึ้นอยู่กับนโยบายของอัยการประจำท้องถิ่นนั้นๆ ในทางปฏิบัติหัวหน้าอัยการประจำมลรัฐ (State Attorney General) จะเข้าแทรกแซงในสำนักงานอัยการท้องถิ่นน้อยมากด้วย แม้จะมีหน้าที่ควบคุมดูแลการใช้ดุลพินิจของอัยการประจำท้องถิ่น⁹ อันเป็นหลักการควบคุมภายในองค์กรอัยการด้วยกันเองก็ตาม

3.1.2 บทบาทของอัยการ

อำนาจหน้าที่โดยทั่วไปของอัยการสหรัฐ คือ¹⁰ รับผิดชอบในการบังคับการตามกฎหมาย Law Enforcement ตั้งแต่การสอบสวน ฟ้องร้อง ตลอดจนบังคับการให้เป็นไปตามคำพิพากษา รวมถึงการดูแลคุมประพฤติ ฟ้องคดีอาญาแทนราษฎร ทั้งในสหรัฐอเมริกาและในทุกรัฐ

⁷ มีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไป คือ County Attorney หรือ Commonwealth Attorney หรือ City Attorney โดยหากเป็นท้องถิ่นขนาดธรรมดาจะเรียกว่า County Attorney แต่หากเป็นท้องถิ่นขนาดเล็กจะมีการนำเอามารวมกันเป็นท้องถิ่นที่ใหญ่ขึ้น ซึ่งจะมีอัยการจังหวัดที่เรียกว่า Commonwealth Attorney แต่หากเป็นท้องถิ่นใหญ่จะมีการแบ่งออกเป็นท้องถิ่นที่เล็กลง และมีอัยการจังหวัดเรียกว่า City Attorney, อ้างใน F. Cole, Christopher E. Smith. **The AMERICAN SYSTEM of Criminal Justice, USA**, Thomson Learning, 2001. pp. 279-280.

⁸ มีข้อดี คือ อัยการเหล่านี้จะตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนได้ดีไม่ต้องขึ้นอยู่กับข้าราชการหรือผู้บังคับบัญชาที่แต่งตั้งพวกเขา จึงมีอิสระในการสอบสวนและฟ้องร้องคดี ส่วนอัยการใหม่ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาก็ไม่ต้องยอมรับความคิดเห็นหรือระเบียบการปฏิบัติของพนักงานอัยการคนเก่าที่ออกไป อ้างใน รุ่งแสง กฤตยพงษ์ หน้า 31.

⁹ ในการควบคุมการใช้ดุลพินิจของอัยการประจำท้องถิ่นนั้น หัวหน้าพนักงานอัยการประจำมลรัฐอาจโยกย้ายสลับเปลี่ยน พนักงานอัยการประจำท้องถิ่นในเขตรับผิดชอบของตน หรืออาจเข้ามาเริ่มต้นดำเนินการฟ้องคดีอาญาโดยใช้ดุลพินิจของตนเอง หรืออาจใช้อำนาจดำเนินคดีอาญาที่พนักงานอัยการท้องถิ่นไม่ดำเนินการด้วยตนเอง อ้างใน รุ่งแสง กฤตยพงษ์ หน้า 32-36.

¹⁰ กมล พัทธวนิช. เล่มเดิม. หน้า 17.

ในนามของประชาชน¹¹ ฟ้องคดีแพ่งแทนสหรัฐอเมริกา แก่ต่างคดีอาญา ให้คำแนะนำข้อกฎหมาย ศึกษาค้นคว้าหาทางป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และทำหน้าที่อื่นๆ เกี่ยวกับทางด้านกฎหมายที่ประธานาธิบดีมอบหมายให้

โดยหลักแล้วเฉพาะอัยการสหรัฐเท่านั้นที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญา อันเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ¹² ในนามของประชาชน ซึ่งในสหรัฐอเมริกาองค์กรอัยการถือเป็นองค์กรที่มีความสำคัญมากที่สุดในการบวนการยุติธรรมทางอาญา เนื่องจากมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาตั้งแต่ในชั้นจับกุมสอบสวน ชั้นฟ้องร้อง ชั้นดำเนินคดีในศาล ตลอดจนชั้นบังคับคดี และชั้นอุทธรณ์ โดยอัยการสามารถฟ้องร้องและดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำผิดได้ทันที โดยไม่ต้องรอให้มีการสอบสวนมาก่อน¹³ แต่ทางปฏิบัติอัยการไม่ได้เป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินคดีหรือสอบสวนคดีอาญาด้วยตนเอง เว้นแต่คดีที่มีความซับซ้อนหรือเป็นคดีพิเศษที่ต้องการความระมัดระวังในการสอบสวนอัยการจะเข้ามาดูแลการสอบสวน โดยตรงตั้งแต่เริ่มการสอบสวน ตลอดจนดำเนินคดีในชั้นศาล เช่น คดีทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าพนักงานของรัฐ หรือคดีอาชญากรรมที่กระทำในรูปขององค์กร

ในฐานะนักกฎหมายของภาครัฐ อัยการสหรัฐอเมริกาจะต้องเผชิญกับแรงกดดันจากความขัดแย้ง ระหว่างการฟ้องคดีผู้ละเมิดกฎหมายกับการต้องผดุงความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิของจำเลยที่เรียกว่า คู่ความที่เป็นกลาง “The Prosecutor’s dilemma” กล่าวคือในด้านปรปักษ์ อัยการจะต้องขณะคดีให้มีการตัดสินว่าจำเลยผิด แต่ในฐานะผู้ประกอบวิชาชีพนักกฎหมายอัยการจะต้องให้ความยุติธรรมดำเนิน ไปหากจำเลยไม่ได้กระทำผิด ซึ่งเป็นไปตามประมวลจริยธรรมของ

¹¹ ในสหรัฐอเมริกา ปกติแล้วผู้เสียหายจะฟ้องร้องคดีอาญาต่อศาล ด้วยตนเองไม่ได้ ยกเว้น ถ้าผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีเห็นว่าอัยการไม่ฟ้องจำเลยโดยไม่ถูกต้อง และคดีเรื่องนั้นเห็นได้ชัดเจนว่าผู้ต้องหาควรจะถูกฟ้อง ก็จะอนุญาตให้นักกฎหมายของผู้เสียหายเป็นโจทก์ (Private Prosecutor) แทนอัยการได้ แต่ศาลจะต้องฟังเหตุผลของอัยการเสียก่อน และอัยการสามารถแสดงหลักฐานต่อศาลได้ทุกชั้นตอนว่าคำร้องขอฟ้องร้องคดีเองของผู้เสียหายนั้นสมควรถูกยก ซึ่งหากศาลเห็นว่าฟ้องโดย Private Prosecutor เป็นการกระทำโดยเจตนาไม่บริสุทธิ์ ผู้ยื่นคำร้องขอฟ้องร้องคดีเองจะต้องชำระค่าเสียหายแก่จำเลย และค่าธรรมเนียมศาล, อ้างใน รุ่งแสง กฤตยพงษ์, เล่มเดิม, หน้า 36.

¹² ในคดี PEOPLE V. MUNICIPAL COURT, 27 Cal. App. 3d 193, 103 Cal. Rptr. 645 (1972) ศาลตัดสินว่า เอกชนเริ่มฟ้องคดีอาญาโดยไม่ได้รับอนุญาตจากอัยการไม่ได้ เพราะขัดกับหลักในรัฐธรรมนูญ 2 หลักคือ หลักประกันแก่ประชาชน อัยการซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยประชาชนจะเป็นผู้พิจารณาว่าจะดำเนินคดีอาญากับประชาชนที่เป็นผู้ต้องหาหรือไม่ และหลักการแบ่งแยกอำนาจ เพราะเป็นการแทรกแซงอำนาจบริหาร, อ้างใน รุ่งแสง กฤตยพงษ์ หน้า 37.

¹³ จิตรลดา จุงวงศ์, เล่มเดิม, หน้า 18.

เนติบัณฑิตยสภา รัฐนิวยอร์ก ที่กล่าวว่า “หน้าที่เบื้องต้นของอัยการไม่ได้อยู่ที่การตัดสินลงโทษ แต่ต้องให้ความยุติธรรม การอำพรางความจริงและการปกปิดพยานเป็นเรื่องที่น่าตำหนิ”¹⁴ และเมื่อเปรียบเทียบอัยการสหรัฐอเมริกากับอัยการญี่ปุ่นแล้วจะเห็นได้ว่า อัยการสหรัฐจะดำเนินคดีด้วยสมมุติฐานที่ข้อเท็จจริงไม่มีน้ำหนักมุ่งสู่การลงโทษจำเลย ในขณะที่อัยการญี่ปุ่นจะทำการสอบสวนจนได้ข้อเท็จจริงที่เป็นไปได้ทั้งหมดก่อนตัดสินฟ้องคดี¹⁵ แต่ทั้งนี้อัยการสหรัฐแทบจะไม่ถูกลงโทษสำหรับความผิดที่เขาได้กระทำลงในการทำให้ผู้บริสุทธิ์ต้องรับโทษ เพราะอัยการสหรัฐจะได้รับความคุ้มครองจากการฟ้องคดีแพ่งจากการกระทำตามหน้าที่ ยิ่งไปกว่านั้นหากอัยการสหรัฐถูกฟ้องคดีอาญาว่าปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบสำหรับการกระทำที่ทำให้ผู้บริสุทธิ์ถูกลงโทษ คณะลูกขุนก็จะไม่เต็มใจที่จะลงโทษอัยการสำหรับความผิดพลาดจากการสอบสวนคดีนั้น

แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของอัยการสหรัฐอเมริกามี 4 ประการ ดังต่อไปนี้¹⁶

1) เป็นที่ปรึกษาให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ และให้ทัศนคติในการบังคับใช้กฎหมายในศาล เช่น การมีทัศนคติในการต่อต้านอาชญากรรมในสังคม

2) เป็นที่ปรึกษาประจำสำนักงานตำรวจ และให้คำปรึกษาด้านกฎหมายเพื่อการจับกุมที่จะเผชิญในศาล

3) เป็นตัวแทนศาลในการบังคับใช้กฎหมายในการพิจารณาคดีโดยถูกต้องเพื่อให้แน่ใจว่าการกระทำของตำรวจเป็นไปตามกฎหมาย โดยมีการคุ้มครองสิทธิของจำเลย

4) เป็นตัวแทนของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกมา อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความคิดเห็นสาธารณะ ซึ่งการตัดสินใจของอัยการจะมีผลกระทบต่อนายกเทศมนตรี

แนวคิดในสองบทบาทแรกมีเพื่อแสดงทัศนคติให้น่าเชื่อว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ปฏิบัติตามกฎหมาย ส่วนแนวคิดสองบทบาทท้ายมีเพื่อแสดงทัศนคติในการเป็นตัวแทนของศาลและเจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกมา

สำหรับหลักข้างต้นที่ว่า อัยการสหรัฐอเมริกาท่านั้นที่มีอำนาจฟ้องร้องและดำเนินคดีอาญานั้น ก็มีข้อยกเว้นที่อาจจะต้องให้ “ผู้ฟ้องพิเศษ หรือ อัยการพิเศษ” (Special Prosecutor) ดำเนิน คดีแทนอัยการ ซึ่งมี 3 กรณี¹⁷ ดังนี้

¹⁴ Smith A.B. and H. Pollack. (1972). *Crimes and Justice in a Mass Society*. p. 165.

¹⁵ George F. Cole, Christopher E. Smith. (2001). *The AMERICAN SYSTEM of Criminal*.

¹⁶ Ibid. pp. 283-284.

¹⁷ รุ่งแสง กฤตยพงษ์. เล่มเดิม. หน้า 37.

- 1) อัยการเจ้าของคดีถูกจำกัดไม่ให้ดำเนินคดี เพราะมีผลประโยชน์ในคดี
- 2) คดีนั้นเป็นคดีที่ยากและซับซ้อนเป็นพิเศษ อยู่นอกเหนือความสามารถของอัยการที่จะจัดการ และ
- 3) ในคดีที่มีการกล่าวหาว่ามีการทุจริตในกระบวนการยุติธรรม บุคคลภายนอกอาจถูกแต่งตั้งเข้ามาทำหน้าที่สอบสวนและดำเนินคดีอาญาแทน เพื่อให้เกิดความมั่นใจในหมู่ประชาชนว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญายังสามารถเอื้ออำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนได้

3.1.3 คุณพินิจในการฟ้องคดีของอัยการ

การดำเนินคดีอาญาของอัยการสหรัฐอเมริกา ในทางทฤษฎีจะใช้หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย¹⁸ คือเป็นหน้าที่ของอัยการจะต้องฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลในทุกกรณี แต่ในทางปฏิบัติอัยการมิได้ยึดถือหลักตามทฤษฎี ตรงกันข้ามอัยการกลับใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีมูลได้อย่างกว้างขวางและได้กระทำเช่นนี้สืบเนื่องกันมาเป็นเวลานานจนกลายเป็นประเพณีไปในที่สุด¹⁹ ศาลมีหน้าที่เพียงพิจารณาพิพากษาคดีไปตามพยานหลักฐานเท่าที่เสนอ ซึ่งศาลฎีกาของสหรัฐอเมริกาก็สนับสนุนโดยมีความเห็นว่า “...อัยการมีดุลพินิจอย่างมากมายที่จะฟ้องคดีใดๆ อัยการไม่มีหน้าที่จะต้องฟ้องคดีทุกคดีที่มีผู้เสนอขึ้นมา ถึงแม้จะเป็นหน้าที่โดยตรงของอัยการที่จะต้องฟ้องผู้กระทำความผิด แต่อัยการก็ได้รับมอบอำนาจจากรัฐในอันที่จะใช้อำนาจเพื่อส่งเสริมให้เกิดความยุติธรรมด้วย อัยการจึงไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีในทุกกรณีที่มีการละเมิดต่อกฎหมาย”²⁰ ในปัจจุบันอัยการมีดุลพินิจมากจนสามารถดำเนินการให้คดีอาญาจบลงได้ด้วยการตกลงกัน ระหว่าง ผู้ถูกกล่าวหา ผู้เสียหาย ทนายความ และอัยการ หรือที่เรียกว่า “Plea Bargaining” จะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติอัยการสหรัฐจะมีรูปแบบการดำเนินคดีอาญาตามหลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจอย่างมาก

เหตุผลทั่วไป 3 กรณีดังต่อไปนี้ ทำให้อัยการสหรัฐสามารถใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีได้อย่างกว้างขวาง²¹

- 1) เพราะสภาพที่มี “กฎหมายอาญาเฟ้อ” (overcriminalization) ในสังคม กล่าวคือ ผู้มีอำนาจในสังคมใช้กฎหมายอาญาเป็นเครื่องมือในการควบคุมสังคมมากเกินไป ทำให้การกระทำแทบทุกอย่างเป็นผิดกฎหมายอาญาไปหมด อัยการจึงต้องมีดุลพินิจไม่ฟ้องบางคดีตามความเหมาะสม

¹⁸ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ. เล่มเดิม. หน้า 160.

¹⁹ แหล่งเดิม. หน้า 161.

²⁰ แหล่งเดิม. หน้า 161.

²¹ แหล่งเดิม. หน้า 163.

2) เพราะไม่มีเครื่องมือ สถานที่ และกำลังคน เพียงพอที่จะใช้บังคับกฎหมายอาญาได้ทั้งหมด อัยการจึงต้องมีดุลพินิจในการเลือกนำเฉพาะบางคนเข้ามาสู่กระบวนการยุติธรรมเพราะถ้าอัยการไม่มีดุลพินิจ อาจทำให้กระบวนการยุติธรรมหมดสมรรถภาพ

3) เพราะผู้กระทำผิดบางคนสมควรได้รับการยกเว้นโทษ สำหรับความผิดที่ได้กระทำไปแล้ว เมื่อคำนึงถึงอายุ บุคลิกลักษณะ สติปัญญา ความหนักเบาของความคิด และสภาพแวดล้อมทั้งก่อน ขณะ และหลังกระทำผิด อันเป็นเหตุผลในแง่ของการให้ความยุติธรรมแก่ผู้กระทำผิด เป็นรายบุคคล

เนื่องจากอัยการสหรัฐมีหน้าที่พิจารณาว่าจะฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ด้วยข้อหาอะไร โดยมีอำนาจเลือกฟ้องคดี มีอำนาจสอบสวน และรวบรวมพยานหลักฐานพิสูจน์ความผิดของจำเลยได้ กรณีที่อัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ได้กระทำผิดอัยการมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา แต่หากเห็นว่าผู้ต้องหากระทำผิด จะต้องพิจารณาต่อไปเพื่อให้ผู้ต้องหาได้รับโทษที่เหมาะสมคือพิจารณาต่อว่าคดีมีหลักฐานเพียงพอหรือไม่ หากมีหลักฐานเพียงพอต้องพิจารณาต่อว่ามีเหตุอันใดหรือไม่ที่จะไม่ฟ้องคดีกับผู้ต้องหา และต้องพิจารณาต่อว่าหากไม่ฟ้องควรกำหนดเงื่อนไขอย่างไรให้ผู้ต้องหาปฏิบัติตาม โดยอาจใช้เป็นวิธีอื่นแทนการฟ้อง ซึ่งหากพิจารณาทั้งหมดแล้วยังคงเห็นว่าควรฟ้องต้องพิจารณาต่อว่าจะฟ้องผู้ต้องหาข้อหาใดจึงจะเหมาะสม

ด้วยเหตุผลทั่วไปข้างต้นทำให้การสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีมูลของอัยการสหรัฐ ต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบหลายประการเกี่ยวข้องกับทางคดี เช่น สภาพของคดี สภาพของการกระทำผิด และสภาพของผู้กระทำผิดเป็นต้น หรือเป็นเพราะนโยบายที่จะไม่นำคดีเช่นนั้นสู่การฟ้องร้อง ซึ่งผู้เขียนจะแยกพิจารณาเป็นลำดับได้ดังนี้²²

1) มีกฎหมายให้อำนาจหรือไม่ เช่น กฎหมายเรื่องนั้นๆ มิได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน หรือการกระทำผิดเกิดขึ้นนาน ก่อนมีการค้นพบว่ามีกรกระทำผิดหรือก่อนส่งเรื่องมายังอัยการ ซึ่งพยานหลักฐานต่างๆ ได้เลือนหายไปมากแล้ว

2) ความผิดมีความร้ายแรงมากน้อยเพียงใด เช่น การฟ้องคดีต้องเสียค่าใช้จ่ายมากเกินไป สภาพความผิด

3) ผลที่จะใช้ยับยั้งการฟ้องคดี (Deterrence) เช่น ผู้กระทำผิดได้รับการลงโทษมาพอสมควรแก่การที่จะมีผลเป็นการยับยั้งตนเอง หรือผู้อื่นมิให้เอาเยี่ยงอย่างแล้ว หรือหากการฟ้องคดีไม่ทำให้ “หลักการยับยั้ง” ผู้อื่นมิให้กระทำความผิดอย่างเดียวกัน ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ในการลงโทษเสียไปมากนัก

²² George F. Cole, Christopher E. Smith. Opcit. p. 284.

- 4) การบรรเทาผลร้าย เช่น ชดใช้ความสูญเสียหรือเสียหาย จนหมดแล้ว
- 5) ประวัติของผู้กระทำผิด เช่น การมีคุณลักษณะพิเศษคือ เป็นเด็ก ผู้มีจิตบกพร่อง เป็นต้น และอัยการไม่มีเครื่องหมายและกำลังคนเพียงพอที่จะฟ้อง
- 6) การให้ความร่วมมือในการสืบสวน หรือสอบสวน และการฟ้องคดี
- 7) การจำคุกที่เป็นไปไม่ได้ หรือผลอย่างอื่น หากผู้กระทำผิดได้รับการตัดสินว่าผิด เช่น หากเห็นว่าการฟ้องคดีต่างๆ ที่มีพยานหลักฐานแน่ชัดว่าผู้ต้องหากระทำผิด แต่ลูกขุนจะตัดสินปล่อยจำเลย เพราะอาจเห็นใจจำเลยหรือผู้เสียหายก็ผิดด้วย หรือผู้เสียหายไม่ประสงค์ที่จะให้มีการฟ้องคดีแก่ผู้ต้องหา เป็นต้น

ดุลพินิจของอัยการสหรัฐไม่ได้สิ้นสุดเมื่อมีคำสั่งฟ้องคดี เพราะหลังจากนั้นอัยการอาจใช้ดุลพินิจเข้าต่อรองคำให้การกับจำเลยเพื่อแลกเปลี่ยนกับคำรับสารภาพ หรือแถลงต่อศาลว่าตนไม่ประสงค์จะดำเนินคดีต่อไปด้วยเหตุบางประการ (nolle prosequi (nol. Pros.)) ซึ่งหากอัยการสหรัฐใช้ดุลพินิจไม่ดำเนินคดีต่อไปเสียแล้ว ก็จะไม่มียกเว้นใครเข้ามาตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของอัยการหรือบังคับให้เปลี่ยนแปลงการใช้ดุลพินิจได้อีก และเมื่อจำเลยรับสารภาพอัยการสหรัฐก็ยังมีดุลพินิจในการเสนออัตราโทษที่เหมาะสมที่จะลงแก่จำเลยอีกด้วย²³ จะเห็นได้ว่าอัยการสหรัฐแทบจะควบคุมการตัดสินใจในการพิจารณาและต่อรองการฟ้องคดีได้อย่างสมบูรณ์

3.1.4 การควบคุมดุลพินิจของอัยการ

เนื่องจากอัยการสหรัฐอเมริกามีดุลพินิจอย่างกว้างขวางที่จะไม่ฟ้องคดีที่มีมูล จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องมีการควบคุมการใช้ดุลพินิจนั้น ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาได้แบ่งการควบคุมการใช้ดุลพินิจของอัยการออกเป็น 2 ทางด้วยกันคือ

- 1) การควบคุมภายใน เป็นการควบคุมตามปกติที่หัวหน้าอัยการประจำสำนักงานนั้นๆ จะเป็นผู้คอยควบคุมการใช้ดุลพินิจของอัยการในสำนักงานของตน เช่น United States Attorney (U.S. Attorney) จะคอยควบคุมการใช้ดุลพินิจของ Assistant United States Attorney (Assistant U.S. Attorney) หรือ States Attorney ก็จะคอยควบคุมการใช้ดุลพินิจของ Assistant States Attorney เป็นต้น (แต่สำหรับผู้เป็นหัวหน้าอัยการ เช่น United States Attorney หรือ States Attorney อาจถูกควบคุมการใช้ดุลพินิจจากภายนอก)
- 2) การควบคุมภายนอก เป็นการควบคุมโดยองค์กรอื่นนอกเหนือจากอัยการด้วยกันเอง ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็นการควบคุมในหลายระดับ ดังนี้

(1) ควบคุมโดย United States Attorney General (U.S. Attorney General) สำหรับ United States Attorney ที่สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม Department of Justice เนื่องจาก United

²³ Ibid. p. 286.

States Attorney เป็นหัวหน้า แต่การควบคุมอาจเป็นไปได้ในรูปแบบการให้ความเห็นชอบกว้างๆ กับนโยบายการใช้ดุลพินิจ

(2) ควบคุมโดย State Attorney General สำหรับกรณีอัยการประจำท้องถิ่น District Attorney แม้ว่าจะไม่สังกัดอยู่กับ State Attorney General แต่ในบางมลรัฐ กฎหมายก็ให้อำนาจ State Attorney General ฟ้องคดีที่ District Attorney ไม่ยอมฟ้องก็ได้

(3) ควบคุมโดยศาล ซึ่งทางทฤษฎีสากลมีอำนาจออกหมาย “mandamus” บังคับให้ผู้หนึ่งผู้ใด กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่ซึ่งตนมีอยู่ก็ได้ ฉะนั้น โดยหลักผู้ได้รับความเสียหายอาจร้องขอต่อศาล ให้ศาลออกหมายดังกล่าวบังคับให้อัยการฟ้องคดีที่อัยการได้ใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องไปแล้ว²⁴ หรือให้เปลี่ยนแปลงดุลพินิจที่ไม่ประสงค์ดำเนินคดีต่อไปด้วยเหตุ nolle prosequi เนื่องจากผู้เสียหายในสหรัฐอเมริกาไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาลโดยตรง นอกจากนี้การตั้งอัยการพิเศษ ก็เป็นการควบคุมดุลพินิจของอัยการอีกทางหนึ่งโดยศาลด้วย

(4) ควบคุมโดยอัยการพิเศษ²⁵ (Special Prosecutor) ในกรณีที่หากอัยการประจำท้องถิ่น (District Attorney) ไม่ยอมดำเนินการฟ้องร้องคดี และคดีนั้นเป็นคดีที่สำคัญ และอยู่ในความสนใจของประชาชนมาก กฎหมายของบางมลรัฐให้อำนาจ State Attorney General หรือศาลแต่งตั้ง “อัยการพิเศษ” ขึ้นทำหน้าที่ดำเนินการฟ้องร้องคดีนั้นเป็นการเฉพาะก็ได้

(5) ควบคุมโดยรัฐสภาของสหรัฐ (U.S. Congress) โดยการให้อัยการของสหรัฐออกจากตำแหน่ง และควบคุมโดยรัฐสภาของรัฐ (State Legislature) โดยการให้อัยการประจำท้องถิ่นออกจากตำแหน่ง ซึ่งทั้งสองกรณีเป็นอำนาจโดยรัฐธรรมนูญในอันที่จะขับ (Impeach) ออกจากตำแหน่งได้แต่เฉพาะในกรณีที่อัยการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ ไม่ยอมฟ้องคดีเพราะได้รับสินบนจากผู้กระทำความผิด แต่วิธีการขับออกจากตำแหน่ง (Impeachment) จะต้องพิจารณาว่าการกระทำนั้นๆ ร้ายแรงพอที่จะสมควรขับออกจากตำแหน่งหรือไม่²⁶

(6) ควบคุมโดยประชาชน²⁷ เนื่องจากเหตุผลที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า อัยการในสหรัฐส่วนใหญ่แล้วได้รับเลือกตั้ง (Electorate) โดยตรงจากประชาชน และหากเป็นในกรณีที่เป็นการดำรงตำแหน่งโดยการแต่งตั้ง ผู้มีอำนาจแต่งตั้งนั้นไม่ว่าจะเป็นประธานาธิบดีหรือผู้ว่าการมลรัฐต่างก็ได้รับเลือกตั้งมาจากประชาชนโดยตรงเช่นกัน เปรียบเสมือนกับว่าประชาชนมีโอกาสควบคุม

²⁴ เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. เล่มเดิม. หน้า 167.

²⁵ แหล่งเดิม. หน้า 167.

²⁶ แหล่งเดิม. หน้า 168.

²⁷ แหล่งเดิม. หน้า 169.

การใช้ดุลพินิจของอัยการด้วย ซึ่งหากปรากฏว่าอัยการใช้ดุลพินิจอย่างไม่ชอบธรรมจะทำให้มีผลกระทบกับการเลือกตั้งครั้งต่อไป

สรุปคือ อาจกล่าวได้ว่าอัยการในสหรัฐอเมริกาเป็นองค์กรที่มีบทบาท อำนาจ และดุลพินิจมากที่สุดในบรรดาองค์กรทั้ง 4 ฝ่าย ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของสหรัฐอเมริกา คือ ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ เพราะมีอำนาจในการสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งเป็นอำนาจเด็ดขาด (absolute power) และไม่มีการตรวจสอบ นอกจากนี้การใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีของอัยการสหรัฐยังถือว่าเป็นสิ่งที่จำเป็น เพราะเป็นการลดภาระให้แก่ศาลและราชทัณฑ์อย่างมาก

แม้ว่าอำนาจและหน้าที่ของอัยการสหรัฐอเมริกา โดยทั่วไปแล้วคล้ายๆ กับอำนาจหน้าที่ของอัยการไทย คือมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาและทำหน้าที่เป็นทนายแผ่นดินก็ตาม แต่อำนาจหน้าที่และดุลพินิจของอัยการสหรัฐอเมริกามีมากกว่าอัยการไทย และกว้างขวางกว่าของอัยการไทยมาก ซึ่งสาเหตุที่อัยการสหรัฐอเมริกามีอำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางและมากกว่าก็เป็นไปตามความต้องการในการพัฒนาประเทศนั่นเอง

3.1.5 อัยการพิเศษ หรืออัยการอิสระ (Special Prosecutor or Independent Counsel)²⁸

ในอดีตการฟ้องร้องคดีที่มีความผิดอาญาเกี่ยวกับการคอร์รัปชันต่อสมาชิกของฝ่ายบริหารจะกระทำโดยอัยการพิเศษ (Special Prosecutor) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งและถอดถอนจากอัยการสูงสุดของสหรัฐฯ (ประธานาธิบดีเป็นผู้แต่งตั้งและถอดถอนอัยการสูงสุด) ซึ่งถ้าหากอัยการสูงสุดมีผลประโยชน์ทับซ้อน หรือได้รับการแต่งตั้งจากประธานาธิบดีโดยมีเงื่อนไขพิเศษเกี่ยวกับการแต่งตั้งอัยการพิเศษ ก็จะมีผลต่อคดีดังกล่าว แม้แต่กรณีที่อัยการสูงสุดการทำหน้าที่โดยชอบก็อาจถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหารได้โดยการปลด หรือบีบบังคับอัยการสูงสุดนั้นออกจากตำแหน่ง ดังเช่นในกรณีของอีเลียต ริชาร์ดสัน (Elliot Richardson) อัยการสูงสุดซึ่งได้แต่งตั้ง อาร์คิบอลด์ คอกซ์ (Archibald Cox) ขึ้นมาเป็นอัยการพิเศษ ทำหน้าที่ในการสอบสวนเรื่องอื้อฉาวที่รู้จักกันในนามคดี “วอเตอร์เกต” (Watergate Scandal) อย่างเที่ยงธรรม

นายริชาร์ดสันจำต้องลาออกจากตำแหน่งอัยการสูงสุด เนื่องจากประธานาธิบดีนิกสันได้สั่งให้ปลดอาร์คิบอลด์ ค็อกซ์ ออกจากตำแหน่ง แต่ตนเองก็รับรองอัยการสูงสุดมิได้ทำตามคำสั่ง จึงต้องลาออกจากตำแหน่งในที่สุด และประธานาธิบดีนิกสันได้มีการแต่งตั้งให้ โรเบิร์ต บอว์ค (Robert Bork) เป็นผู้รักษาการแทนอัยการสูงสุด และปลดคอกซ์จากการเป็นอัยการพิเศษ ในเวลา

²⁸ แสง บุญเฉลิมวิภาส. (ม.ป.ป). การศึกษาพันธกรณีและความพร้อมของประเทศไทยในการปฏิบัติตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003. หน้า 131.

ต่อมาท่ามกลางการประท้วงของประชาชน และได้แต่งตั้ง ลิน จาวอร์สกี (Leon Jaworski) มาทำหน้าที่อัยการพิเศษแทนคอกซ์ โดยมีการออกกฎหมายที่กล่าวถึงจะถูกถอดถอนได้โดยวุฒิสภาเท่านั้น ซึ่งทำให้ความเชื่อใจของประชาชนในกระบวนการดำเนินคดีลดลง และส่งผลการสืบสวนของอัยการพิเศษไม่มีความเป็นอิสระแต่อย่างใด

เหตุการณ์ดังกล่าว ได้แสดงให้เห็นความเป็นอิสระของอัยการผู้ดำเนินคดีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจากอำนาจของฝ่ายบริหารนั้นเป็นสิ่งจำเป็น เพราะอาจจะถูกแทรกแซงและส่งผลกระทบต่อคดีได้ ในท้ายที่สุด จึงได้มีความพยายามเรียกร้องของหลายฝ่ายส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงและมีการออกกฎหมายว่าด้วยอัยการอิสระ (Independent Counsel Act of 1978 and the Ethics in Government Act Amendments of 1982) ทำให้อัยการพิเศษในอดีต กลายเป็นอัยการอิสระในปี ค.ศ. 1982 โดยที่อัยการอิสระ (Independent Counsel) นี้มาจากการแต่งตั้งของศาลพิเศษ (The special Division Court) โดยศาลพิเศษนี้จะเป็นผู้กำหนด ขอบเขตอำนาจของอัยการอิสระ ซึ่งจะมีงบประมาณหรือค่าตอบแทนเป็นของตนเองตามที่กฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจน ผู้ที่เป็นอัยการอิสระอาจจะเป็นอดีตอัยการ อดีตผู้พิพากษา หรือทนายความเอกชนที่มีความรู้ ความสามารถ ชื่อสัตย์ สุจริตมาทำหน้าที่

หลังจากที่ได้มีกฎหมายดังกล่าวออกมา ได้มีการสอบสวนฝ่ายบริหารของรัฐบาลประธานาธิบดีเรแกนถึง 7 ครั้ง ในระยะเวลา 5 ปีซึ่งมีคดีที่สำคัญที่รู้จักกันในนาม “อิหร่านคอนทรา” (Contra scandal) ด้วย จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1987 ได้มีการยกประเด็นขึ้นว่า กฎหมายดังกล่าวนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เนื่องจากเป็นการก้าวล่วงและละเมิดเขตอำนาจของฝ่ายบริหารแต่ท้ายที่สุดศาลสูงสุดของสหรัฐฯ ได้ตัดสินคดีเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของอัยการอิสระไว้ในคดี “มอร์ริสัน กับ โอลสัน” ว่าการตั้งอัยการอิสระนั้น ไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญและหลักการแบ่งแยกอำนาจ (The Principle of the Separation of the power)

ในปี ค.ศ. 1993 ก่อนที่รัฐบัญญัติอัยการอิสระจะสิ้นสุดบังคับใช้ ประธานาธิบดีคลินตัน (Clinton) ได้ดำเนินการต่ออายุของรัฐบัญญัติดังกล่าวต่อไปอีกในปี ค.ศ. 1994 และได้มีการดำเนินการสอบสวนของอัยการอิสระต่อรัฐบาลของคลินตันเองถึง 7 ครั้ง ในระยะเวลา 5 ปีด้วยกัน ซึ่งมีคดีสำคัญที่รู้จักในนามคดี “ไวท์วอเตอร์” (White water) และคดี “ลูวินสกี” (Monica Lewinsky Scandal) ในที่สุดรัฐบัญญัติ นี้ก็สิ้นสุดบังคับใช้หลังเที่ยงคืนวันที่ 30 มิถุนายน ปี ค.ศ. 1999 และถือเป็นการสิ้นสุดของระบบอัยการอิสระของสหรัฐฯ ด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น การที่หน่วยงานของอัยการจะต้องแยกขาดจากองค์กรศาลโดยเด็ดขาด และในปัจจุบันสาธารณชนไม่ค่อยให้การสนับสนุน ต่อบทบาทและหน้าที่ของอัยการอิสระ เป็นต้น

สำหรับแนวความคิดเกี่ยวกับการนำระบบอัยการอิสระของประเทศสหรัฐฯ เพื่อดำรงความยุติธรรมไว้ ไม่ให้มีการขัดขวางกระบวนการยุติธรรม มาใช้กับประเทศไทยนั้น สมควรนำมาพิจารณาอย่างยิ่ง หากมองถึงเจตนารมณ์ที่ต้องการสร้างกลไกในการตรวจสอบฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพ ไม่ถูกแทรกแซงจากฝ่ายบริหารเมื่อมีการกระทำที่มีชอบเกิดขึ้น แต่สิ่งที่จะต้องคำนึงถึงก็คือ การนำระบบดังกล่าวมาใช้กับประเทศไทยนั้น จะต้องประยุกต์ให้เข้ากับระบบกฎหมาย สภาพปัญหาการทุจริตของไทย ไม่ว่าจะเป็นส่วนของการแต่งตั้งอัยการอิสระ ผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอน วิธีการดำเนินการสืบสวนคดี รวมถึงหน่วยงานที่จะคอยสนับสนุนให้ความช่วยเหลือการสืบสวนของอัยการอิสระ

3.2 ในประเทศฝรั่งเศส

ต้นกำเนิดของอัยการเริ่มต้นมาจาก แนวความคิดในเรื่องหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกิเออ (Montesquieu) กอรปกับตั้งแต่ในสมัยศตวรรษที่ 13 ประชาชนจะมีความคิดเห็นว่าเป็นหน้าที่ของผู้ปกครองประเทศที่จะดำเนินคดีอาญา อันเป็นแนวความคิดของหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ความคิดดังกล่าวเป็นจุดเริ่มต้นของการตั้งเจ้าพนักงานขึ้นเพื่อทำหน้าที่เฉพาะในการดำเนินคดีอาญา ซึ่งเจ้าพนักงานที่ถูกก่อให้เกิดขึ้นนี้ก็คือ “อัยการ” (Ministere public) ซึ่งตามกฎหมายฝรั่งเศส หมายถึงเจ้าพนักงานซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ประจำอยู่ตามศาล เพื่อเป็นผู้แทนของสังคม มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการในนามของสังคม เพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยของสังคม²⁹ ช่วงแรกอัยการจะทำหน้าที่เป็นผู้แทนพระมหากษัตริย์ (Procurator) ซึ่งทำให้ระบบไต่สวนสมบูรณ์ขึ้น แม้แต่ ปอร์ตาลิส (Portalis) ผู้ร่างประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส (Code Napoleon) ได้กล่าวไว้ว่า “อัยการได้ช่วยรัฐบาลให้พ้นจากคนพวกช่างฟ้อง... เป็นปากเป็นเสียงให้แก่กฎหมาย เป็นผู้ท้วงติงคำพิพากษา เป็นที่พึ่งพิงของผู้อ่อนแอที่ถูกกรรณคดี เป็นโจทก์ ผู้นำกรงขามของเหล่าร้าย เป็นผู้แทนของสังคมทั้งมวล”³⁰

3.2.1 บทบาทของอัยการ

ฝรั่งเศสถือเป็นประเทศแรกที่มีการก่อตั้งองค์กรอัยการ³¹ อัยการฝรั่งเศสถูกจัดเป็นฝ่ายบริหารไม่ขึ้นกับศาล เพราะฉะนั้นศาลจึงไม่มีอำนาจกำหนดและควบคุมอัยการ (Censure) ในการ

²⁹ จิตรลดา จุงวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 20-21.

³⁰ กาวิน เมฆสุวรรณค์. (2548). การขาดนัดในคดีอาญา: ศึกษากรณีพนักงานอัยการไม่มาศาลตามกำหนดนัด. หน้า 58.

³¹ อุดม รัฐอมฤต. เล่มเดิม หน้า 486.

ปฏิบัติงานของอัยการ ไม่ว่าจะ เป็น โดยทางวาจาหรือโดยการแถลงไว้ในคดี นอกจากนี้ศาลจะไม่รับพิจารณาฟ้องของอัยการและจะปฏิเสธไม่ให้อัยการแถลงด้วยวาจาไม่ได้ ยิ่งไปกว่านั้นสำหรับคำพิพากษาที่ตำหนิอัยการจะถูกยกเลิกโดยถือว่าเป็นการละเมิดอำนาจของอัยการ³² เพราะฝรั่งเศสยึดถือหลักที่ว่า “รัฐ” เป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมอย่างเคร่งครัด” ฉะนั้นการฟ้องคดีอาญาจึงเป็นภาระหน้าที่ของรัฐแต่ผู้เดียว ตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ โดยที่ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส มาตรา 40 ได้บัญญัติให้อำนาจแก่อัยการเป็นผู้ใช้อำนาจสอบสวนในการควบคุมการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถรับคำร้องทุกข์กล่าวโทษ และพิจารณาว่า จะต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร³³ และฟ้องดำเนินคดีอาญาในฐานะตัวแทนของรัฐ ดังนั้นประชาชน ซึ่งเป็นผู้เสียหายจึงไม่มีอำนาจฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาเองได้โดยตรง แต่ผู้เสียหายสามารถร้องทุกข์กล่าวโทษต่อ เจ้าหน้าที่ตำรวจ อัยการ หรือผู้พิพากษาสอบสวนได้³⁴ แต่การสอบสวนคดีอาญาจะอยู่ภายใต้การควบคุมของอัยการเท่านั้น โดยอัยการจะเป็นผู้ใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งเป็นไปตามหลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ โดยอัยการจะใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องก็ต่อเมื่อผู้ต้องหาไม่ได้กระทำความผิด หรือพยานหลักฐานไม่เพียงพอ หรือเป็นความผิดเล็กน้อย หรือการกระทำนั้นมีผลกระทบต่อส่วนได้เสียหรือผลประโยชน์ของสังคมเพียงเล็กน้อย หรือเห็นว่าเป็นการกระทำผิดโดยมีเหตุอันควร ซึ่งหากมีการฟ้องคดีขึ้นจะเกิดความเสียหายแก่สังคมมากกว่า³⁵

แต่เมื่ออัยการฝรั่งเศสฟ้องคดีอาญาไปแล้วจะไม่สามารถถอนฟ้องได้³⁶ เพราะกฎหมายฝรั่งเศสมีหลักการที่ว่าจะต้องให้จำเลยได้รับการพิจารณาจนถึงที่สุดว่าไม่ได้กระทำความผิด แต่กรณีไม่มีกฎหมายห้ามไม่ให้ผู้เสียหายถอนคำร้องทุกข์ หากผู้เสียหายถอนคำร้องทุกข์โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นกรณีที่มีการแจ้งความร้องทุกข์นั้นถือเป็นสาระสำคัญในการดำเนินคดี ตามนัยแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 6 ซึ่งจะทำให้การดำเนินคดีอาญานั้นสิ้นสุดลง และจะไม่เป็นการเหมาะสมหากอัยการจะไม่ดำเนินคดีต่อไปจนมีคำพิพากษา อัยการมีแต่เพียงสิทธิที่จะร้องขอต่อ

³² อรรถพล ใหญ่สว่าง. (2524). ผู้เสียหายในคดีอาญา. หน้า 51.

³³ จิตรลดา จุงวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 76.

³⁴ ออมร จันทสมบุญ. (2516). “อำนาจสืบสวน สอบสวน ฟ้องร้องในขบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย.” **บทพิเศษพิเศษ** 30. หน้า 625.

³⁵ โกเมน ภัทรภิรมย์ ก (2513). “การฟ้องคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส.” **อัยการนิเทศ**, เล่ม 32. หน้า 172-173.

³⁶ โกเมน ภัทรภิรมย์ ข (2526). **ชีวิตและผลงาน ดร.โกเมน ภัทรภิรมย์ “60 ปี ดร.โกเมน ภัทรภิรมย์.”** หน้า 93.

ศาลว่า การพิพากษาของศาลที่จะมีขึ้นต่อไปภายหลังจากมีการถอนคำร้องทุกข์แล้วเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้องตามกาลเทศะเท่านั้น³⁷

แต่เมื่อใดที่ยังไม่มีการฟ้องคดีอาญา ไม่ว่าจะเป็เพราะโดยยังไม่พิจารณาสั่งหรือโดยการพิจารณาสั่งไม่ฟ้องแล้วก็ตาม หากคดีดังกล่าวเป็นคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญาที่ผู้เสียหายสามารถใช้สิทธิทางศาลเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนทางแพ่งได้แล้ว ผู้เสียหายย่อมมีสิทธิฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญานั้นต่อศาลที่มีอำนาจชำระคดีอาญาได้ อันเป็นการผ่อนคลายหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ แต่กรณีดังกล่าวศาลจะต้องทำการไต่สวนในส่วนขอคดีอาญาด้วยซึ่งจะส่งผลให้อัยการจะต้องมีบทบาทเข้ามาแถลงการณ์ให้ศาลรับรู้ว่า จำเลยกระทำความผิดอาญาแล้วหรือไม่อันเป็นวิธีการบังคับให้อัยการต้องเข้ามาดำเนินคดีอาญา ซึ่งถือว่าเป็นการยื่นฟ้องคดีอาญาในทางอ้อมก็ได้ เพราะก่อนที่ศาลจะพิจารณาคดีในส่วนแพ่งได้ศาลจะต้องพิจารณาข้อกล่าวหาในส่วนขอคดีอาญาก่อน³⁸ วิธีการนี้ถือเป็นการถ่วงดุลและตรวจสอบอำนาจในการสั่งไม่ฟ้องของอัยการโดยผู้เสียหายที่เป็นประชาชน

นอกจากผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญา เพื่อโน้มนำให้อัยการเข้ามาดำเนินคดีในส่วนอาญาอันเป็นการรักษาประโยชน์ของตนได้แล้ว ยังมีหน่วยราชการบางหน่วยที่สงวนอำนาจในการฟ้องคดีอาญา ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดอันขัดต่อประโยชน์ซึ่งอยู่ในความอำนวยการหรืออยู่ในการกำกับดูแลของหน่วยราชการนั้นๆ อีกด้วย เช่น ข้าราชการตุลาการซึ่งเป็นเจ้าพนักงานในหน่วยราชการเกี่ยวกับภาษีมียอำนาจฟ้องจำเลยในเรื่องเกี่ยวกับภาษีได้³⁹ จะเห็นได้ว่าอัยการฝรั่งเศสเป็นแต่เพียงผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาทั่วไปเท่านั้น ส่วนคำว่า “เจ้าพนักงานซึ่งได้ รับหน้าที่ตามกฎหมายนั้น” หมายรวมถึงข้าราชการในหน่วยงานอื่นด้วย ไม่ได้หมายความถึงแต่เฉพาะอัยการเท่านั้น

3.2.2 การควบคุมดุลพินิจของอัยการ

ตามประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส มาตรา 40 ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่าอัยการฝรั่งเศสมีดุลพินิจไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีอาญาทุกเรื่อง ตามหลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) อย่างไรก็ตามการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของอัยการฝรั่งเศสยังคงต้องถูกควบคุมและตรวจสอบจากองค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมตรวจสอบภายใน หรือเป็นการควบคุมตรวจสอบภายนอก ดังจะกล่าวต่อไป

³⁷ ภาวิน เมฆสุวรรณค์. เล่มเดิม. หน้า 59.

³⁸ อุดม รัฐอมฤต. เล่มเดิม. หน้า 487.

³⁹ อรรถพล ใหญ่สว่าง. เล่มเดิม. หน้า 51.

1) การควบคุมและตรวจสอบภายใน⁴⁰ คือการใช้อำนาจขององค์กรอัยการด้วยตนเอง เป็นผู้ทำการตรวจสอบ ด้วยการควบคุมการสั่งคดีตามระบบบังคับบัญชา

เนื่องจากอัยการฝรั่งเศสมีการจัดโครงสร้างให้ขึ้นตรงกับฝ่ายบริหารอยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (Garde des Sceaux, Ministre de la justice) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 36 บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจเหนืออัยการประจำศาลฎีกา (Procureur general la Cour de cassation) ซึ่งมีตำแหน่งเดียว โดยทำหน้าที่ดูแลคดีเฉพาะที่เข้าสู่มาเขตอำนาจของอัยการประจำศาลฎีกา อันเป็นอำนาจในการตรวจสอบภายในในระดับศาลสูงเท่านั้น แต่ทั้งนี้จะไม่มียอำนาจเหนืออัยการประจำศาลอุทธรณ์ (Procureurs généraux pres les Cours d'appel) อัยการประจำศาลจังหวัด (Procureur de la Republique) และอัยการที่ประจำในศาลอื่นๆ

อำนาจในการตรวจสอบภายในในระดับศาลจังหวัด จะให้เป็นอำนาจของอธิบดีอัยการศาลจังหวัด (Procureur de la Republique) และอัยการผู้ช่วยประจำศาลแขวง (Tribunal de police)

การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและเป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงานด้านคดีของอัยการฝรั่งเศสต่อสภานิติบัญญัตินั้น ทำให้รัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบงานด้านการดำเนินคดีของอัยการโดยตรง⁴¹ ซึ่งหากอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีใดๆ ที่น่าจะฟ้อง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายบริหาร อาจมีคำสั่งไปยังอัยการประจำศาลฎีกาหรืออัยการศาลอุทธรณ์ให้มีการฟ้องคดีดังกล่าวได้ กรณีนี้ถือเป็นกลไกที่ทำให้ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ และเพื่อให้การใช้อำนาจของรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นไปอย่างโปร่งใสและสามารถถูกตรวจสอบได้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 36 จึงบัญญัติให้คำสั่งของรัฐมนตรีที่สั่งให้อัยการต้องฟ้องจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้รัฐมนตรีไม่สามารถออกคำสั่งตามอำเภอใจได้ และถ้าหากการดำเนินคดีอาญาที่สำคัญๆ เรื่องใดเรื่องหนึ่งเกิดข้อบกพร่องขึ้น สภานิติบัญญัติอาจมีมติไม่ไว้วางใจและให้รัฐมนตรีผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ เมื่ออัยการถูกสั่งให้ต้องสั่งฟ้องแล้ว การดำเนินคดีในศาลภายหลังจากฟ้องอัยการจะดำเนินการอย่างไรก็ได้สุดแต่แต่อัยการจะเห็นว่าถูกต้อง ทั้งนี้เป็นไปตามหลักที่ว่าอัยการจะต้องทำ

⁴⁰ จิตรลดา จุงวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 77-78.

⁴¹ โกลแมน ภัทรภรณ์. (2533). อัยการฝรั่งเศส ใน อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ. หน้า 27.

สำนวนที่เป็นลายลักษณ์อักษรตามที่ผู้บังคับบัญชากำหนด (La Plume est Serve) แต่มีอิสระให้
ความเห็นด้วยวาจาในศาล (La Parole est Libre)

2) การควบคุมและตรวจสอบภายนอก⁴² คือการควบคุมการสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการ
ฝรั่งเศส โดยผู้เสียหายดังต่อไปนี้

(1) สำหรับคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ที่เป็นคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดี
อาญาที่ผู้เสียหายสามารถใช้สิทธิทางศาลเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนทางแพ่งได้นั้น ตามประมวล
กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส มาตรา 1 วรรคสอง เปิดโอกาสให้สิทธิแก่เอกชนผู้เสียหาย
ฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญานั้นต่อศาลที่มีอำนาจชำระคดีอาญาได้ ซึ่งศาลต้องทำการไต่สวน
ในส่วนของคดีอาญาที่อัยการฝรั่งเศสสั่งไม่ฟ้องหรือยังไม่ได้ฟ้องด้วย

(2) นอกจากนี้ในคดีอุกฉกรรจ์ (Crime) หรือคดีไม่ทราบตัวผู้กระทำความผิด ผู้เสียหาย
จะต้องยื่นคำร้องต่อศาลพร้อมคำขอเป็นคู่ความทางแพ่ง (Plainte avec Constitution de Partie civile)
กับวงเงินประกันตามที่ศาลกำหนด ซึ่งศาลจะส่งเรื่องคำร้องทุกข้อไปยังอัยการเพื่อให้ทำความเห็น
ว่าจะให้สอบสวนหรืองดการสอบสวนเป็นค่าแถลง (Requisitoire introductif) ทั้งนี้เพราะโดยหลัก
แล้วศาลจะทำการสอบสวนเองโดยไม่ฟังความเห็นของอัยการก่อนไม่ได้ และเมื่ออัยการมีความเห็น
แล้วศาล (ผู้พิพากษาสอบสวน) จึงพิจารณาว่าจะสั่งดำเนินการสอบสวนหรือไม่ หากศาลมีคำสั่งให้
มีการสอบสวนตามคำร้องของผู้เสียหาย เมื่อทำการสอบสวนเสร็จจะต้องส่งสำนวนให้อัยการทำ
ความเห็นต่อว่าควรจะฟ้องหรือไม่ฟ้อง หรือให้ทำการสอบสวนเพิ่มแล้วส่งกลับไปยังศาล และศาล
จะมีคำสั่งเป็นอย่างใดก็ได้ โดยไม่จำต้องผูกพันกับความเห็นของอัยการ⁴³ ซึ่งคำสั่งไม่ฟ้องคดีของ
ศาลมีผลทำให้คดียุติลง แต่หากศาลมีคำสั่งไม่ฟ้องก็ให้ส่งตัวผู้ต้องหาไปดำเนินคดียังศาลที่มีเขต
อำนาจพิจารณาพิพากษาต่อไป โดยอัยการจะต้องเข้ามาทำหน้าที่เป็นโจทก์หลักและผู้เสียหายจะเข้า
มาทำหน้าที่เป็นโจทก์ร่วมกับอัยการ เว้นแต่อัยการจะไม่เห็นด้วยกับคำสั่งศาล กล่าวคือไม่ว่าศาลจะ
สั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องอัยการสามารถอุทธรณ์ฎีกาคำสั่งของศาลได้

(3) ในคดีความผิดลหุโทษ (Contravention) หรือคดีที่มีโทษระดับกลาง (Delit) ซึ่ง
ผู้เสียหายทราบถึงตัวผู้ถูกกล่าวหา ผู้เสียหายสามารถยื่นคำร้อง (citation directe) แจ้งต่อศาลอาญาที่
มีเขตอำนาจในคดีนั้นๆ ได้ ซึ่งศาลจะทำการส่งเรื่องให้แก่อัยการเพื่อทำความเห็นก่อนที่จะมีการ
ดำเนินการต่อไป

⁴² จิตรลดา จวงวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 78-81.

⁴³ Roger Merle et Andre Vitu. (1898). **Traite de Droit Criminal: Procedure Penale** 4 ed editions
Cujas. pp. 369-375. อ้างใน จิตรลดา จวงวงศ์. เล่มเดิม. หน้า 80.

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นคือ บทบาทของอัยการฝรั่งเศสในการดำเนินคดีอาญาทั่วไป ซึ่งจะมีความแตกต่างจากบทบาทของอัยการฝรั่งเศสในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของฝรั่งเศส โดยเฉพาะในส่วนการใช้ดุลพินิจของอัยการ⁴⁴ กล่าวคือ

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นประธานาธิบดี โดยถูกกล่าวหาจากสภาพทั้งสองสภาพที่มีมติเหมือนกันในญัตติที่กล่าวหา (Vote identique) ซึ่งหากมีมติแล้วจะต้องมีการไต่สวนข้อเท็จจริงก่อนมีการตัดสินคดีปรับบทกฎหมาย ในขั้นตอนนี้อัยการประจำศาลฎีกา (Procureur Generaux Pres de la Cour de Cassation) จะเป็นผู้ดำเนินการให้และหากพบข้อเท็จจริงอันเป็นข้อกล่าวหาใหม่ องค์คณะไต่สวนจะต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบทันที เพื่อขอมติจากสภาพทั้งสองว่าจะให้ฟ้องกล่าวหาเพิ่มเติมหรือไม่ จะเห็นได้ว่าอัยการประจำศาลฎีกาไม่มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจหรือเข้าไปเกี่ยวข้องกับ การสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องได้เลย

ส่วนในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี โดยถูกกล่าวหาจากคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง (commission des requêtes) ซึ่งอาจจะมีผู้เสียหายร้องทุกข์⁴⁵ หรือไม่มีผู้ร้องทุกข์ก็ได้ จะต้องมีการไต่สวนหาข้อเท็จจริงตามข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก่อนมีการตัดสินคดีปรับบทกฎหมาย ซึ่งในขั้นตอนนี้อัยการประจำศาลฎีกา (Procureur Général prés de la Cour de Cassation) จะเป็นผู้ดำเนินการให้เช่นกัน โดยการไต่สวนข้อเท็จจริงนี้จะกระทำนอกฟ้อง (requisitoire) ของอัยการประจำศาลฎีกาไม่ได้ และหากพบข้อเท็จจริงใหม่นอกคำฟ้องจากการไต่สวนขององค์คณะไต่สวนต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบทันที เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง โดยอัยการประจำศาลฎีกาสามารถตัดสินใจแก้ฟ้องหรือเพิ่มเติมข้อหาได้ และเมื่อองค์คณะไต่สวนปรับบทกฎหมายซึ่งความผิดว่าคดีมีมูลหรือไม่มีมูลได้แล้ว ต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบเพื่อทำการคัดค้านหาวินิจฉัยว่าคดีไม่มีมูล หรือเพื่อดำเนินการต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la Republique) ต่อไป

⁴⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2540, กันยายน). “ระบบตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (Impeachment).” วารสารกฎหมาย, ปีที่ 17, ฉบับที่ 3. หน้า 115-118.

⁴⁵ กรณีที่มีผู้เสียหายจากการกระทำความผิดร้องทุกข์ และคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง พิจารณาข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้วพบว่าพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอ คณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องจะทำการสอบสวนข้อเท็จจริงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 75 มาตรา 76 และมาตรา 71-1 ก่อน ในที่นี้ให้ถือว่ากรรมการที่ได้รับมอบหมายให้สอบสวนข้อเท็จจริงนี้มีอำนาจเหมือนอัยการ หากการสอบสวนได้ความอย่างไรให้มีมติ คณะกรรมการอาจมีมติให้ยุติเรื่องหรือมีมติให้ดำเนินคดีได้ ซึ่งมติของคณะกรรมการนี้ไม่อาจอุทธรณ์หรือฎีกาได้ ทั้งนี้หากมีมติให้ดำเนินคดีจะต้องระบุข้อเท็จจริงและปรับบทกฎหมาย ก่อนส่งเรื่องให้อัยการประจำศาลฎีกาดำเนินเรื่องต่อไป อ้างใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เล่มเดิม. หน้า 118.

จะเห็นได้ว่า สำหรับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝรั่งเศสนี้ ในกรณีที่มีการกล่าวหาว่ารัฐมนตรีกระทำความผิดทางอาญาในการกระทำตามหน้าที่ และเป็นความผิดประเภทอุกฤษโทษ และความผิดมัจฉิมโทษ ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญาของรัฐมนตรี ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง ซึ่งมีอำนาจพิจารณาว่าจะยุติเรื่อง หรือจะส่งเรื่องต่ออัยการประจำศาลฎีกา เพื่อฟ้องคดีศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ

องค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ จำนวน 3 คน และผู้พิพากษาจากสภาแห่งรัฐ 2 คน และผู้พิพากษาศาลบัญชี อีก 2 คน และนอกจากนี้ อัยการประจำศาลฎีกาอาจยื่นฟ้องรัฐมนตรีโดยไม่ต้องมีผู้กล่าวหาหรือเรียน คล้ายกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย ที่ผู้เสียหายสามารถยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อขอให้ศาลตั้งผู้ไต่สวนอิสระทำการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ แต่ต้องเป็นกรณีที่ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วไม่รับพิจารณาหรือดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงล่าช้า หรือพิจารณาแล้วเห็นว่าคดีไม่มีมูล ผู้ไต่สวนอิสระแต่งตั้งมาจาก ผู้ที่มีความเป็นกลางทางการเมืองซื่อสัตย์ สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ศาลฎีกาจะเป็นผู้แต่งตั้งขึ้นมาเอง ส่วนใหญ่ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งจะเป็นผู้พิพากษา ทำหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริง เมื่อทำสำนวนเสร็จ จะส่งให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศสจะมีความคล้ายคลึงกัน คือ อัยการจะเป็นผู้ฟ้องคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3.2.3 ระบบการพิจารณาคดีนักการเมืองของฝรั่งเศส

ในฝรั่งเศสนับตั้งแต่มีการปฏิวัติใหญ่ในปี 1789 รัฐธรรมนูญได้กำหนดองค์กรและกระบวนการพิเศษสำหรับการพิจารณาความผิดของนักการเมือง โดยรัฐธรรมนูญได้จัดตั้ง “ศาลอาญาชั้นสูง” (La Haute Cour de Justice) ขึ้น

1) กำเนิดและการดำเนินงานของศาลอาญาชั้นสูง

สภานิติบัญญัติแห่งชาติฝรั่งเศสได้จัดตั้งศาลพิเศษขึ้น เพื่อพิจารณา “ความผิดฐานละเมิดชาติ (lèse-nation) ซึ่งผู้มีอำนาจเป็นผู้กระทำ” โดยเดิมมอบให้ศาลธรรมดาเป็นผู้ตัดสิน และต่อมาได้ตั้งศาลอาญาชั้นสูงขึ้นที่เมืองออร์เลองส์ (Orléans) ในวันที่ 5 มีนาคม 1791 แต่มีลักษณะเป็นศาลชั่วคราว ประกอบด้วยผู้พิพากษา 15 นาย ซึ่งแต่งตั้งมาจากศาลในภาคอีลเดอฟรองซ์ (Île-de-France) ศาลละ 1 นาย โดยมีการเลือกตั้งประธานศาล 1 นาย และอัยการอีกหนึ่งนาย ศาลอาญาชั้นสูงชั่วคราวนี้พิจารณาคดี 7 คดีสำคัญ ซึ่งเกี่ยวกับความผิดต่อความมั่นคงของชาติ แต่ส่วนใหญ่ผู้ต้องหาพ้นความผิด และมีการให้นิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดก่อนการพิจารณาจะเสร็จสิ้น

ต่อมาได้มีรัฐบัญญัติลงวันที่ 10-15 มิถุนายน 1791 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 3 กันยายน 1791 รับรองให้มีผลได้ก่อตั้ง “ศาลอาญาชั้นสูงแห่งชาติ” (Haute Cour Nationale) ขึ้น

ตามนั้นโดยให้ม็อบประกอบตามรัฐบัญญัติ ลงวันที่ 3 มกราคม 1762 ประกอบด้วย คณะลูกขุนชั้นสูง (haut jury) 24 คน จับฉลากเลือกจากผู้แทนจังหวัดที่ได้รับเลือกตั้งจังหวัดละ 2 คน คณะลูกขุนเป็นผู้วินิจฉัยว่ามีความผิดหรือไม่ในปัญหาข้อเท็จจริง

คณะผู้พิพากษา 4 คน ซึ่งจับฉลากเลือกจากผู้พิพากษาศาลฎีกา มีหน้าที่ไต่สวนสรุปข้อเท็จจริงให้คณะลูกขุน และปรับข้อกฎหมายให้กับการฟังข้อเท็จจริงของคณะลูกขุน

สำหรับผู้กล่าวหาได้แก่ อัยการชั้นสูง 4 คน ที่เลือกจากรัฐสภาให้ทำหน้าที่อัยการผู้ฟ้องคดี

แต่ศาลนี้ก็พิจารณาคดีได้ไม่นานก็ถูกยกเลิก

ต่อมารัฐธรรมนูญ ลงวันที่ 22 สิงหาคม 1795 (Constitution de fructidor an III) ได้ก่อตั้งศาลอาญาชั้นสูงขึ้นในมาตรา 265-273 ประกอบด้วยผู้พิพากษา 2 คน เลือกจากผู้พิพากษาศาลฎีกา โดยมีคณะลูกขุนแต่งตั้งโดยสภาเลือกตั้งของจังหวัด ศาลนี้เป็นศาลชั่วคราว ตั้งขึ้นตามประกาศของรัฐสภา และผู้กล่าวหาได้แก่สภาห้าร้อย (Conseil des Cinq Cents) ผู้ถูกกล่าวหา ได้แก่ สมาชิกสภา และฝ่ายบริหาร (directoire) และมีข้อกำหนดว่าศาลอาญาชั้นสูงจะพิจารณา ณ สถานที่ซึ่งห่างจากสภาห้าร้อยไม่ต่ำกว่า 120 กิโลเมตร เพื่อให้ความกดดันทางการเมืองและมหาชนเหนือศาลมีน้อยที่สุด

หลังจากรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1795 แล้ว รัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มาก็ได้มีการบัญญัติถึงองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีความผิดของนักการเมืองระดับสูงไว้เกือบทุกฉบับ แต่มีลักษณะแตกต่างกันตามสภาพการณ์ของประเทศในขณะร่างรัฐธรรมนูญ บางสมัยก็ให้ผู้พิพากษาทำหน้าที่เป็นผู้ชี้ขาดคดีความผิดของนักการเมืองระดับสูง แต่บางสมัยเช่นในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1875 (พ.ศ. 2418) ก็ให้อำนาจวุฒิสภา (Senat) ทำหน้าที่ศาลอาญาชั้นสูงสำหรับนักการเมืองคล้ายระบบอิมพิชเมนต์ของสหรัฐอเมริกา จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 (พ.ศ. 2489) จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเป็นพิเศษ เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวมีชื่อเรียกว่า La Haute Cour de Justice (ศาลอาญาชั้นสูง) ประกอบด้วยผู้ทำหน้าที่ “ผู้พิพากษา” จำนวน 30 คน ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้คัดเลือกจากบรรดาสมาชิกด้วยกัน จำนวน 29 คน และอีก 10 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้คัดเลือกจากบุคคลภายนอก การคัดเลือกดังกล่าวกระทำลงในวันเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก ภายหลังจากที่ได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลอาญาชั้นสูงในสาธารณรัฐที่ 4 นี้ จะทำหน้าที่พิจารณาคดีความผิดที่ประธานาธิบดีได้ทำการทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง (haute trahison) กับกรณีที่รัฐมนตรีทำความผิดอาญาในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ สำหรับวิธีพิจารณาคดีของศาลอาญาชั้นสูงสำหรับนักการเมืองนี้ได้กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทำหน้าที่กล่าวหาว่านักการเมืองระดับสูงผู้ใดทำความผิด เมื่อได้เสียงข้างมาก

จากสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุนข้อกล่าวหาดังกล่าวแล้ว ก็ให้สภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องให้ศาลอาญาชั้นสูงทำหน้าที่พิจารณาคดีดังกล่าวต่อไป

ศาลอาญาชั้นสูงที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 4 ได้มีโอกาสพิจารณาคดีเกี่ยวกับความผิดต่อความมั่นคงแห่งรัฐที่ทำโดยสมาชิกรัฐบาลวิชซี ตั้งแต่จอมพลเปแต็ง ประธานาธิบดี นายลาวาสนายกรัฐมนตรีน และรัฐมนตรีอื่นๆ ตลอดจนบุคคลผู้ร่วมมือกับรัฐบาลนาซีเยอรมัน รวม 58 คดี (ระหว่าง ค.ศ. 1945-1948) ในคดีเหล่านั้นศาลตัดสินทั้งยกฟ้องและลงโทษ ตั้งแต่จำคุกถึงประหารชีวิต นับเป็นการพิจารณาคดีจำนวนมากที่สุดที่เคยมีมาในประวัติศาสตร์ (ดูภาคผนวก 2 ก)

ในรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ปี 1956 ได้มีการก่อตั้งศาลอาญาชั้นสูง (Haute Cour de Justice) ขึ้น ตามมาตรา 67 และ 68 เพื่อพิจารณาความผิดของประธานาธิบดีฐานทรยศต่อประเทศชาติ (haute trahison) และความผิดของรัฐมนตรีในรัฐบาลฐานกระทำความผิดอุกฤษโทษ (crimes) และมิชฌิมโทษ (délits) หรือผู้ร่วมกระทำความผิดที่เป็นคนธรรมดา แต่กระทำความผิดต่อความมั่นคงของชาติ อย่างไรก็ตาม ยังไม่เคยมีการพิจารณาคดีโดยศาลอาญาชั้นสูงเลยตั้งแต่ ค.ศ. 1956 เป็นต้นมา จนกระทั่งในปี 1993 จึงมีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหมวด 9 มาตรา 67 และมาตรา 68 ใหม่ โดยแยกศาลสำหรับนักการเมืองเป็น 2 ศาลคือ

(1) ศาลอาญาชั้นสูง (Haute Cour de Justice) ไว้พิจารณาคดีที่ประธานาธิบดีทรยศต่อประเทศชาติ (haute trahison) โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 67 และ 68 เดิม

(2) ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République) ซึ่งเพิ่มเติมขึ้นเป็นหมวด 10 มาตรา 68-1 และ 68-2 ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 1993 ซึ่งกำหนดให้พิจารณาคดีอาญาที่รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบ

2) องค์กรและอำนาจหน้าที่

ระบบการพิจารณาความผิดของนักการเมืองฝรั่งเศส ตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมในปี 1993 นี้ ได้กำหนดการดำเนินคดีกับนักการเมืองระดับสูงไว้ดังนี้

ผู้ถูกกล่าวหา

(1) บุคคลที่อาจถูกกล่าวหา ได้แก่ ประธานาธิบดี ซึ่งตามปกติไม่ต้องรับผิดชอบทางกฎหมายในการกระทำการในหน้าที่ เว้นแต่กรณีทรยศต่อประเทศชาติ (haute trahison) การฟ้องกล่าวหาประธานาธิบดีนี้ต้องกล่าวหาต่อศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice)

(2) รัฐมนตรี (ซึ่งหมายรวมถึงนายกรัฐมนตรีด้วย) ซึ่งกระทำความผิดอาญาในการกระทำตามหน้าที่ และความผิดนั้นเป็นความผิดประเภทอุกฤษโทษ (crimes ซึ่งมีโทษจำคุกตั้งแต่ห้า

ปีขึ้นไปจนถึงจำคุกตลอดชีวิต) และความผิดมิชฌิมโทษ (délits ซึ่งมีโทษจำคุกตั้งแต่ 2 เดือน ถึง 5 ปี) ทั้งนี้ความผิดและโทษดังกล่าวให้พิจารณาเฉพาะในเวลากระทำผิด การฟ้องกล่าวหา รัฐมนตรีดังกล่าวต้องฟ้องต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République) ซึ่งตั้งขึ้นใหม่ แยกจากศาลยุติธรรมธรรมดา และแยกจากศาลอาญาชั้นสูง ในปี 1993

(3) ตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุนให้ประธานาธิบดีกระทำผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติ ผู้กล่าวหา

ผู้กล่าวหาแยกเป็น 2 กรณีตามประเภทศาล คือ

(1) ในการกล่าวหาประธานาธิบดีต่อศาลอาญาชั้นสูง (Laq Haute Cour de Justice) นั้น อัยการแผ่นดินที่มีอำนาจในคดีอาญาไม่อาจกระทำการดังกล่าวได้ ผู้กล่าวหาในกรณีนี้คือสภาทั้งสองสภา ซึ่งแต่ละสภาต้องลงมติเหมือนกัน ในญัตติกล่าวหา (vote identique) โดยลงมติเปิดเผย และมีคะแนนเสียงเห็นด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของแต่ละสภา

(2) ในการกล่าวหา รัฐมนตรีต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République) นั้น แม้รัฐธรรมนูญจะให้ผู้เสียหายจากการกระทำผิดทางอาญาของรัฐมนตรีร้องทุกข์กล่าวโทษ (porter plainte) ต่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง (commission des requées) ซึ่งมีอำนาจพิจารณาว่าจะยุติเรื่อง หรือจะส่งเรื่องต่อให้อัยการประจำศาลฎีกา (procureur general près de la Cour de Cassation) เพื่อฟ้องต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐต่อไป

องค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องตามรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หมายเลข 93-1252 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 1993 ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ (magistrate de siège hors hiérarchie) 3 คน ซึ่งผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษประชุมเลือกกันเอง โดยให้เลือก 1 ใน 3 คน นั้นขึ้นเป็นประธานคณะกรรมการ นอกจากนั้นก็ยังมีผู้พิพากษาจากสภาแห่งรัฐ (ศาลปกครองสูงสุด หรือ Conseil de'Etat) เลือกโดยที่ประชุมใหญ่ 2 คน และผู้พิพากษาศาลบัญชีเลือกโดยที่ประชุมใหญ่อีก 2 คน ทั้งนี้โดยมีวาระดำรงตำแหน่ง 5 ปี อนึ่งต้องมีการเลือกผู้ทำการแทนในกรณีที่ผู้พิพากษาตัวจริงปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้อีกเป็นจำนวนเท่ากัน โดยแต่ละองค์กรดังกล่าวแล้วด้วย

นอกจากนั้น อัยการประจำศาลฎีกาด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง อาจยื่นฟ้องรัฐมนตรีดังกล่าวได้โดยไม่ต้องมีผู้ร้องเรียนกล่าวหาแต่อย่างใด

3) องค์คณะได้สวนข้อเท็จจริง (instruction)

การได้สวนข้อเท็จจริงเป็นขั้นตอนสรุปข้อเท็จจริง ก่อนตัดสินคดีปรับบทกฎหมาย ซึ่งตามวิธีพิจารณาของภาคพื้นยุโรป โดยเฉพาะฝรั่งเศส จะถือว่าต้องแยกการได้สวนและสรุป

ข้อเท็จจริง (instruction) ออกจากการตัดสินคดี (jugement) โดยแยกองค์คณะผู้รับผิดชอบออกจากกัน เพื่อคานดุลพินิจซึ่งกันและกัน ซึ่งแยกได้เป็น 2 กรณี ตามประเภทศาลคือ

(1) การไต่สวนหาข้อเท็จจริงในกรณีประธานาธิบดีถูกฟ้องร้องกระทำโดยองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริง (commission d'instruction) ของศาลอาญาชั้นสูง ซึ่งตามกฎหมายประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกา 5 นาย ซึ่งที่ประชุมหัวหน้าคณะในศาลฎีกาเลือก พร้อมทั้งผู้ทำการแทนอีก 2 คน องค์คณะผู้พิพากษาชุดนี้ต้องไต่สวนข้อเท็จจริงตามที่สภาทั้งสองกล่าวหาโดยผ่านอัยการประจำศาลฎีกา หากพบข้อเท็จจริงอันเป็นข้อกล่าวหาใหม่ องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงก็ต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบ เพื่อขอมติของสภาทั้งสองว่าจะให้ฟ้องกล่าวหาเพิ่มเติมหรือไม่ ถ้าไม่มีมติของสภาทั้งสองตามข้อ 3.2.1 1) ในข้อเท็จจริงใหม่ก็ต้องยกฟ้องในข้อหาที่กล่าวหาฐานไม่มีมูล หากไต่สวนแล้วได้ความจริงตามที่กล่าวหาที่ต้องสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้องค์คณะตัดสิน ตัดสินต่อไป

(2) การไต่สวนหาข้อเท็จจริงในกรณีรัฐมนตรีฟ้องร้องนั้น ตามข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้เสนอแนวทางไว้เช่นเดียวกับกรณีการไต่สวนข้อเท็จจริงความผิดประธานาธิบดี อย่างไรก็ตาม ตามรัฐบัญญัติเลขที่ 93-1252 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 1993 นั้น ได้กำหนดให้องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (commission d'instruction) ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ 3 คน พร้อมผู้ทำการแทนในกรณีปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้อีก 3 คน ที่ผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษประชุมเลือกกันเอง โดยให้เลือก 1 ใน 3 คนนั้นขึ้นเป็นประธาน ทั้งนี้โดยมีวาระดำรงตำแหน่ง 3 ปี องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงนี้ต้องไต่สวนข้อเท็จจริงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยเฉพาะต้องเคารพสิทธิในการปกป้องกันตนเองของจำเลย การไต่สวนข้อเท็จจริงจะทำนอกฟ้อง (réquisitoire) ของอัยการประจำศาลฎีกาไม่ได้ หากในการไต่สวนพบข้อเท็จจริงใหม่นอกคำฟ้อง องค์คณะไต่สวนก็ต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบเพื่ออัยการประจำศาลฎีกาและคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องจะตัดสินใจแก้ฟ้องเพิ่มข้อหาได้ เมื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จ องค์คณะไต่สวนอาจปรับบทกฎหมายซึ่งความผิดได้ตามควร โดยต้องวินิจฉัยว่าคดีมีมูล หรือ ไม่มีมูล โดยต้องแจ้งให้อัยการและรัฐมนตรีผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้เวลาคัดค้าน 20 วัน ในกรณีวินิจฉัยว่ามีมูลให้สรุปสำนวนส่งให้องค์คณะตัดสินของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ ตัดสินต่อไป

คำวินิจฉัยขององค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริง อาจฎีกาปัญหาข้อกฎหมายไปยังที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ ตาม ป.วิ.อ. หมวด 1 บรรพ 3 และเมื่อศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ตัดสินยกคำวินิจฉัย องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงก็ต้องส่งคดีไปให้องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงอื่นที่ต้องตั้งขึ้น

ให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่โดยให้นำ (2) ของมาตรา 131-4 ของพระธรรมนูญศาลยุติธรรม ฝรั่งเศสมาใช้บังคับ

4) องค์คณะตัดสินคดี (judgement)

องค์คณะตัดสินคดีแยกเป็น 2 กรณีตามประเภทศาล คือ

(1) องค์คณะตัดสินของศาลอาญาชั้นสูง ซึ่งตัดสินกรณีประธานาธิบดีทรยศต่อประเทศชาติ ประกอบด้วย ผู้พิพากษา จำนวน 24 คน และผู้พิพากษาสำรองอีก 12 คน โดยให้สภาผู้แทนราษฎรเลือกผู้พิพากษา จำนวน 12 คน และผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คน จากบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยกัน โดยให้ทำการเลือกภายใน 1 เดือน นับจากวันประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก ภายหลังจากที่ได้มีการเลือกตั้งเข้ามา ส่วนผู้พิพากษาศาลอาญาชั้นสูงอีก 12 คน และผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คน ที่เหลือให้วุฒิสภา (Sénat) เลือกจากบรรดาสมาชิกวุฒิสภา โดยให้ทำการเลือกภายใน 1 เดือน นับจากวันประชุมวุฒิสภาครั้งแรก ภายหลังจากที่ได้มีการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกใหม่ ว่าจะเป็นการเลือกตั้งทั้งหมดหรือบางส่วน (แทนสมาชิกเดิมที่ออกตามวาระ) โดยมีวาระเท่าอายุสภาที่เลือก

(2) องค์คณะตัดสินของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ กรณีรัฐมนตรีกระทำผิด ประกอบด้วย ผู้พิพากษา 15 คน โดยมีสมาชิกรัฐสภา 12 คน 6 คนมาจากการเลือกตั้งกันเองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พร้อมผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คน และอีก 6 คน มาจากการเลือกตั้งกันเองของสมาชิกวุฒิสภา พร้อมผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คน ทั้งนี้ด้วยเสียงข้างมากเด็ดขาดของแต่ละสภา และมีผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษอีก 3 คน พร้อมผู้พิพากษาสำรองผู้ทำการแทนอีก 3 คน ซึ่งที่ประชุมผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษประชุมกัน เลือกโดย 1 ใน 3 คนนี้จะทำหน้าที่เป็นประธานศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ และการเลือกนี้จะกระทำทุกครั้งที่สภาลิ้นอายุหรือถูกยุบ หรือสมาชิกพ้นตำแหน่งบางส่วน แต่ผู้พิพากษาที่มาจากศาลฎีกามีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี โดยต้องดำเนินการตัดสินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น ต้องสำเนาเอกสารทุกชุดให้จำเลย เมื่อปิดการพิจารณาศาลจะต้องพิพากษา โดยผู้พิพากษาแต่ละนายลงมติเป็นการลับว่าจำเลยแต่ละคนมีความผิดตามฟ้องหรือไม่ จำเลยผู้นั้นจะมีความผิดต่อเมื่อมีคะแนนเสียงเกินครึ่งของผู้พิพากษา เมื่อลงมติว่ามีความผิดแล้ว ให้แยกกันลงมติในโทษ หากไม่มีคะแนนเสียงเกินครึ่ง ให้ถือว่าโทษสูงสุดที่มีการเสนอให้ลงแก่จำเลยถูกปฏิเสธและให้ลงมติในโทษที่อ่อนกว่านั้นตามที่เสนอ จนกว่าจะได้คะแนนเสียงเกินครึ่ง คำพิพากษาศาลอาญาชั้นสูงอาจฎีกาข้อกฎหมายไปยังที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาต้องตัดสินภายในสามเดือน

องค์คณะตัดสินคดีของศาลทั้งสองจะเป็นผู้วินิจฉัยความผิดของประธานาธิบดี หรือของรัฐมนตรีตามกฎหมาย

3) กระบวนพิจารณาของศาลทั้งสอง

กระบวนพิจารณาของศาลทั้งสองคล้ายคลึงกัน ดังนี้

(1) ขั้นตอนการกล่าวหา

สำหรับเหตุที่กล่าวหาที่ต่างกันตามบุคคล กล่าวคือ ถ้าเป็นการกล่าวหาประธานาธิบดีจะกล่าวหาได้เฉพาะความผิดฐานทรยศต่อชาติ (haute trahison) เท่านั้น ความผิดกฎหมายอาญาอื่นๆ กล่าวหาไม่ได้ เพราะเป็นเอกสิทธิ์ของประมุขของรัฐที่ไม่ต้องรับผิดชอบ ประกอบความผิดฐานทรยศต่อชาตินั้น ไม่มีกฎหมายใดกำหนดองค์ประกอบไว้ ความเห็นนักวิชาการส่วนใหญ่ จึงเห็นว่า ความผิดฐานนี้ไม่มีองค์ประกอบตายตัว แต่น่าจะหมายถึงการปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งประธานาธิบดีอย่างร้ายแรง อนึ่งแม้โทษเองก็ไม่มีกำหนดไว้ จึงเป็นดุลพินิจโดยเด็ดขาดของศาลอาญาชั้นสูง ที่จะพิจารณาความผิดและโทษ ตามที่เห็นสมควร (ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของหลักกฎหมายอาญาสำคัญที่ว่า ความผิดที่ดี (faute) หรือโทษ (peine) ต้องกำหนดโดยกฎหมายเท่านั้น) ซึ่งกรณีดังกล่าวต่างจากการที่รัฐมนตรีกระทำผิดซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่า เหตุที่จะกล่าวหารัฐมนตรีได้ต้องเป็นการกระทำผิดอุกฤษโทษ (crimes) หรือมัชฌิมโทษ (delits) ในหน้าที่และความผิดและโทษที่ว่านั้นต้องกำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้ในขณะที่กระทำ (มาตรา 68-1 วรรคหนึ่ง และวรรคสาม)

ส่วนวิธีการกล่าวหา สำหรับการกล่าวหาประธานาธิบดีต่อศาลอาญาชั้นสูง ต้องกระทำโดยการลงชื่อกล่าวหาโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 ใน 10 ให้สภาทั้งสองลงมติในข้อคดีเดียวกันโดยเปิดเผยและมีคะแนนเสียงเห็นด้วยเกินกึ่งของแต่ละสภา โดยสมาชิกที่เป็นผู้พิพากษาศาลอาญาชั้นสูงจะลงมติไม่ได้ ในข้อคดีนั้นต้องระบุชื่อประธานาธิบดี ข้อเท็จจริงโดยย่อ และเลขมาตราที่ต้องการอ้างอิง เมื่อมีมติแล้วก็ส่งให้อัยการประจำศาลฎีกา ส่วนการกล่าวหารัฐมนตรีว่าทำผิดต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐนั้น ผู้กล่าวหาได้แก่อัยการประจำศาลฎีกา โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องเป็นผู้กล่าวหา หรือบุคคล (ฝรั่งเศสหรือต่างด้าว) ที่เป็นผู้เสียหาย เนื่องจากการกระทำผิดดังกล่าว สามารถร้องทุกข์กล่าวโทษต่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องได้ การร้องทุกข์กล่าวโทษจะต้องระบุชื่อรัฐมนตรีผู้กระทำผิด ข้อเท็จจริงที่เป็นความผิด และลงนาม ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ อนึ่งการเข้าเป็นโจทก์ร่วมในคดีอาญาของผู้เสียหายไม่อาจกระทำได้ ทั้งการฟ้องเรียกค่าเสียหายในคดีแพ่งก็ต้องฟ้องต่อศาลธรรมดา

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องได้รับคำร้องทุกข์กล่าวโทษที่ชอบแล้ว ให้พิจารณาคำเนินการต่อไป และแจ้งให้ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษทราบ กล่าวคือ ถ้าข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอ คณะกรรมการจะทำการสอบสวนข้อเท็จจริงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา 75, 76 และ 71-1) โดยให้ถือว่า กรรมการที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจ

เหมือนอัยการ เมื่อได้ความอย่างไร คณะกรรมการอาจมีมติให้ยุติเรื่องหรือให้ดำเนินคดีได้ หากมีมติให้ดำเนินคดี ต้องระบุข้อเท็จจริงและปรับข้อกฎหมายว่าเป็นความผิดฐานใด แล้วส่งเรื่องให้อัยการประจำศาลฎีกาดำเนินเรื่องต่อไป มติของคณะกรรมการไม่อาจอุทธรณ์ฎีกาได้

(2) ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง (instruction) และตัดสินคดี

เมื่อได้รับฟ้องแล้ว ศาลอาญาชั้นสูง (Haute Cour de Justice) หรือศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (Cour de Justice de la Republique) จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวนคดีดังกล่าวไว้ในข้อ 3.2.3 ทั้งนี้โดยต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอย่างเคร่งครัด การตัดสินจะกระทำโดยองค์คณะเต็มรูปของศาล ดังกล่าวไว้ในข้อ (4)

4) ผลของคำพิพากษาของศาลทั้งสอง

ตามกฎหมายถือว่าคำพิพากษาของศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Courde Justice) ถึงที่สุดไม่อาจอุทธรณ์ฎีกาต่อไปได้ และผู้ที่มีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำพิพากษาคือฝ่ายบริหาร สำหรับโทษนั้นจะเป็นโทษทางอาญาเป็นหลัก

ส่วนผลของคำพิพากษาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la Republique) ก็เช่นกันคือ มีโทษทางอาญาตามกฎหมายเป็นหลักใช้ในการบังคับโทษโดยฝ่ายบริหาร อาจแตกต่างกันตรงที่คำพิพากษาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐนั้น คณะกรรมการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเสนอให้อุทธรณ์ต่อศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ได้ (assemble pleniere de la Cour de Cassation) โดยศาลฎีกาต้องพิพากษาภายใน 3 เดือน ซึ่งเมื่อศาลฎีกาพิพากษาเช่นใดแล้ว คำพิพากษาจึงจะถึงที่สุด และบังคับโทษได้ แต่ถ้าศาลฎีกายกคำพิพากษาศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐและให้พิจารณาใหม่ เฉพาะผู้พิพากษาและผู้พิพากษารับรองที่ไม่ได้พิจารณาเรื่องนี้ก็จะพิจารณาใหม่ได้

บทที่ 4

ความสัมพันธ์ของอัยการสูงสุดกับคณะกรรมการป.ป.ช. ในคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

4.1 วิเคราะห์บทบาทของพนักงานอัยการในคดีอาญาปกติ และบทบาทของอัยการสูงสุดกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

4.1.1 ความสัมพันธ์ของพนักงานอัยการกับพนักงานสอบสวนในคดีอาญาปกติ

เมื่อมีการกระทำความผิดในคดีอาญาเกิดขึ้น หากเป็นการกระทำความผิดคดีอาญาต่อแผ่นดิน พนักงานสอบสวนมีอำนาจเริ่มการสอบสวนได้โดยไม่ต้องมีผู้ใดร้องทุกข์ก่อน แต่หากเป็นคดีอาญาซึ่งเป็นการผิดต่อส่วนตัว พนักงานสอบสวนจะมีอำนาจสอบสวนในคดีดังกล่าวได้ต้องมีคำร้องทุกข์จากผู้เสียหายในคดีก่อน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 121 ได้บัญญัติไว้ว่า พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง แต่ถ้าเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัว ห้ามมิให้ทำการสอบสวนวันแต่จะมีคำร้องทุกข์ตามระเบียบ นั้น

หากพนักงานอัยการเห็นว่าพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนยังไม่เพียงพอที่จะฟังได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิด ที่จะทำให้การยื่นฟ้องคดีต่อศาล บทบัญญัติแห่งกฎหมายก็ให้อำนาจพนักงานอัยการสั่งพนักงานสอบสวนตามที่เห็นควร ให้ไปดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งต่อไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรค 2 (ก)

จะเห็นได้ว่าพนักงานอัยการไม่ได้เป็นผู้ดำเนินการสอบสวนเอง เนื่องจากระบบกฎหมายของประเทศไทยมีการแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องกัน โดยตำรวจเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนทำสำนวนส่งพนักงานอัยการ และพนักงานอัยการเป็นผู้นำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อฟ้องร้อง แต่พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ หรือสั่งให้ส่งพยานมาให้ซักถาม เพื่อให้สำนวนสอบสวนมีความสมบูรณ์ขึ้น

พนักงานอัยการยังมีดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องได้ อันเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ การสั่งฟ้องและการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการดังกล่าวเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 143 (1) เมื่อได้รับสำนวนจากพนักงานสอบสวน ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้พนักงานอัยการออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้อง แล้วแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งตัวผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

ทั้งนี้ ให้แจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี ให้ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบ ถ้าผู้ต้องหาถูกควบคุมตัวอยู่ หรือขังอยู่ ให้จัดการปล่อยตัวไป หรือขอให้ศาลปล่อยแล้วแต่กรณี และให้สิทธิผู้เสียหายหรือผู้ต้องหา หรือผู้มีส่วนได้เสีย มีสิทธิร้องขอต่อพนักงานอัยการ เพื่อขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ ในการสั่งคดี ภายในกำหนดอายุความฟ้องร้อง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146

4.1.2 ความสัมพันธ์ของอัยการสูงสุดกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

คดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นั้น ผู้ที่มีหน้าที่ทำสำนวนได้ส่วน โดยรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในคดี เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นผู้ไต่สวนเองหรือมีการตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการไต่สวนแทนก็ได้การตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนนั้น¹ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้พิจารณา หรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน ซึ่งประกอบไปด้วย

1) ประธานอนุกรรมการไต่สวน มาจากกรรมการ ป.ป.ช. ที่กำกับดูแลสำนักงานการปราบปรามการทุจริต 1 และ 2

2) อนุกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มาจากบุคคลภายนอกจำนวน 2 คนขึ้นไป

3) อนุกรรมการและเลขานุการ มาจากเจ้าพนักงาน ป.ป.ช.

คณะอนุกรรมการไต่สวน 1 คณะจะมีอนุกรรมการตั้งแต่ 5 คน ขึ้นไป กฎหมายกำหนดให้กรรมการ ป.ป.ช. หนึ่งท่านเป็นอนุกรรมการไต่สวน เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีบัญชีรายชื่อผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆ ดังนั้นในทางปฏิบัติ ประธานอนุกรรมการมักจะเป็นคนเลือกผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่างๆเอง และนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ถ้ามีการคัดค้านเกิดขึ้น ก็ให้มีการนำเสนอเพื่อพิจารณาแต่งตั้งใหม่ ถ้าไม่มีการคัดค้านก็สามารถดำเนินการต่อไปได้ ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นชอบก็จะออกคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน โดยเจ้าหน้าที่ของสำนักปราบปรามการทุจริตที่รับผิดชอบจะทำหน้าที่เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการของคณะอนุกรรมการไต่สวนนั้น

ในการดำเนินการไต่สวนนั้น หลังจากมีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนแล้ว จะแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิคัดค้านได้ คณะอนุกรรมการไต่สวนจะมีการนัดประชุมครั้งแรกเพื่อพิจารณาเกี่ยวกับข้อกล่าวหา กำหนด

¹ นิยม รัฐอมฤต. (2549). กระบวนการไต่สวนและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูงในอำนาจหน้าที่ของ ป.ป.ช. หน้า 181-182

ประเด็นขั้นตอน และแนวทางการไต่สวนว่าจะดำเนินการอย่างไร และจะมอบหมายให้ใครเป็นผู้ดำเนินการ ซึ่งอาจเป็นเลขานุการหรือผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการฯ ไปหาข้อเท็จจริง หรือเรียกมาไต่สวนต่อหน้าองค์คณะก็ได้ซึ่งสิ่งเหล่านี้ไม่มีระเบียบบังคับไว้ขึ้นอยู่กับมติของที่ประชุมผู้ที่ได้รับมอบหมายส่วนมากเป็นเจ้าหน้าที่ที่เป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการดำเนินการหาข้อเท็จจริงและไต่สวนพยาน เมื่อได้รวบรวมข้อเท็จจริงได้แล้วก็สรุปเรื่องเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาว่าข้อมูลที่ได้เพียงพอหรือไม่ ถ้าไม่เพียงพอก็ให้ดำเนินการเพิ่มเติมและเสนอใหม่

ถ้าข้อเท็จจริงเพียงพอและเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกลงหาเป็นความผิดจริงหรือมีมูลคณะกรรมการไต่สวน จะเรียกผู้ถูกลงหามาพบและแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกลงหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรเพื่อให้ผู้ถูกลงหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจง ทั้งนี้ คณะกรรมการไต่สวนให้สิทธิแก่ผู้ถูกลงหาในการนำทนายหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกลงหาไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำของตนได้ แต่ในการรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกลงหาหรือการให้ปากคำนั้น ต้องมีอนุกรรมการไต่สวนอย่างน้อย 2 คน ร่วมในการดำเนินการด้วย ในจำนวนนั้นต้องเป็นอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างน้อย 1 คน ส่วนการชี้แจงนั้นสามารถมาชี้แจงด้วยตัวเองหรือทำเป็นหนังสือก็ได้

แต่ถ้าเป็นการรับฟังคำชี้แจงหรือการถามปากคำบุคคลตามมาตรา 58 จะต้อง มีอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นกรรมการเข้าร่วมดำเนินการด้วย²

เมื่อคณะกรรมการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้วให้จัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้³

- 1) ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้กล่าวหาและผู้ถูกลงหา
- 2) เรื่องที่ถูกลงหา
- 3) ข้อกล่าวหาและสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง
- 4) เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- 5) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง
- 6) สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา

เมื่อประธานกรรมการได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงตามมาตรา 50 แล้ว ให้จัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวัน⁴

² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 48.

³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 50.

⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 51.

ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาข้อกล่าวหาจากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลหรือไม่ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาข้อนั้นเป็นอันตกไป⁵

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล และข้อกล่าวหาอื่นเป็นเรื่องที่ผู้เสียหายยื่นคำร้องเพื่อดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติดังกล่าว ผู้ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปมิได้ จนกว่าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำพิพากษา⁶

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ให้ประธานกรรมการส่งรายงาน และเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็น ไปยัง อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง⁷

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะเห็นได้ว่าสิ่งที่ศาลอาศัยเป็นหลักในการพิพากษาคดีไม่ใช่คำเบิกความของพยานที่อยู่ในคอกพยานตามหลักการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา แต่เป็นสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. การไต่สวนขององค์กรและผู้พิพากษาเป็นกระบวนการพิจารณาคดีอย่างกับการสืบพยานบุคคลในคดีอาญาที่เป็นระบบกล่าวหาในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้ รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติให้การสืบพยานเป็นเพียงการไต่สวนเพื่อหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมที่ศาลมีอำนาจกระทำได้ ถ้าศาลเห็นสมควรเท่านั้น ส่วนศาลจะไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมหรือไม่ ย่อมอยู่ที่ดุลพินิจของศาลที่จะใช้ดุลพินิจพิพากษาคดีโดยอาศัยสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เลยก็น่าทำได้ การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ถือสำนวน ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณา จึงต้องยึดถืออย่างจริงจัง ส่วนการไต่สวนเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม จึงเป็นบทยกเว้นจากหลักซึ่งศาลจะใช้ข้อยกเว้น น่าจะมีเหตุผลพิเศษจริงๆ⁸

บทสัมภาษณ์ท่านวิชัย วิวิตเสวี ได้ให้ความเห็นว่าตามรัฐธรรมนูญ กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระใช้อำนาจกฎหมายบางส่วนเหมือนกับเป็นศาลชั้นต้นในการหาข้อเท็จจริง และให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทำหน้าที่เป็นศาลตัดสิน

⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 53.

⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 55.

⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 55.

⁸ ประพันธ์ ทรัพย์แสง. (2548). การค้นหาคำความจริงของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง: แนวทางปัญหาสู่ความเป็นระบบไต่สวนเต็มรูปแบบ. หน้า 34.

ว่าการไต่สวนหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถูกต้องหรือไม่ ข้อเท็จจริงรับฟังได้หรือไม่ ศาลฎีกาจึงต้องยึดถือสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณา ดังนั้น ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนมาโดยถูกต้อง และข้อเท็จจริงรับฟังได้ ศาลก็พิพากษาคดีไปได้เลย อันเป็นการแบ่งงานกันทำ โดยร่วมกันแสวงหาข้อเท็จจริง

การจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นแนวคิดที่นำมาจากประเทศฝรั่งเศส โดยให้ศาลยุติธรรมสูงสุดทำหน้าที่เบ็ดเสร็จ ทั้งด้านการไต่สวนข้อเท็จจริง และตัดสินคดี จึงได้กำหนดรูปแบบ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการ ทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดเช่นเดียวกับศาลชั้นต้นนั่นเอง ดังนั้น ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมิได้กระทำความผิดต่อกฎหมาย หรือไม่ได้อาศัยความผิดปกติกติแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. มิได้เห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลเสียแล้ว ก็จะไม่มีความขึ้นสู่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพราะข้อกล่าวหาอันนั้นตกไป และแม้แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าคดีมีมูล แต่อัยการสูงสุดเห็นไม่ตรงกัน หลังจากตั้งคณะทำงานร่วมกันแล้วไม่อาจหาข้อยุติได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจฟ้องคดีเองได้ หรือจะตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ จึงเห็นได้ว่าไม่มีใครยื่นเรื่องราวอันเป็นคดีต่อศาลได้ นอกจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่ใช่พนักงานสอบสวนที่ทำสำนวนยื่นต่ออัยการสูงสุด ถ้าอัยการสูงสุดมีความเห็นไม่ฟ้อง ผู้เสียหายก็ฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมได้เอง⁹

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้ศาลใช้ระบบการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยยึดสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลัก แต่ในทางปฏิบัติผู้พิพากษาบางท่าน มองว่าสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีค่าเหมือนสำนวนการสอบสวน เป็นพยานบอกเล่า จึงต้องนำพยานบุคคลมาเบิกความต่อหน้าศาล เพื่อยืนยันต่อศาลอีกชั้นหนึ่ง อันเป็นแนวคิดในการรับฟังพยานของศาลในระบบกล่าวหา

นายประพันธ์ ทรัพย์แสง เห็นว่า การยึดสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักก็คือยึดทั้งสำนวนมาตัดสินเลย เหมือนศาลฎีกายึดสำนวนศาลล่างเป็นสำนวนของศาลฎีกามาตัดสิน หากจำเลยจะอ้างพยานบุคคล เอกสาร หรือวัตถุ ต้องอ้างและนำสืบให้เสร็จสิ้น ในศาลชั้นต้น ไม่ใช่มาอ้างเพิ่มเติมในศาลฎีกา เว้นแต่ศาลฎีกาจะเห็นว่าเป็นพยานหลักฐานที่สำคัญ ไม่ใช่ศาลฎีกาจะต้องมานั่งรับฟังข้อเท็จจริงเพื่อพิจารณาพยานหลักฐานใหม่ทั้งหมดอีกครั้งหนึ่ง ถ้าเช่นนั้นก็เท่ากับว่าการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ทำมาแล้ว ไม่มีผลใดๆ เลย ซึ่งไม่ถูกต้อง รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้ยึดถือสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลัก ส่วนการไต่สวนเพิ่มเติมเป็นข้อยกเว้น

⁹ แหล่งเดิม. หน้า 46.

ปกติการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดโอกาสให้จำเลยทราบถึงข้อกล่าวหา และนำพยานหลักฐานของฝ่ายตนเข้ายืนยันหรือหักล้างข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายได้ในเวลาที่กำหนดเมื่อไม่ปฏิบัติตามภายในกำหนด คือไม่แสดงหลักฐานนั้นหรือไม่มีพยานหลักฐานมาสนับสนุน เท่ากับยอมรับตามพยานหลักฐานของคู่กรณี เว้นแต่จำเลยต้องการสืบพยานนอกเหนือจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนไว้ หรืออ้างว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. กระทำโดยมิชอบ ซึ่งศาลก็ต้องสอบถามให้แน่ชัดว่าจะไต่สวนในข้อใด อย่างไร เมื่อศาลเห็นสมควรจึงจะอนุญาต ดังนั้น เมื่ออัยการสูงสุดนำคดีมาฟ้อง และได้ไต่สวนคำให้การของจำเลย และนัดตรวจพยานหลักฐานแล้ว ศาลอาจตัดสินได้เลย โดยคดีไต่สวนเพิ่มเติม เนื่องจากคดีพอวินิจฉัยได้แล้ว

สำนวนการไต่สวนของคณะอนุกรรมการไต่สวน ก่อนที่จะไปถึงการพิจารณาวินิจฉัยในชั้นศาลฎีกาได้ ต้องผ่านการตรวจสอบสำนวนคดีจากสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีพิเศษ 2 ก่อน โดยมีการตรวจพิจารณาพยานหลักฐานตามวิธีการที่กำหนดไว้ในระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528 แล้วจึงเสนอความเห็นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาลี้ภัยกรณีมีความเห็นควรดำเนินคดี ต้องเสนอร่างคำฟ้องไปด้วย กรณีกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พนักงานอัยการต้องพิจารณาและทำความเข้าใจข้อหาความผิดบทอื่นไปในคราวเดียวกัน¹⁰

เมื่อพนักงานอัยการได้ตรวจรายงาน เอกสาร และพยานหลักฐาน พร้อมทั้งความเห็นที่ประธาน ป.ป.ช. ส่งมาแล้ว เห็นว่ายังมีข้อไม่สมบูรณ์ ซึ่งได้แก่ ข้อที่ทำให้ไม่สามารถจัดทำคำฟ้องให้ถูกต้องตามกฎหมายได้ตามมาตรา 161 คดีที่ขาดพยานหลักฐานสนับสนุนคำฟ้องเพื่อพิสูจน์ความผิด ซึ่งศาลอาจพิพากษายกฟ้อง ตามมาตรา 185 ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อย อันเนื่องมาจากความไม่สมบูรณ์ของการไต่สวน ตามมาตรา 195 หรืออายุความซึ่งศาลอาจพิพากษายกฟ้องโดยไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ ตามมาตรา 185¹¹ รวมทั้งกรณีพยานหลักฐานไม่ว่าจะเป็นพยานบุคคล หรือพยานเอกสาร หรือคำร้องของผู้เสียหายยังไม่ถูกต้อง หรืออาจเกิดจากพยานหลักฐานเพิ่งปรากฏในภายหลัง หลังจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เสร็จปรายงานและความเห็นแล้ว หรือผู้ถูกกล่าวหาร้องขอความเป็นธรรมเพื่อให้ไต่สวนพยานหลักฐานเพิ่มเติม¹² พนักงานอัยการต้องทำความเข้าใจผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นจนถึงอัยการสูงสุดเพื่อแจ้งข้อไม่

¹⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, มาตรา 24.

¹¹ โจคดี พรไชยา (2551, ธันวาคม). ข้อไม่สมบูรณ์ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง. หน้า 6.

¹² กัมภีร์ แก้วเจริญ. เล่มเดิม. หน้า 55.

สมบูรณ์ไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อไป¹³ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุด จะต้องตั้งคณะทำงาน ประกอบด้วยผู้แทนของแต่ละฝ่าย จำนวนฝ่ายละเท่ากัน คณะทำงานมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์ และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ ส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อพิจารณา ในกรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดี ภายในกำหนดเวลา 14 วันนับแต่วันตั้งคณะทำงาน คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้¹⁴

หลักการที่อัยการสูงสุดนำมาใช้เป็นดุลพินิจ ในการพิจารณาสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือหลักการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการอัยการ และกฎหมายว่าด้วยพนักงานอัยการ ที่กำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยราชการไม่สังกัด กระทรวง ทบวง และการบริหารงานบุคคลที่เป็นอิสระ โดยคณะกรรมการอัยการ และปฏิบัติภารกิจในการวินิจฉัยสั่งคดีโดยมีดุลพินิจที่เป็นอิสระในฐานะทนายของแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498¹⁵

กรณีที่พนักงานอัยการพบว่าสำนวนการไต่สวนยังมีข้อไม่สมบูรณ์ เช่นกรณีคดีหยาบบนดิน ซึ่งคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ อาศัยอำนาจตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 มีอำนาจตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีเหตุอันควรสงสัย จะมีการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือมีการกระทำความผิดทุจริตหรือประพฤติมิชอบ และประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฉบับดังกล่าว ยังให้อำนาจคณะกรรมการตรวจสอบ มีอำนาจตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 อีกด้วย

และในกรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบมีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือบุคคลใด กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ ให้ส่งรายงาน เอกสาร หลักฐาน พร้อมทั้งความเห็น ไปยังอัยการสูงสุด เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการต่อไป ตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2542 และ พ.ร.บ.

¹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, มาตรา 10.

¹⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, มาตรา 11.

¹⁵ เปรมกมล ลอรัชวี. (2549). บทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. หน้า 64.

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 โดยให้ถือว่ามติของคณะกรรมการตรวจสอบ เป็นมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นแตกต่าง แต่คณะกรรมการตรวจสอบมีความเห็นยืนยันความเห็นเดิม ให้คณะกรรมการตรวจสอบมีอำนาจดำเนินการให้มีการยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี แล้วแต่กรณี¹⁶

สำหรับคดีหวยบนดินนั้น คตส. ได้ตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน และสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็น ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหวยบนดินมีผู้ถูกกล่าวหาเป็นจำนวน 47 คน เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่สำนักงานอัยการสูงสุดได้ส่งสำนวนคืน และให้ไปสอบสวนเพิ่มอีก 5 ประเด็น ดังนี้

1) ให้นำพยานบุคคลในชั้นตรวจสอบมาให้การต่อหน้าในอนุกรรมการไต่สวนโดยตรง หรือให้มีการรับรองข้อเท็จจริงตามที่เคยให้ถ้อยคำต่ออนุกรรมการตรวจสอบ

2) กรณีการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 2-3 ตัว ถือว่าเป็นสลากเพื่อการกุศล จะเป็นสลากกินแบ่ง หรือสลากกินรวบ ไม่มีคำนิยามในกฎหมายว่าเป็นสลากประเภทใด มิได้แยกประเภทไว้ชัดเจน เนื่องจากคดีนี้มีปัญหาการจัดเก็บภาษีการพนัน ซึ่งเป็นสาระสำคัญในคดี จึงจำเป็นต้องให้ผู้ชำนาญการพิเศษของกระทรวงมหาดไทย หรือของศาลมาให้ถ้อยคำว่าการออกสลากพิเศษเลขท้าย 2-3 ตัว ตามมติ ครม. เมื่อวันที่ 8 กรกฎาคม 2546 เป็นการพนันประเภทใด

3) ในสำนวนการสอบสวนไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ครม.เคยมีมติให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ ออกสลากกินแบ่ง หรือสลากพิเศษ เพื่อหารายได้ไปใช้ในกิจการสาธารณกุศล โดยความเห็นของ ครม. อยู่ในรูปแบบใดบ้าง

การที่กล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหา ร่วมกันกระทำความผิดเกี่ยวกับการเรียกเก็บภาษีอากรพยานหลักฐานจึงยังไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะวินิจฉัยได้

4) พยานหลักฐานเกี่ยวกับการนำรายได้ที่เกิดจากการออกสลากเพื่อนำรายได้คืนสู่สังคม ได้นำเงินไปใช้จ่ายในกิจกรรมของคณะกรรมการยุทธศาสตร์สำหรับแก้ไขปัญหาคะดึกยากจน และเด็กด้อยโอกาส เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชน คนยากจน อย่างไรบ้าง ยังไม่ปรากฏในสำนวน จึงจำเป็นต้องสอบสวนเพิ่ม

5) เห็นควรให้สอบสวนหลักฐานที่แน่ชัดว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้สอบบัญชี และตรวจสอบรับรองบัญชีการเงินทุกประเภท ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ตั้งแต่เริ่ม

¹⁶ ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 30 เรื่องการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ, ข้อ 9.

โครงการออกสลากพิเศษแบบเลขท้าย 2-3 ตัว เพื่อนำรายได้คืนสู่สังคม จนถึงวันสิ้นสุดการออกสลากพิเศษ และทำรายงานผลการตรวจสอบบัญชีและการเงินเสนอต่อสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ตาม พ.ร.บ. สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. 2517 เพื่อเสนอต่อกรม. อย่างไรหรือไม่ และถ้าหากมีการตรวจสอบและรับรองบัญชีแล้ว ให้ส่งเอกสารหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วย

แต่ทาง คตส.ยังยืนยันในความสมบูรณ์ของสำนวนการไต่สวน สำนักงานอัยการสูงสุด และ คตส. จึงตั้งคณะทำงานร่วมกัน เพื่อพิจารณาข้อเท็จจริง และไม่สามารถหาข้อยุติร่วมกันได้ ทางคตส. จึงได้มอบหมายให้สภานายความฟ้องคดีแทน โดยได้ยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามข้อ 9 ของประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้รับฟ้องไว้พิจารณาแล้ว ต่อมาศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้อง

นอกจากคดีทุจริตหวยบนดินแล้ว ยังมีคดีทุจริตคล้ายๆ คดีทุจริตจัดซื้อรถและเรือดับเพลิง และคดีทุจริตสนามกอล์ฟอัลไพน์ ที่สำนักงานอัยการสูงสุดมีความเห็นว่าสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งมายังไม่สมบูรณ์ ทั้งในปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาข้อเท็จจริง จึงต้องตั้งคณะทำงานร่วมกัน โดยมีตัวแทนของแต่ละฝ่ายมาประชุมร่วมกัน และเมื่อหาข้อยุติไม่ได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงต้องตั้งทนายความฟ้องคดีเอง ซึ่งทั้งคดีทุจริตหวยบนดิน คดีคล้ายๆ และคดีทุจริตสนามกอล์ฟอัลไพน์นั้น ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีคำพิพากษายกฟ้องแล้ว

4.2 แนวทางการแก้ไขข้อบกพร่อง กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอสำนวนการไต่สวนต่ออัยการสูงสุด แต่อัยการสูงสุดเห็นว่ายังมีข้อไม่สมบูรณ์ จนตั้งคณะทำงานร่วม แต่หาข้อยุติไม่ได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงฟ้องคดีเอง เมื่อยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีคำพิพากษายกฟ้อง

จากข้อ 4.1 จะเห็นได้ว่า ในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริงนั้น เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะอนุกรรมการไต่สวนเป็นผู้ค้นหาความจริง แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน จัดทำสำนวนเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าคดีมีมูล จึงให้ส่งสำนวนเสนอต่ออัยการสูงสุด จะเห็นได้ว่า การทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะอนุกรรมการไต่สวนเปรียบเสมือนการทำงานของพนักงานสอบสวนในการทำสำนวนก่อนที่จะเสนอให้พนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 – 142

อัยการเข้ามามีส่วนร่วมในคณะอนุกรรมการไต่สวน และทำให้สำนวนการไต่สวนมีความรัดกุมยิ่งขึ้น

จะเห็นได้ว่าการสอบสวนคดีเกี่ยวกับเด็ก หรือการชันสูตรพลิกศพกรณีที่มีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ พนักงานอัยการได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวนดังกล่าวด้วย แสดงให้เห็นถึงการให้ความสำคัญต่อพนักงานอัยการ เพื่อให้การสอบสวนมีความเป็นธรรม ปราศจากข้อสงสัยแก่ตัวผู้เสียหาย พยาน หรือผู้ต้องหาที่เป็นเด็ก

ดังนั้น ในการไต่สวนข้อเท็จจริงคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงควรให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการไต่สวนทำสำนวนกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการไต่สวนด้วย เพื่อจะได้ลดข้อขัดแย้งในชั้นพิจารณาของอัยการสูงสุดถึงข้อไม่สมบูรณ์ของสำนวนไต่สวน หรือในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนมีข้อไม่สมบูรณ์ และมีการตั้งคณะกรรมการร่วมแล้วตกลงกันไม่ได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงฟ้องคดีเองก็ตาม ควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แบนความเห็นของพนักงานอัยการใส่สำนวนลงไปด้วย เพื่อให้ศาลพิจารณาสำนวนดังกล่าวด้วย

หากพนักงานอัยการได้เข้ามามีส่วนร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริงกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว พนักงานอัยการย่อมมีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน สอบปากคำพยานบุคคล ออกคำสั่งเรียกบุคคลใด มาให้การต่อพนักงานอัยการ ออกคำสั่งให้ส่งพยานหลักฐาน เอกสารหรือวัตถุ และดำเนินการอื่นตามที่เห็นสมควร รวมทั้งอาจแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการใดตามที่เห็นสมควรได้ ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 รวมถึง ให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน ทั้งนี้ให้พนักงานอัยการเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และมีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โคนในการค้น การจับ และการคุมขัง อาจร่วมกับเจ้าพนักงานตำรวจ หรือเจ้าพนักงานอื่น หรือแจ้งให้เจ้าพนักงานตำรวจ หรือเจ้าพนักงานอื่นดำเนินการได้ ตามมาตรา 17 พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้ องค์กรอัยการเป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ มีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม มิได้ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับเก่า ซึ่งอาจถูกแทรกแซงโดยการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ดังนั้น องค์กรอัยการมีอำนาจและศักดิ์เทียบเท่ากับคณะกรรมการป.ป.ช.ซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตาม พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ตามมาตรา 10 และ

มาตรา 11 หากอัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นมีข้อไม่สมบูรณ์ ให้แจ้งข้อที่ไม่สมบูรณ์ไปยังคณะ กรรมการ ป.ป.ช. แล้วตั้งคณะทำงานร่วมกัน และหากหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีไม่ได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้นั้น หากให้พนักงานอัยการ ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริงร่วมกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นส่วนหนึ่งของคณะอนุกรรมการไต่สวน และให้พนักงานอัยการมีอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จะลดความขัดแย้งในด้านการให้ความเห็นของคดีได้ เป็นการร่วมมือกันทำงานขององค์กรทั้งสองฝ่าย จะได้ไม่มีปัญหาในชั้นพิจารณาสำนวนของอัยการสูงสุดว่าควรฟ้องคดีหรือไม่

4.3 วิเคราะห์คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในคดีทุจริตสนามกอล์ฟอัลไพน์

ในคดีทุจริตสนามกอล์ฟอัลไพน์นั้น สำนักงานอัยการสูงสุด ได้แจ้งข้อที่ไม่สมบูรณ์รวม 4 ประเด็น ดังนี้

1) เรื่องการใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบนั้น เห็นว่าการที่นายเสนาะ เทียนทอง ได้เกษียณบั้นทีกต่อท้ายหนังสือกรมที่ดินว่า ไม่อนุญาตให้วัดได้มาซึ่งที่ดินนั้นเป็นการออกคำสั่งตามป. ที่ดิน มาตรา 84 ซึ่งเป็นไปตามความเห็นของกรมที่ดิน และกระทรวงมหาดไทยเสนอมาว่าวัดไม่ประสงค์จะรับที่ดินมรดกทั้ง 2 แปลง และบันทึกสั่งการต่อไปว่าให้เจ้าอาวาส ดำเนินการตามข้อ 4 แห่งพินัยกรรม นั้นเป็นการสั่งตามพินัยกรรมที่ระบุไว้ จึงเป็นการสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย

2) ประเด็นการใช้อำนาจในตำแหน่งข่มขืนใจผู้อื่นนั้นเห็นว่า จากการไต่สวนข้อเท็จจริงฟังได้เป็นที่ยุติว่า เจ้าอาวาสและผู้จัดการมรดก มีความประสงค์ที่จะขายที่ดินมรดกเพื่อนำเงินมาตั้งเป็นมูลนิธิและนำดอกผลมาเป็นจตุปัจจัย และบำรุงวัด แต่ผู้จัดการมรดกอีกคนหนึ่งไม่ยอมจึงเป็นเหตุให้ไม่สามารถจัดการมรดกได้สำเร็จ โดยในรายงานไต่สวนไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกกล่าวหาไปเกี่ยวข้องหรือดำเนินการใดๆ อันเป็นการข่มขืนใจหรือจูงใจบุคคลอื่นให้ดำเนินการตามที่ตนสั่งการ

3) เกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยมิชอบเพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินนั้นว่า การซื้อขายที่ดินมรดกทั้งสองแปลง เป็นการกระทำโดยประมุขด้วยวิธีขึ้นซองเสนอราคา ซึ่งผู้ชนะการประมูล คือ บริษัท อัลไพน์ เรียวเอสเตท จำกัด และบริษัท อัลไพน์กอล์ฟ แอนด์ สปอร์ต จำกัด ได้เสนอราคา 142 ล้านบาท ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าผู้เสนอราคาลำดับที่สอง และสูงกว่าราคาประเมินกรมที่ดิน เป็นการประมูลโดยเปิดเผย จึงฟังไม่ได้ว่า ผู้ถูกกล่าวหาได้ข่มขืนใจผู้อื่น

4) ประเด็นอายุความ การที่นายเสนาะ เทียนทองได้สั่งการไม่อนุญาตให้วัดได้มาซึ่งที่ดินทั้งสองแปลง เห็นว่า ความผิดฐานเป็นเจ้าของพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ตามมาตรา 148 นั้น มีอายุความ 20 ปี ซึ่งอายุความเริ่มนับตั้งแต่วันที่กระทำความผิด คดีนี้ผู้กล่าวหาสั่งการเมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2533 ซึ่งความผิดตามมาตรา 148 ไม่ใช่ความผิดต่อเนื่อง แม้วันที่โอนขายที่ดินให้กับบริษัท อัลไพน์ จะเป็น วันที่ 21 สิงหาคม 2533 เป็นเพียงผลของการสั่งการของผู้ถูกกล่าวหา ความผิดจึงครบกำหนดอายุความ 20 ปี ในวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2533 คดีจึงขาดอายุความแล้ว คณะทำงานอัยการ จึงมีความเห็นไม่ดำเนินคดีฟ้องนาย เสนาะ เทียนทอง

พนักงานอัยการ จึงแจ้งข้อที่ไม่สมบูรณ์ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ โดยที่คณะกรรมการป.ป.ช. มีความเห็นต่างจากคณะพนักงานอัยการ คือ กรณีอายุความ ป.ป.ช. เห็นว่าคดีนี้เป็นการกระทำความผิดต่อเนื่อง ตั้งแต่วันที่ นายเสนาะ มีคำสั่งไม่ให้วัดธรรมมิการามวรวิหารรับที่ดินตามพินัยกรรม ในวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2533 จนถึงวันที่ญาตินายเสนาะ ซึ่งถือหุ้นในบริษัท อัลไพน์ เข้าไปซื้อที่ดินดังกล่าว ในวันที่ 21 สิงหาคม 2533 ซึ่งเป็นปัญหาข้อกฎหมายว่าอายุความเริ่มนับเมื่อใด และกรณีที่อัยการสูงสุด ให้สอบปากคำพยานเพิ่มอีก 13 ปาก คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ยืนยันตามความเห็นเดิมที่เห็นควรสั่งฟ้องนายเสนาะ เทียนทองจึงได้มอบอำนาจให้นายสิทธิโชค ศรีเจริญ ทนายความจากสภาทนายความเป็นผู้ดำเนินการฟ้องนายเสนาะ เทียนทอง อธิบดีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นจำเลย ในความผิดฐานเป็นเจ้าของพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ ข่มขืนใจหรือจู่ใจเพื่อให้บุคคลใด มอบให้ หรือหามาให้ ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือผู้อื่น ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148 ยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2553 และเมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน 2553 นายธานีศ เกศวพิทักษ์ ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน ได้มีคำพิพากษายกฟ้องในคดีหมายเลขดำที่ อม4/2553 กรณีทุจริตซื้อขายที่ดินสนามกอล์ฟอัลไพน์ จ. ปทุมธานี ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์

ตามฟ้องโจทก์ สรุปได้ว่า เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ ถึง 21 สิงหาคม 2533 จำเลยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีคำสั่งไม่อนุญาตให้วัดธรรมมิการาม จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ รับมอบมรดกที่ดินของนางเนื่อม ชำนาญชาติศักดิ์ จำนวน 2 แปลง เป็นของวัดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากเป็นที่ธรณีสงฆ์แล้วหลังจากที่นางเนื่อมถึงแก่ความตาย โดยจำเลยยังใช้อำนาจข่มขืนใจให้เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี จดทะเบียนซื้อขายที่ดินดังกล่าว ให้กับบริษัทอัลไพน์ เรียวเอสเตท จำกัด และบริษัท อัลไพน์ กอล์ฟ แอนด์ สปอร์ตคลับ จำกัด ซึ่งมีภรรยาและน้องชายเป็นผู้ถือหุ้นอยู่

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นต้องวินิจฉัยว่าคดีขาดอายุความหรือไม่ โดย พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ได้กำหนดเรื่องการขาดอายุความไว้เป็นการเฉพาะ โดยให้อำนาจฟ้องได้โดยไม่ต้องนำตัวจำเลยมาศาลในวันฟ้อง แต่คดีนี้ โจทก์ยื่นฟ้องจำเลยตาม ป.อาญา มาตรา 148 ซึ่งมีอัตราโทษจำคุก 5-20 ปี หรือจำคุกตลอดชีวิต โจทก์จึงมีอำนาจฟ้องภายในอายุความ 20 ปี นับแต่วันที่กระทำความผิด

โจทก์ยื่นฟ้อง เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2553 ซึ่งโจทก์อ้างว่าเป็นวันที่จดทะเบียนซื้อขายที่ดินวันสุดท้ายวันที่ 21 สิงหาคม 2533 คดีจึงไม่ขาดอายุความนั้น แต่ปรากฏว่าจำเลยมาศาลในวันที่ 19 พฤศจิกายน 2553 ตามนัดพิจารณาคดีครั้งแรก โดยโจทก์ไม่ได้นำตัวจำเลยมาส่งศาลตั้งแต่วันที่ 21 สิงหาคม 2553 ที่อ้างว่าเป็นวันขาดอายุความ องค์คณะจึงมีมติเสียงข้างมาก เห็นว่าฟ้องโจทก์ขาดอายุความตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 95 วรรคหนึ่ง ดังนั้น สิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับ จึงพิพากษาให้ยกฟ้อง

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า ในการดำเนินคดีอาญาตามปกติ พนักงานสอบสวนเป็นผู้ที่มีหน้าที่หลักในการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทำเป็นสำนวนการสอบสวน หากพนักงานอัยการเห็นว่าพยานหลักฐานในสำนวนไม่พอพียงที่จะฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติให้อำนาจพนักงานอัยการในการสั่งให้พนักงานสอบสวนไปทำการสอบสวนเพิ่มเติม หรือแจ้งข้อหาเพิ่มเติมได้ อีกทั้ง พนักงานอัยการยังมีอำนาจฟ้องคดี ตามหลักการใช้ดุลพินิจ หากเห็นผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด และการกระทำนั้นกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด พนักงานอัยการย่อมมีสิทธิสั่งฟ้องคดีนั้นได้ ซึ่งแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ที่ทำการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐาน เป็นเจ้าพนักงาน ป.ป.ช. หรือบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย ในที่นี้ หมายถึง คณะอนุกรรมการไต่สวน หรือพนักงานไต่สวน ซึ่งมีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานทั้งในส่วนที่เป็นคุณและโทษกับผู้ถูกกล่าวหา เมื่อทำสำนวนการไต่สวนเสร็จแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงส่งสำนวนการไต่สวนให้กับอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องต่อศาล หากอัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนนั้นสมบูรณ์แล้วจึงฟ้องคดีต่อศาล แต่ถ้าอัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนยังไม่สมบูรณ์ ยังมีความบกพร่องอยู่ อัยการสูงสุดไม่มีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปสอบสวนเพิ่มเติมหรือหาพยานหลักฐานเพิ่มเติม ดังเช่นคดีอาญาปกติ ที่พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนไปดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม แต่ต้องแจ้งข้อไม่สมบูรณ์และต้องมีการตั้งคณะทำงานร่วมกันระหว่างสององค์กร อัยการสูงสุดไม่มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีเหมือนดังเช่นคดีอาญาปกติ และเมื่อคณะทำงานหาข้อยุติไม่ได้ กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องต่อศาลเองหรือตั้งทนายความฟ้องคดีแทน จะเห็นได้

ว่า เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการฟ้องคดีเอง โดยยืนยันตามความเห็นเดิม ไม่ทำตามคำ ทักท้วงของอัยการสูงสุด ว่าสำนวนยังไม่สมบูรณ์ มีความเห็นแตกต่างกันทั้งในข้อเท็จจริงและข้อ กฎหมาย ผลคดีจึงเกิดขึ้น ดังเช่น คดีทุจริตห้วยบนดิน คดีทุจริตกล้วย และคดีทุจริตสนามกอล์ฟ อัน ไพน์ ที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีคำพิพากษายกฟ้องในคดี ดังกล่าว

จะเห็นได้ว่า กรณีคดีสนามกอล์ฟอัลไพน์นั้น ทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะ กรรมการอัยการต่างมีความเห็นที่ไม่ตรงกันในปัญหาข้อกฎหมาย ว่าคดีเริ่มนับอายุความตั้งแต่ เมื่อใด และขาดอายุความเมื่อใด เมื่อความเข้าใจไม่ตรงกัน คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงตั้งทนายความ ฟ้องคดีเอง และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ ก็ได้วินิจฉัยในเนื้อหาของคดีว่าอายุความเริ่มนับเมื่อใด อันจะเป็นบรรทัดฐานต่อไปในคดีอื่นๆ เพียงแต่มีความเห็นว่า เมื่อฟ้อง โจทก์กล่าวว่า คดีขาดอายุ ความ 20 ปี ในวันที่ 21 สิงหาคม 2553 แต่โจทก์ไม่ได้นำตัวจำเลยมาส่งศาลภายในวันที่ 21 สิงหาคม ดังกล่าว คดีเป็นอันขาดอายุความ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 95 หากองค์คณะผู้พิพากษา ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯ ได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดีด้วย จะได้นำมาเป็นแนวทางในการได้ส่วนทำ สำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อสำนวนคดีจะได้มีความสมบูรณ์

ผู้เขียนมีความเห็นว่าหากข้อขัดแย้งนั้นมีหลายประเด็นที่หาข้อยุติไม่ได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรที่จะพิจารณาว่าไม่สมควรที่จะดำเนินการฟ้องคดี เนื่องจากคณะทำงานอัยการต่างมี ความรู้ความเชี่ยวชาญในการพิจารณาสำนวนคดีอาญา เพื่อที่ศาลจะได้ไม่พิพากษายกฟ้องใน ภายหลัง

การที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีคำพิพากษา ยกฟ้อง ย่อมส่งผลกระทบต่อตัวผู้ถูกล่าวหาซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งในด้านชื่อเสียง และการที่ต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวนับตั้งแต่ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีผู้มีความผิด จนถึงวันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาฯจะมีคำพิพากษา ซึ่งหากขึ้นตอนระหว่างการส่งเรื่องให้อัยการ สูงสุดพิจารณาว่าควรดำเนินการฟ้องคดีหรือไม่ มีความเห็นขัดแย้งกันและไม่อาจหาข้อยุติกันได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการฟ้องคดีเอง มีระยะเวลาการดำเนินงานที่นาน แล้วหากศาลได้ มีคำพิพากษายกฟ้องอีก ย่อมส่งผลเสียต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้น ดังนั้น จึงควรมี มาตรการทางกฎหมายมาเยียวยาผู้เสียหาย หรือควรที่จะเอาผิดกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือ เจ้าหน้าที่ที่ได้สั่งฟ้องคดีไป หากเป็นกรณีที่พิจารณาคล้ายประมาทเลินเล่อ จนเป็นเหตุให้ศาลได้ มีคำพิพากษายกฟ้องดังกล่าว

นอกจากนี้ การที่ศาลมีคำพิพากษายกฟ้องกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการฟ้อง คดีเองย่อมส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือในการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อีกทั้งยังเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อทำเป็นสำนวนการไต่สวน รวมทั้งยังสิ้นเปลืองงบประมาณในการที่ต้องว่าจ้างทนายความในการยื่นฟ้องคดีแทน หากองค์กรอัยการและองค์กรสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ร่วมมือกันในการทำงานดังกล่าวโดยประสานการทำงานร่วมกันตลอดในคดีต่างๆ ไม่ใช่พอคดีใกล้ขาดอายุความแล้วจึงส่งสำนวนไปให้อัยการฟ้องคดี ทำให้ต้องเร่งพิจารณาคดีเพื่อนำส่งฟ้องศาลก่อนคดีขาดอายุความ ทำให้เกิดปัญหาตามมาหากสำนวนยังไม่สมบูรณ์ แล้วศาลได้ยกฟ้องประชาชนจะขาดความเชื่อถือต่อองค์กรทั้งสองฝ่าย

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ในการดำเนินคดีอาญาทั่วไปนั้น เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น ต้นธารแห่งกระบวนการยุติธรรม คือ พนักงานสอบสวนที่จะรวบรวมพยานหลักฐานหาข้อเท็จจริงในคดี หากผู้กระทำผิดมาเพื่อส่งตัวให้อัยการฟ้องคดี เมื่อทำสำนวนเสร็จแล้ว จึงส่งสำนวนพร้อมทั้งความเห็นส่งไปยังพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141 และมาตรา 142 เมื่อพนักงานอัยการได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการจะพิจารณาแล้วออกคำสั่ง หากเห็นว่าสำนวนยังขาดค่าให้การพยานคนใด หรือต้องแจ้งข้อกล่าวหาเพิ่มเติม พนักงานอัยการมีอำนาจที่จะสั่งให้พนักงานสอบสวนไปดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมได้ หรือสั่งให้ส่งพยานคนใดมาให้ซักถาม ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรค 2 (ก) ซึ่งพนักงานสอบสวนต้องทำตามคำสั่งของพนักงานอัยการ แต่ในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นผู้ที่ทำสำนวนการไต่สวนคือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะอนุกรรมการไต่สวนซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มอบหมาย คณะอนุกรรมการไต่สวนเป็นผู้ที่รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในคดีต่างๆ เปรียบได้กับเป็นพนักงานสอบสวนในคดีอาญาทั่วไป

การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกระบวนการค้นหาความจริงที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะต้องได้รับทราบข้อกล่าวหา เพื่อที่จะได้เตรียมพยานหลักฐานมาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน การปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวนเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่คล้ายกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายอาญา โดยอนุกรรมการไต่สวน มีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความคิด เป็นการหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานทั้งในส่วนที่เป็นคุณและโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหา เมื่อได้พยานหลักฐานที่เพียงพอแล้วจะมีการประชุมเพื่อพิจารณาซึ่งนำพยานหลักฐาน แล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันเป็นมูลความคิดหรือไม่ แล้วส่งสำนวนการไต่สวนให้ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะจัดให้มีการพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติให้คณะอนุกรรมการไต่สวนชุดเดิมไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือ

แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนชุดใหม่ ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก็ได้ เมื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเสร็จ คณะกรรมการไต่สวนต้องสรุปข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่ได้มาเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่ต้องทำความเข้าใจ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะประชุมเพื่อหารือว่าคดีตามที่กล่าวหาว่ามีมูลหรือไม่ หากมีมติวินิจฉัยว่าคดีไม่มีมูล ให้ข้อกล่าวหาข้อนั้นเป็นอันตกไป หากมีมติว่าข้อกล่าวหาว่ามีมูล ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน เอกสาร พร้อมความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป

กรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นว่าสำนวนการไต่สวนยังมีข้อไม่สมบูรณ์ ต้องแจ้งข้อที่ไม่สมบูรณ์ไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานร่วมกันคณะหนึ่งมีผู้แทนของแต่ละฝ่ายจำนวนเท่าๆ กัน คณะทำงานมีหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์ และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อไป

กรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ ภายในกำหนดเวลาสิบสี่วัน นับแต่ตั้งคณะทำงาน คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้

การทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้น อนุกรรมการไต่สวนจะเป็นผู้รวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ สารະสำคัญของสำนวนการไต่สวนจะระบุชื่อและตำแหน่งของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา ข้อกล่าวหาและสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวน เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างและสรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยึดรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณา และอาจหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควรนั้น สำนวนการไต่สวนจึงเป็นสิ่งสำคัญกับการพิจารณาคดีของศาล โดยมีผู้กล่าวว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นศาลชั้นต้นในการไต่สวนข้อเท็จจริง ส่วนศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นศาลตัดสินคดี

กรณีที่สำนวนพบข้อที่ไม่สมบูรณ์ คือพยานหลักฐานไม่ชัดเจนนั้น เช่น กรณี คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐ (คตส.) ได้ไต่สวนคดีหยาบดิน และส่งให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดี แต่อัยการสูงสุดพบว่าสำนวนการไต่สวนมีข้อไม่สมบูรณ์ จึงได้เสนอให้ คตส. ไปสอบพยานมาเพิ่มอีก 5 ประเด็น และเมื่อตั้งคณะทำงานร่วมกันระหว่างอัยการสูงสุดกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปรากฏว่าไม่สามารถหาข้อยุติได้ คตส. จึงได้มอบอำนาจให้

สภาพนายความเป็นผู้ฟ้องคดีแทน ต่อมาศาลได้พิพากษายกฟ้องคดีนั้น รวมทั้งคดีทุจริตคล้ายคดีทุจริตสนามกอล์ฟอัลไพน์ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ส่งสำนวนการไต่สวนให้อัยการสูงสุด แต่เมื่ออัยการสูงสุดได้พิจารณาคดีแล้วเห็นว่ามิชอบ จึงได้แจ้งข้อที่ไม่สมบูรณ์ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และตั้งคณะกรรมการร่วมกัน เมื่อหาข้อยุติไม่ได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ตั้งนายความจากสภาพนายความเป็นผู้ฟ้องคดีแทน และศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้องทั้งคดีทุจริตคล้ายคดีทุจริตสนามกอล์ฟอัลไพน์

การที่ศาลมีคำพิพากษายกฟ้องดังกล่าว ผู้ที่ตกเป็นจำเลยซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นผู้ที่มีชื่อเสียง ได้รับการยอมรับจากสังคม ย่อมได้รับความเสียหายเสื่อมเสียชื่อเสียง อีกทั้งยังต้องหยุดปฏิบัติหน้าที่เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล จนกว่าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษายกฟ้อง ตามมาตรา 55 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เมื่อเปรียบเทียบกับคดีอาญาทั่วไป หากบุคคลใดถูกฟ้องเป็นจำเลยต่อศาลบุคคลนั้นยังทำงานได้ตามปกติ จึงเห็นว่าควรมีการเยียวยาความเสียหาย ต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้อง แต่ต้องไปบัญญัติกฎหมายเพื่อกำหนดรายละเอียดวางหลักเกณฑ์ดังกล่าวและควรมีมาตรการทางกฎหมายในชั้นการทำสำนวนการไต่สวนเพื่อให้มีความสมบูรณ์ เพื่อศาลจะได้ใช้เป็นหลักในการพิจารณาคดีพิพากษาคดี

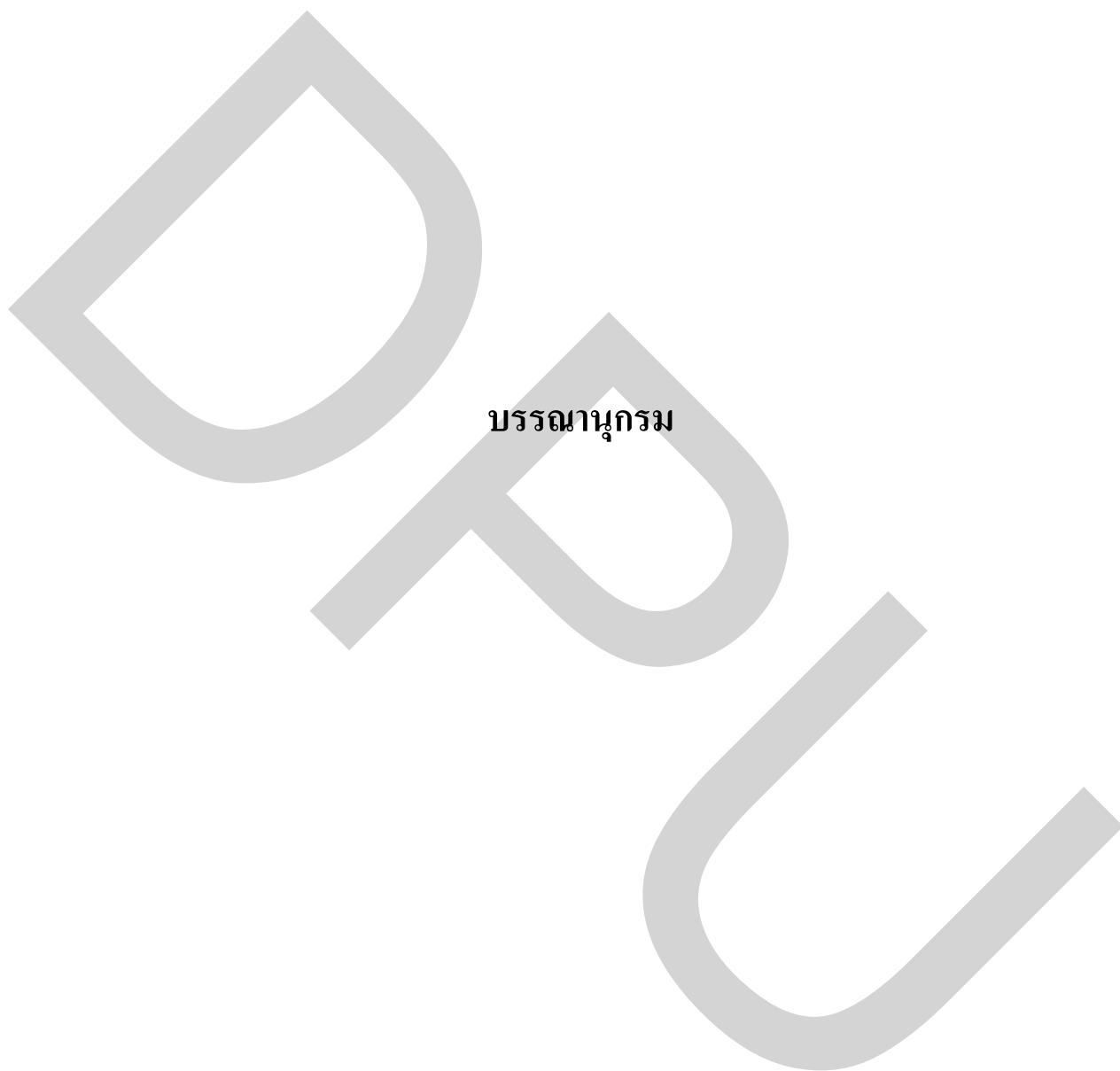
5.2 ข้อเสนอแนะ

1) การทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (คณะอนุกรรมการไต่สวน) นั้น อาจพบข้อไม่สมบูรณ์ทำให้อัยการสูงสุดไม่ดำเนินการฟ้องคดีได้ ดังนั้นเพื่อให้สำนวนการไต่สวนมีความครบถ้วนสมบูรณ์ในด้านพยานหลักฐานต่างๆ ตั้งแต่ในชั้นไต่สวนควรให้พนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายจากสำนักงานอัยการสูงสุดเข้าร่วมสอบสวนกับคณะอนุกรรมการไต่สวนด้วย เช่นเดียวกับการถามปากคำเด็กที่เป็นผู้เสียหายหรือเป็นพยานในคดีอาญาตามมาตรา 133 ทวิ หรือการจัดให้เด็กในฐานะผู้เสียหายหรือพยานชี้ตัวบุคคล ตามมาตรา 133 ตรี ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการดำเนินการกับพนักงานสอบสวน ที่ต้องให้พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนนั้น ตามหลักการและเหตุผลในพรบ. แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 26) พ.ศ. 2550 เพื่อมิให้เด็กได้รับผลกระทบทั้งทางร่างกายและสภาพทางจิตใจในกระบวนการยุติธรรม

2) เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มอบอำนาจให้นายความฟ้องคดีแทนนั้น หากศาลได้พิพากษายกฟ้อง ควรมีกฎหมายบัญญัติเพื่อหาบุคคลที่ต้องรับผิดชอบ เนื่องจากรัฐต้องเสียค่าใช้จ่าย

ในการจ้างนายจากสหราชอาณาจักร และเมื่อศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้อง ย่อมทำให้กระทบต่อความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนหาข้อเท็จจริงทำสำนวนให้ศาลพิจารณาโดยตรง

3) ควรมีการบัญญัติกฎหมายเพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดี แล้วศาลได้มีคำพิพากษายกฟ้องในภายหลัง



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- คณิต ฌ นคร. (2549). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2551). *ภูมิธรรมและบทบาทของพนักงานอัยการ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- _____. (2552). *วิอาญาวิพากษ์*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณิง ภาไชย. (2545). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 2* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- คัมภีร์ แก้วเจริญ. (2547). *การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศึกษาเฉพาะในขั้นตอนพนักงานอัยการ*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- นิยม รัฐอมฤต. (2549). *กระบวนการไต่สวนและการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งในระดับสูง*. กรุงเทพฯ: สำนักส่งเสริมวิชาการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า.
- ประพันธ์ ทรัพย์แสง. (2548). *การค้นหาคำความจริงของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แนวทางปัญหาสู่ความเป็นระบบไต่สวนเต็มรูปแบบ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม.
- ปรีชา เลิศกมลมาศ. (2546). *กระบวนการสอบสวนและไต่สวนกับการอำนวยความสะดวกยุติธรรม*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลยุติธรรม.
- ไพโรจน์ วายุภาพ. (2543). *คู่มือปฏิบัติวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง*. ปทุมธานี: พรรคิน.
- สมพร พรหมมหิตาทร. (2544). *คู่มือปฏิบัติงานดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สุรพล นิตไกรพจน์ และคณะ. (2547). *คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2545). *การดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

บทความ

กมล พัทธวนิช. (2521, ธันวาคม). “ระบบอัยการของสหรัฐอเมริกา.” วารสารอัยการ, 1, 12.

เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2521, มีนาคม). “ดุลพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา.” วารสารนิติศาสตร์, 10, 1. หน้า 154-171.

ใจเด็ด พรไชยา. (2551, ธันวาคม). “ข้อไม่สมบูรณ์ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง.”

บทบัณฑิตย์, 64, 4.

รุ่งแสง กฤตยพงษ์. (2534, สิงหาคม). “ระบบอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกา.” วารสารอัยการ, 41, 162.

วิทยานิพนธ์

กวินท์ อัครภักดี. (2552). ความสำคัญของสำนวนการสอบสวนในคดีอาญา. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

เกียรติศักดิ์ พุฒิพันธุ์. (2546). การแก้ไขบทวนคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของ
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์.
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

คมศักดิ์ โตโกชนพันธุ์. (2547). การไต่สวนข้อเท็จจริงคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. วิทยานิพนธ์ปริญญา
มหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จิตรลดา จุงวงศ์. (2541). แนวทางการตรวจสอบควบคุมการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐในความผิด
ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์.
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เปรมกมล ลอรัชวี. (2549). บทบาทของอัยการสูงสุดในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง
ตำแหน่งทางการเมือง. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์.
กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สมใจ เกษรศิริเจริญ. (2531). การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. กรณีทุจริตและประพฤติมิชอบใน
วงราชการ. วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์. กรุงเทพฯ:
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

รายงานการวิจัย

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2538). ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (รายงานการวิจัยเสนอคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

วีระพงษ์ บุญโยภาส. (2546). การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับกฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

เอกสารอื่นๆ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2552). **คัมภีร์ต้านทุจริต**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.

รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ ประจำปี พ.ศ. 2550. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ภาษาต่างประเทศ

BOOKS

George F. Cole, Christopher E. Smith. (2001). **The AMERICAN SYSTEM of Criminal Justice**. USA: Thomson Learning.

Henry C. Black. **Black's Law Dictionary Sixth Edition**. Minn : West Press.

Roger Merle et Andre Vitu. (1989). **Traite de Droit Criminal : Procedure Penale** (4 ed edition). cujas.

Smith A.B. and H.Pollack. (1972). **Crime and Justice in a Mass Society**. Newyork: Xerox Press.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล

ภัทรชวรรณ ชะนะมา

ประวัติการศึกษา

นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2546

ประวัติการทำงาน

ใบอนุญาตให้เป็นทนายความ สภาทนายความ 2547

(อดีต) นิติกร กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกระทรวง

ยุติธรรม 2548-2549