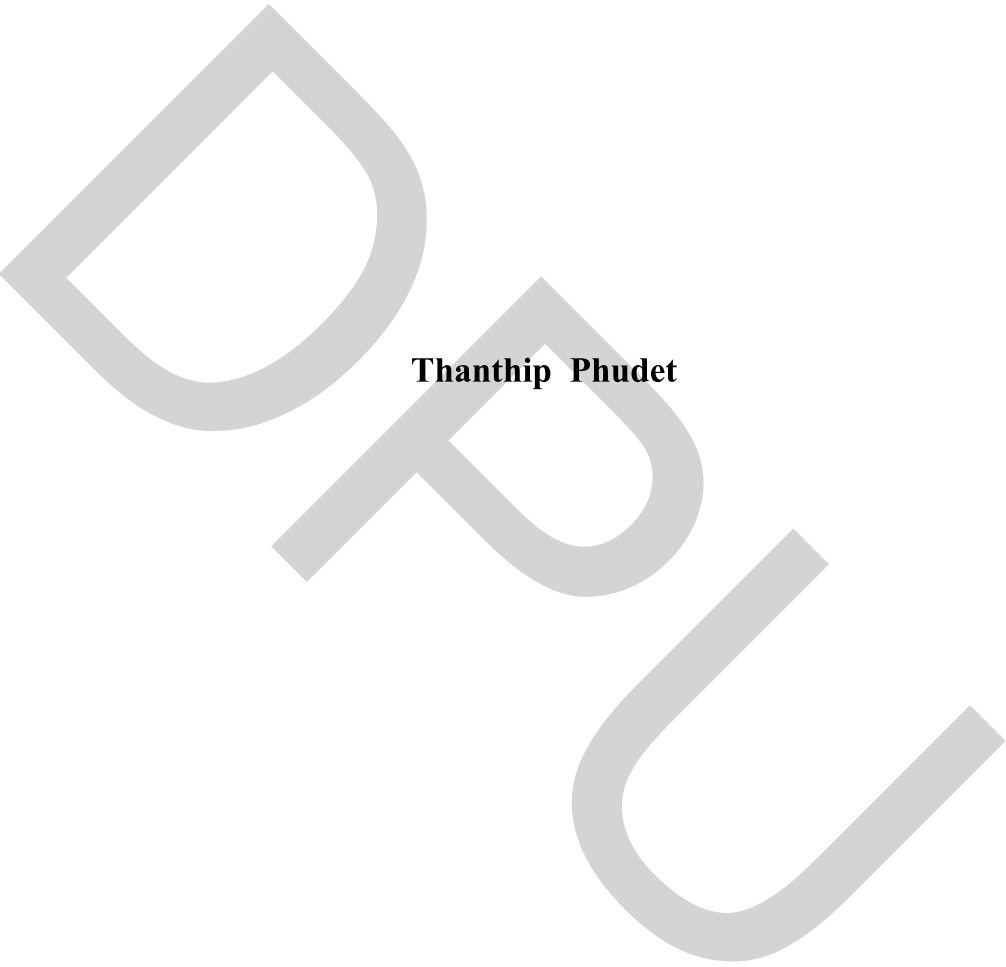


บทบาทของเจ้าพนักงานในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ธารทิพย์ ภูเดช

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต  
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์  
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์  
พ.ศ. 2558

# **The Roles of the Governmental Authorities in Anti-Corruption**



**Thanthip Phudet**

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements**

**for the Degree of Master of Laws**

**Department of Law**

**Pridi Banomyong Faculty of Law, Dhurakij Pundit University**

**2015**

|                   |                                                     |
|-------------------|-----------------------------------------------------|
| หัวข้อวิทยานิพนธ์ | บทบาทของเจ้าพนักงานในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต |
| ชื่อผู้เขียน      | ธารทิพย์ ภูเดช                                      |
| อาจารย์ที่ปรึกษา  | ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. ธาณี วรภัทร์                 |
| ปีการศึกษา        | 2558                                                |

### บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงบทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือสอบสวนคดี และสรุปสำนวนพร้อมความเห็นส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาล หากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ อัยการสูงสุดมีอำนาจแจ้งไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยตั้งคณะทำงานร่วมระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดฝ่ายละเท่ากัน แล้วรวบรวมพยานหลักฐานให้อัยการสูงสุดต่อไป หากคณะทำงานทั้งสองฝ่ายไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองได้หรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทน

การไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นกระบวนการหลักในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเป็นกระบวนการที่มุ่งหมายให้นำไปใช้ดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งหลาย เป็นกระบวนการที่มีผลกระทบต่อการอำนวยความสะดวกทั้งระบบเป็นอย่างมาก

การไม่เป็นกระบวนการเดียวกันของการสอบสวนฟ้องร้อง กล่าวคือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ในการไต่สวน พนักงานอัยการทำหน้าที่ในการฟ้องร้อง โดยไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมทำการไต่สวนหรือสอบสวนกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งแต่เริ่มต้นคดี ซึ่งไม่สอดคล้องกับระบบสากลที่พนักงานอัยการจะรับผิดชอบในการดำเนินคดีทั้งในชั้นเจ้าพนักงาน และในชั้นศาลอย่างสมบูรณ์ ทำให้เกิดปัญหาข้อไม่สมบูรณ์ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง ส่งผลกระทบไปยังขั้นตอนการดำเนินคดีในชั้นอัยการ และศาล ดังนั้นจึงควรกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริงกับคณะอนุกรรมการไต่สวนตั้งแต่เริ่มคดี จะทำให้ลดการตั้งข้อไม่สมบูรณ์ และทำให้การดำเนินคดีมีความรวดเร็ว อันนำไปสู่การอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง

ในกรณีที่ไม้อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้ นั้น เห็นว่าหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีไปทั้งที่สำนวนการไต่สวนยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ และต่อมาศาลพิพากษายกฟ้อง จะทำให้กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา เป็นการกระทำที่ผิด “หลักการตรวจสอบ” ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญและเป็นหลักการดำเนินคดีอาญา และกรณีการตั้งทนายความฟ้องคดีแทนนั้น ทำให้เกิดความสับสนเปลืองภาษีของรัฐ ซึ่งค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความมีจำนวนสูงมาก ดังนั้น จึงควรให้พนักงานอัยการเพียงองค์กรเดียวฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ และองค์กรอัยการของประเทศไทยนั้น กฎหมายบัญญัติให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นทนายแผ่นดิน และเป็นผู้ดำเนินคดีแทนรัฐ ทำหน้าที่ฟ้องคดี โดยที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง ดังเช่นที่กรณีแต่งตั้งทนายความเพื่อฟ้องคดีแทน

|                |                                                              |
|----------------|--------------------------------------------------------------|
| Thesis Title:  | The Roles of the Governmental Authorities in Anti-Corruption |
| Author         | Thanthip Phudet                                              |
| Thesis Advisor | Assistant Professor Dr. Thani Woraphat                       |
| Department     | Law                                                          |
| Academic Year  | 2014                                                         |

## ABSTRACT

This thesis aims to study the roles of the National Anti-Corruption Commission (the “NACC”) in prosecuting politicians and other governmental authorities for criminal cases. According to the Constitutional Act on Anti-Corruption B.E. 2542 as amended (second draft) B.E. 2554, the NACC has the authority to examine, investigate and submit the summary of the case file with opinions to the supreme public prosecutor for prosecution. If the NACC’s investigation case file is not complete, the supreme public prosecutor is empowered to notify the NACC and set up a mutual working group co-operated between the NACC and the supreme public prosecutor to further investigate the case and submit a report to the supreme public prosecutor. If the mutual working group cannot agree on the prosecution, the NACC can bring the case to court by themselves or appoint a lawyer to act on their behalf.

Investigating the fact of a case is the main duty of the NACC which aims to protect and suppress corruption of public authorities and politicians. The investigation procedure is therefore highly significant to bring justice to the system.

The non-concurrence of investigation and prosecution, i.e. the NACC have their duty to investigate while the public prosecutor have their role in prosecution without co-operation with the NACC in investigation from the beginning of the case, is inconsistent with the international standard that the public prosecutors are responsible for prosecution both in the level of prosecuting and in court. As a result, it could cause the problem of incomplete charges which is detrimental to the prosecution and judicial procedure. Thus, the public prosecutor should co-operate with the NACC in the investigation from the beginning which would reduce the possibility of incomplete charges and speed the prosecution process for the public justice.

In case where it is not agreed about the prosecution and the NACC is empowered to prosecute by themselves or appoint a lawyer to act on their behalf, if the NACC prosecute while the case file is not complete and the court consequently dismisses the case, this would affect the rights and freedom of the alleged. It would infringe the “doctrine of inspection” which is a fundamental doctrine of criminal law procedure. Besides, appointing and hiring a lawyer to act on their behalf is an expense of public expenditure which is usually very high. The public prosecutor sector should therefore be the only entity to prosecute the case to court. This is also consistent with the doctrines of criminal procedure. The law imposes that public prosecutors are the lawyers of the State and act on behalf of the State without excess expense comparing to the case of appointing a private lawyer.

### กิตติกรรมประกาศ

ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ตั้งแต่ได้ทำการศึกษาจนกระทั่งสำเร็จเป็นรูปเล่มดังที่ปรากฏ ผู้เขียนได้รับความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ธานี วรรณนารถ ที่ได้กรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาให้กับผู้เขียน พร้อมทั้งให้คำปรึกษา และคำแนะนำในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นหลักการ แนวคิด ในการศึกษา ทำให้ผู้เขียนมองเห็นแนวในการศึกษาและมองเห็นปัญหาในการวิจัยได้ครบถ้วนมากยิ่งขึ้น

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร ที่กรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ และให้คำแนะนำในเชิงวิชาการที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่ง ตลอดจนชี้แนะแนวทาง และให้ข้อสังเกตต่างๆ ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ พร้อมกันนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ อาจารย์ ดร.อุทัย อาทิวา และ อาจารย์ ดร.สุกษี เทพหัสดิน ณ อยุธยา ที่ได้กรุณารับเป็นกรรมการวิทยานิพนธ์ ตลอดจนให้คำแนะนำที่เป็นประโยชน์และให้ความรู้เพิ่มเติมแก่ผู้เขียนในการจัดทำวิทยานิพนธ์จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

สุดท้ายนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดา ที่ได้ให้การสนับสนุน และเป็นผู้ที่อยู่เบื้องหลังในการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มาโดยตลอด ทั้งทางด้านกำลังใจ และที่สำคัญที่สุดคือ เป็นกำลังใจ และแรงบันดาลใจให้กับผู้เขียน และขอบคุณคุณอรอนัน ฐน พื่อเอง และน้องนิจ ที่ให้ความช่วยเหลือและเป็นทีปรึกษา จนงานเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จได้ด้วยดี

ธารทิพย์ ภูเดช

## สารบัญ

|                                                                                         | หน้า |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย .....                                                                   | ฅ    |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....                                                                | จ    |
| กิตติกรรมประกาศ.....                                                                    | ซ    |
| บทที่                                                                                   |      |
| 1. บทนำ.....                                                                            | 1    |
| 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....                                                 | 1    |
| 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....                                                        | 3    |
| 1.3 สมมติฐานของการศึกษา.....                                                            | 4    |
| 1.4 ขอบเขตของการศึกษา.....                                                              | 4    |
| 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา .....                                                            | 5    |
| 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....                                                     | 5    |
| 2. ระบบการดำเนินคดีอาญาและบทบาทของเจ้าพนักงานในการป้องกันและ<br>ปราบปรามการทุจริต ..... | 6    |
| 2.1 ระบบการดำเนินคดีอาญา .....                                                          | 7    |
| 2.2 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ.....                                                     | 11   |
| 2.3 หลักการดำเนินคดีอาญา.....                                                           | 14   |
| 2.4 ระบบการดำเนินคดีอาญาประเทศไทย.....                                                  | 17   |
| 2.5 บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา .....                                       | 37   |
| 2.6 บทบาทของเจ้าพนักงานในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต .....                           | 40   |
| 3. ระบบการดำเนินคดีอาญาในคดีทุจริตตามกฎหมายต่างประเทศ .....                             | 62   |
| 3.1 การดำเนินคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส .....                                              | 62   |
| 3.2 การดำเนินคดีอาญาในประเทศญี่ปุ่น .....                                               | 72   |
| 4. วิเคราะห์ปัญหาบทบาทของเจ้าพนักงานในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต .....              | 87   |
| 4.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินคดีอาญาของไทย ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น .....                | 87   |
| 4.2 วิเคราะห์ปัญหาการดำเนินคดีอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.....                              | 96   |

## สารบัญ (ต่อ)

| บทที่                       | หน้า |
|-----------------------------|------|
| 5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ..... | 107  |
| 5.1 บทสรุป.....             | 107  |
| 5.2 ข้อเสนอแนะ.....         | 110  |
| บรรณานุกรม.....             | 112  |
| ประวัติผู้เขียน.....        | 118  |

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การทุจริตในวงการเมืองและในระบบราชการเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงในสังคมไทย ทำให้มีการออกแบบสร้างกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ และเพิ่มความสลับซับซ้อน ตลอดจนมีมาตรการใหม่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยมา เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐจำนวนมาก ซึ่งการดำเนินการในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพัตติมิชอบในประเทศไทยตั้งแต่ในระยะหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 มาจนถึงเมื่อการจัดตั้ง คณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันในการจัดการแก้ไขปัญหาในการทุจริตประพัตติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ขึ้นมา ต่อมาได้กำหนดบทบัญญัติในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อันเป็นที่มาของการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือที่เรียกว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เป็นองค์กรได้สวนข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจในกรณีที่มีการร้องขอให้ถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง หรือดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ กับทั้งได้สวนวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการได้สวนหรือสอบสวนคดี และสรุปสำนวนพร้อมความเห็นส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาล หากสำนวนการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ อัยการสูงสุดมีอำนาจแจ้งไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยตั้งคณะทำงานร่วมระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช.และอัยการสูงสุดฝ่ายละเท่ากัน แล้วรวบรวมพยานหลักฐานให้อัยการสูงสุดต่อไป หากคณะทำงานทั้งสองฝ่ายไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองได้หรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดี

แทน<sup>1</sup> เห็นว่าปัญหาข้อไม่สมบูรณ์ในสำนวนได้สวนข้อเท็จจริง เกิดจากการไม่เป็นกระบวนการเดียวกันของการสอบสวนฟ้องร้อง องค์การต่างทำหน้าที่ ขาดความร่วมมือระหว่างองค์กรในการค้นหาความจริง กล่าวคือพนักงานอัยการไม่ได้เข้าไปร่วมทำการได้สวนหรือสอบสวนคดีกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งแต่เริ่มคดี แม้พนักงานอัยการจะมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมกรณีมีการตั้งข้อไม่สมบูรณ์ แต่ถือว่าพนักงานอัยการยังมีบทบาทในการรวบรวมพยานหลักฐานน้อย เนื่องจากพยานหลักฐานเกือบทั้งหมดที่ปรากฏในสำนวนการได้สวนข้อเท็จจริงนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฝ่ายเดียวเป็นผู้รวบรวมทั้งที่พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีแทนรัฐ เป็นผู้รับผิดชอบและมีความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีชั้นศาล โดยนำสืบพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามคำฟ้อง<sup>2</sup> ซึ่งจำเป็นต้องเข้าไปทำการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้น เพื่อจะได้เข้าไปรวบรวมพยานหลักฐานให้ครบถ้วนสมบูรณ์ เพราะการตั้งคณะทำงานร่วมเพื่อหาข้อยุติดังกล่าวนี้ส่งผลทำให้การดำเนินคดีมีความล่าช้า ส่งผลกระทบทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานเป็นไปได้โดยยากลำบาก และการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษกระทำได้ยากขึ้น และทำให้สภาพการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้รับความเสียหาย เห็นได้ว่าการได้สวนข้อเท็จจริงหรือการสอบสวนคดี โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นขั้นตอนที่มีผลกระทบต่อการอำนวยความสะดวกทั้งระบบเป็นอย่างมาก เพราะการสอบสวนเป็นต้นธารแห่งความยุติธรรม หากกระทำไปโดยไม่ถูกต้อง ไม่โปร่งใส หรือไม่ยุติธรรม ย่อมส่งผลกระทบไปยังขั้นตอนการดำเนินคดีในชั้นอัยการ และศาล จึงกล่าวได้ว่า การได้สวนข้อเท็จจริงเป็นกระบวนการหลักในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเป็นกระบวนการที่มุ่งหมายให้องค์กรนี้เข้าไปใช้ดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งหลาย ฉะนั้นจึงควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ร่วมมือกับพนักงานอัยการ ในการตรวจสอบความจริงในชั้นก่อนฟ้อง กล่าวคือกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการได้สวนข้อเท็จจริงกับคณะอนุกรรมการได้สวนตั้งแต่เริ่มคดี จะทำให้ลดการตั้งข้อไม่สมบูรณ์ และทำให้การดำเนินคดีมีความรวดเร็ว อันนำไปสู่การอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง

ในกรณีที่ไม้อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้<sup>3</sup> เห็นว่าหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีไปทั้งที่สำนวนการได้สวนยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ และต่อมาศาลพิพากษายกฟ้องจะทำให้กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา เป็นการกระทำที่ผิด “หลักการตรวจสอบ”

<sup>1</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.

<sup>2</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 174.

(Examination Principle) ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญและเป็นหลักการดำเนินคดีอาญา<sup>3</sup> และกรณีการตั้งทนายความฟ้องคดีแทนนั้น ทำให้เกิดความสับสนเปลี่ยนภาษีของรัฐ ซึ่งค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความมีจำนวนสูงมาก ดังนั้นจึงควรให้พนักงานอัยการเพียงองค์กรเดียวฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ และองค์กรอัยการของประเทศไทย กฎหมายบัญญัติให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นทนายแผ่นดิน และเป็นผู้ดำเนินคดีแทนรัฐ ทำหน้าที่ฟ้องคดีอยู่แล้ว โดยที่ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงดังเช่นที่กรณีตั้งทนายความเพื่อฟ้องคดีแทน

ด้วยเหตุผลที่กล่าวแล้ว ควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ร่วมมือกันกับองค์กรอัยการ โดยกำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการไต่สวนหรือสอบสวนคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ กับคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยที่พนักงานอัยการซึ่งเข้าไปร่วมทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงกับคณะอนุกรรมการไต่สวน และจะต้องถือว่ากระทำไปในนามองค์กรอัยการมิใช่ในฐานะบุคคล จึงจะทำให้ความเห็นในทางคดีในชั้นสอบสวนซึ่งพนักงานอัยการมีส่วนร่วมนั้น มีความสอดคล้องกับความเห็นการพิจารณาสั่งคดีของอัยการสูงสุด และกำหนดให้อัยการสูงสุดเพียงองค์กรเดียวมีอำนาจในการฟ้องคดี ซึ่งน่าจะเป็นผลดีต่อการอำนวยความสะดวกของประชาชน

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความเป็นมา บทบาท และอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)
2. เพื่อศึกษาระบบการอำนวยความสะดวกทางอาญาโดยเน้นหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐซึ่งพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินคดีแทนรัฐ
3. เพื่อศึกษาเปรียบเทียบหลักและระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้องของไทยกับต่างประเทศ
4. เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้องของการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ กรณีที่พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนตามระบบอัยการสากลอันจะส่งผลให้การอำนวยความสะดวกบรรลุลักษณะวัตถุประสงค์

<sup>3</sup> จาก อภิวัฒน์กระบวนการยุติธรรม (น. 28), โดย คณิต ฅ นคร ก, 2557, กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

### 1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นกระบวนการหลักในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และเป็นกระบวนการที่มุ่งหมายให้องค์กรนี้นำไปใช้ดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และปัญหาข้อไม่สมบูรณ์ในสำนวนไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกิดจากการไม่เป็นกระบวนการเดียวกันของการสอบสวนฟ้องร้อง เนื่องจากพนักงานอัยการไม่ได้เข้าไปร่วมทำการไต่สวนหรือสอบสวนคดีกับ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งแต่เริ่มคดี แม้พนักงานอัยการจะมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมกรณีมีการตั้งข้อไม่สมบูรณ์ แต่ถือว่าพนักงานอัยการยังมีบทบาทในการรวบรวมพยานหลักฐานน้อย เพราะพยานหลักฐานเกือบทั้งหมดที่ปรากฏในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฝ่ายเดียวเป็นผู้รวบรวม ดังนั้นควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ร่วมมือกันกับองค์กรอัยการ โดยกำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการไต่สวนหรือสอบสวนคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ กับคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยพนักงานอัยการที่เข้าไปร่วมทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงกับคณะอนุกรรมการไต่สวน ต้องถือว่ากระทำไปในนามองค์กรอัยการมิใช่ในฐานะบุคคล จึงจะทำให้ความเห็นในทางคดีในชั้นสอบสวนซึ่งพนักงานอัยการมีส่วนร่วมนั้น มีความสอดคล้องกับความเห็นการพิจารณาสั่งคดีของอัยการสูงสุด และกำหนดให้อัยการสูงสุดเพียงองค์กรเดียวมีอำนาจในการฟ้องคดี ซึ่งจะทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การอำนวยความสะดวกของประเทศไทยได้อย่างแท้จริง

### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งที่จะทำการศึกษา และค้นคว้าปัญหาทางกฎหมาย บางประการเกี่ยวกับความเป็นมา บทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 โดยเน้นการค้นคว้าหาความจริงในชั้นก่อนการพิจารณาพิพากษาคดีโดยการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน โดยมีองค์กรอัยการเป็นผู้รับผิดชอบ ตามระบบอัยการสากล โดยจะทำการศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศเพื่อนำมาเป็นข้อมูลประกอบการศึกษา

### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร โดยจะทำการศึกษารวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ โดยนำข้อมูลที่ได้มาเปรียบเทียบ วิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้น

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบความเป็นมา บทบาท และอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)
2. ทำให้ทราบระบบการอำนวยความสะดวกทางอาญาโดยเน้นหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินคดีแทนรัฐ
3. ทำให้ทราบเกี่ยวกับหลักและระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้น ก่อนฟ้องของไทยกับต่างประเทศ
4. สามารถนำผลการศึกษาวิจัยไปปรับปรุงระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้น ก่อนฟ้องของการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ กรณีที่พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนตามระบบอัยการสากล อันจะส่งผลให้การอำนวยความสะดวกบรรลุดำเนินการได้

## บทที่ 2

### ระบบการดำเนินคดีอาญาและบทบาทของเจ้าพนักงานในการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต

การทุจริตในวงการเมืองและในระบบราชการเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงในสังคมไทย ทำให้มีการออกแบบสร้างกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ และเพิ่มความสลับซับซ้อน ตลอดจนมีมาตรการใหม่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยมา เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐจำนวนมาก ซึ่งการดำเนินการในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพศติมิชอบในประเทศไทยตั้งแต่ในระยะหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 มาจนถึงเมื่อการจัดตั้ง คณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันในการจัดการแก้ไขปัญหาในการทุจริตประพศติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ขึ้นมา ต่อมาได้กำหนดบทบัญญัติในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อันเป็นที่มาของการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือที่เรียกว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เป็นองค์กรได้สวนข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจในกรณีที่มีการร้องขอให้ถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง หรือดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ กับทั้งได้สวนวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ดังนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นองค์กรที่ประสงค์จะสร้างกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้นเพื่อจะให้ทราบถึงบทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินคดีอาญา จึงมีความจำเป็นต้องศึกษา ถึงระบบการดำเนินคดีอาญา หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ตลอดจนความเป็นมาของระบบการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทย รวมทั้งความเป็นมาในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย

## 2.1 ระบบการดำเนินคดีอาญา

ระบบการดำเนินคดีอาญามีวิวัฒนาการจากระบบดำเนินคดีอาญาที่การดำเนินคดีเป็นการดำเนินการโดยไม่คำนึงถึงสิทธิมนุษยชนไปสู่ระบบการดำเนินคดีอาญาที่การดำเนินคดีเป็นการดำเนินการโดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ ตามแนวความคิดพวกเสรีนิยม<sup>1</sup> ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงในระบบการดำเนินคดีอาญาดังกล่าว จึงนำมาซึ่งหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาความอาญาในการดำเนินคดีอาญาสมัยใหม่

ระบบการดำเนินคดีอาญาพิจารณาจากหลักเกณฑ์ 2 ประการคือ 1) มีองค์กรที่ทำหน้าที่ที่ต่างกันเพื่อตรวจสอบถ่วงดุล กล่าวคือมีการแยกองค์กรที่ทำหน้าที่ “สอบสวนฟ้องร้อง” ออกจากองค์กรที่ทำหน้าที่ “พิจารณาและพิพากษา” 2) การดำเนินคดีอาญา มีการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดหรือไม่<sup>2</sup> โดยที่พัฒนาการของระบบการดำเนินคดีอาญา เริ่มต้นจากระบบไต่สวน เป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐที่เกิดขึ้นก่อน กล่าวคือไม่มีการ แยกองค์กรที่ทำหน้าที่ “สอบสวนฟ้องร้อง” ออกจากองค์กรที่ทำหน้าที่ “พิจารณาและพิพากษา” การดำเนินคดีอาญาทั้งหมดอยู่ภายใต้บุคคลหรือองค์กรเดียวกัน อีกทั้งสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดก็ไม่ได้ได้รับการรับรองและคุ้มครอง กรณีมีแต่ “ผู้ไต่สวน” และ “ผู้ถูกไต่สวน” เท่านั้น ผู้ถูกกล่าวหาจึงเป็น “กรรมในคดี” ต่อมา ได้มีการปรับปรุงการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐในระบบไต่สวน ให้มีความเป็นธรรมมากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับพัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชน การดำเนินคดีอาญาสมัยใหม่นั้นก็คือ ระบบกล่าวหาจึงเริ่มเข้ามาแทนระบบไต่สวน กล่าวคือ มีการแยกองค์กรที่ทำหน้าที่ “สอบสวนฟ้องร้อง” ออกจากองค์กรที่ทำหน้าที่ “พิจารณาและพิพากษา” เพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุล โดยยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหาขึ้นเป็น “ประธานในคดี”

ระบบการดำเนินคดีอาญาแบ่งออกเป็น 2 ระบบ ได้แก่ระบบไต่สวน และระบบกล่าวหา

### 2.1.1 ระบบไต่สวน<sup>3</sup> (Inquisitorial System)

ระบบไต่สวนมาจากแนวคิดที่ว่า ผู้มีอำนาจในสังคม เช่นผู้ปกครองหรือศาลมีหน้าที่สอดส่องดูแลและสืบหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เมื่อมีการกระทำความผิดหรือกระทำการอันมิชอบเกิดขึ้นในสังคม ไม่ว่าจะมิใช่ผู้ฟ้องร้องหรือไม่ ผู้ปกครองหรือศาลมีหน้าที่ค้นหาข้อเท็จจริงให้ได้มาไม่ว่าด้วยวิธีใด การไต่สวนไม่มีหลักเกณฑ์หรือวิธีพิจารณาที่เคร่งครัดเช่นระบบกล่าวหา

<sup>1</sup> จาก กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (น. 55), โดย คณิต ฒ นคร ข, 2549. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

<sup>2</sup> จาก การนำรูปแบบการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาพัฒนารูปแบบการพิจารณาคดีอาญาทั่วไป, โดย สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, 2548, กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.

<sup>3</sup> แหล่งเดิม.

ศาลไม่ได้ทำหน้าที่เป็นคนกลาง แต่เป็นผู้ค้นหาความจริง การที่มุ่งค้นหาความจริงโดยให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น นำไปสู่การใช้วิธีการทรมานด้วยประการต่าง ๆ การพิจารณาอาจจะทำกลับหลังโดยจำเลยไม่มีโอกาสรู้เห็นก็ได้ เนื่องจากถือว่าผู้ปกครองหรือศาลเป็นผู้ให้ความยุติธรรม

ระบบนี้มีอิทธิพลอยู่ในประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรปที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) เช่น ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี เป็นต้น ต่อมาเมื่อระบบการทรมานหมดไป ระบบจึงคลี่คลายไปในทางค้นหาความจริงโดยการนำพยานหลักฐานมาสืบ แต่ศาลยังคงมีหน้าที่ค้นหาความจริงจากพยานหลักฐานต่าง ๆ ทั้งที่คู่ความนำเสนอต่อศาลหรือศาลเห็นสมควรเรียกมาเอง ศาลมีหน้าที่ทั้งการสอบสวน ฟ้องร้องและพิจารณาพิพากษาคดี ผู้ถูกกล่าวหาในฐานะเป็นเพียงผู้ถูกชักฟอกจากการไต่สวนของศาล ซึ่งถือว่าการดำเนินคดีอาญาตามระบบดังกล่าว ผู้พิพากษามีอำนาจมากเกินไป มักมีอคติความลำเอียงและมักเข้าใจว่าเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ปราบปราม ดังนั้นจึงตัดอำนาจการสอบสวนและฟ้องร้องมาให้อีกองค์กรหนึ่งเป็นผู้ใช้คือ พนักงานอัยการ ส่วนศาลคงไว้แต่อำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งลักษณะสำคัญของระบบไต่สวนมีดังนี้

1. การดำเนินคดีโดยไม่มีคู่พิพาท การเริ่มคดีไม่จำเป็นต้องมีการกล่าวหา เพราะเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะอำนวยความยุติธรรม ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ตำรวจ อัยการ และ ผู้พิพากษาจะเป็นผู้ดำเนินคดี ทั้งในช่วงก่อนฟ้องและชั้นการพิจารณาคดี
2. ศาลทำหน้าที่ค้นหาความจริงอย่างเต็มที่ มีบทบาทเชิงรุก กระตือรือร้นในการทำหน้าที่สืบพยาน
3. ความจริงทางคดีจะถูกเปิดเผยโดยการมีส่วนร่วมในการค้นหาความจริงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่าย เพราะหากปล่อยให้เจ้าหน้าที่ของคู่ความอาจเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้ เนื่องจากคู่ความย่อมมีความสามารถหรือศักยภาพในการดำเนินคดีไม่เท่ากัน รัฐจึงต้องเข้ามาดำเนินการอำนวยความยุติธรรมอย่างเต็มที่
4. การดำเนินคดีไม่เป็นไปอย่างเปิดเผย แต่เป็นการลับ เพราะไว้วางใจอำนาจรัฐ
5. ศาลรับฟังพยานหลักฐานในชั้นสอบสวนเพราะทำเป็นลายลักษณ์อักษรในรูปแบบของสำนวน
6. มุ่งเน้นและทุ่มเทระยะเวลาการค้นหาความจริงในชั้นเจ้าพนักงาน ส่วนการดำเนินคดีชั้นศาลเป็นเพียงเพื่อการตรวจสอบ การรับรองความชอบด้วยกฎหมายของพยานหลักฐานชั้นก่อนฟ้องเท่านั้น
7. มีแนวคิดไปในทางสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิด (presumption of guilty) เพราะการค้นหาความจริงในชั้นเจ้าพนักงานมีความน่าเชื่อถือนั่นเอง

8. การดำเนินคดีในชั้นศาล กระทำโดยผู้พิพากษาอาชีพ ทั้งในส่วนการพิจารณาและพิพากษาคดี

### 2.1.2 ระบบกล่าวหา (Accusatorial system)

การดำเนินคดีอาญาสมัยใหม่ใช้ระบบกล่าวหา “ระบบกล่าวหา” คือ ระบบการดำเนินคดีอาญาที่มีการแยก “หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง” และหน้าที่การพิจารณาพิพากษา” ออกจากกัน ให้องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่ต่างหากจากกันเป็นผู้ทำหน้าที่ทั้งสองนั้น และยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหา (ผู้ต้องหาและจำเลย) จากการเป็น กรรมในคดี (Object of Right) ขึ้นเป็นประธานในคดี (Subject of Right)

ระบบกล่าวหา อันเป็นระบบการดำเนินคดีอาญาสมัยใหม่นั้น แท้จริงแล้วมิใช่การดำเนินคดีอาญาใหม่ แต่เป็นระบบการดำเนินคดีอาญาที่มีการแก้ไขข้อบกพร่องของ การดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวน กล่าวคือ การที่นานาประเทศเลิกใช้การดำเนินคดีอาญาแบบระบบไต่สวน ก็เพราะเห็นว่าในการดำเนินคดีอาญาแบบระบบไต่สวนผู้พิพากษามีอำนาจมากเกินไป มักมีอคติ ความลำเอียง และมักรู้สึกว่าเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ปราบปราม ฉะนั้นแล้วเพื่อลดอำนาจของผู้พิพากษาและเพื่อจัดความผิดหลังดังกล่าว จึงได้มีอัยการ หรือ พนักงานอัยการ เป็นผู้ใช้หรือเป็นผู้ดำเนินการ ส่วนอำนาจหน้าที่ของศาลก็คงเหลือแต่อำนาจพิจารณาพิพากษา โดยที่ศาลจะดำเนินคดีได้ก็ต่อเมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องขึ้นมา และศาลจะตัดสินนอกฟ้องไม่ได้และนอกจากนี้ศาลจะขยายไปลงโทษผู้ที่พนักงานอัยการไม่ได้ยื่นฟ้องขึ้นมาก็ไม่ได้เช่นเดียวกัน<sup>4</sup> ซึ่งลักษณะสำคัญของระบบกล่าวหา มีดังนี้

1. การเริ่มคดีต้องมีการกล่าวหา การดำเนินคดีเกิดจากผู้กล่าวหาฟ้องร้องขึ้นมาจึงเป็นการดำเนินคดีแบบมีคู่พิพาท หรือแบบปรปักษ์ (adversarial system)
2. คู่ความ คือ โจทก์และจำเลยมีสถานะเท่าเทียมกัน ทำให้เชื่อว่าเป็นความเป็นธรรมในการดำเนินคดี
3. ศาลหรือผู้ตัดสินคดีวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัด ไม่กระตือรือร้นในการค้นหาความจริง
4. คู่ความเสนอพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือพิสูจน์ข้ออ้างข้อเถียงของตน ทั้งนี้โดยทั่วไป ฝ่ายผู้กล่าวหาภาระการพิสูจน์ตามข้อกล่าวหาของตน
5. ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์หรือไม่ได้กระทำความผิด (presumption of innocence doctrine) จนกว่าจะมีการพิสูจน์ด้วยพยานหลักฐานตามกระบวนการดำเนินคดี

<sup>4</sup> กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (น. 56-58). เล่มเดิม.

6. การต่อสู้ของคู่ความในคดีโดยการนำสืบพยานหลักฐานต่าง ๆ เช่น วิธีการตรวจสอบซักถามพยาน การถามค้านพยาน และการถามตั้งพยาน ย่อมนำมาซึ่งการเปิดเผยความจริงในคดี

7. การพิจารณาคดีเป็นไปโดยเปิดเผยต่อสาธารณะ บุคคลทั่วไปเข้ารับฟังการพิจารณาคดีได้ยกเว้นบางกรณีจำเป็นต้องพิจารณาคดีโดยลับ

8. การนำสืบพยานบุคคลยึดถือหลักท้าวา กล่าวคือ พยานบุคคลต้องมาศาลและให้การด้วยวาจา จะให้เอกสารแทนคำให้การไม่ได้ เว้นแต่รายงานการตรวจพิสูจน์ของผู้เชี่ยวชาญ และโดยปกติมีหลักการไม่รับฟังพยานบอกเล่า

9. การค้นหาความจริงทางคดีจะมุ่งเน้นทุ่มเทระยะเวลาในชั้นการพิจารณาคดีของศาล ส่วนในชั้นเจ้าพนักงานหรือชั้นก่อนฟ้อง (pre-trial) จะไม่ทุ่มเทระยะเวลาเพื่อการค้นหาความจริงมากนัก โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับพยานหลักฐานจากสำนวนการสอบสวน แต่พยานหลักฐานทั้งหลายทั้งปวงต้องมาเริ่มการตรวจสอบกันในชั้นศาลเป็นส่วนใหญ่

10. การรับฟังพยานหลักฐานและการตัดสินคดีจะเป็นอำนาจหน้าที่ของประชาชนธรรมดา ซึ่งเรียกว่าลูกขุน ซึ่งปกติมี 12 คน ถูกคัดเลือกมาทำหน้าที่เฉพาะแต่ละคดี โดยมีผู้พิพากษามืออาชีพทำหน้าที่ควบคุมกระบวนการพิจารณา ให้ถูกต้องตามกฎหมายและปรับบทลงโทษจำเลยในกรณีที่ลูกขุนตัดสินว่าจำเลยกระทำความผิดตามฟ้อง

นอกจากการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนและระบบกล่าวหาแล้ว ยังมีการดำเนินคดีอาญาระบบผสมด้วย กล่าวคือเป็นการนำเอาทั้งระบบไต่สวนและระบบกล่าวหาไปประยุกต์ใช้เป็นที่ยอมรับกันว่าระบบการดำเนินคดีอาญาของนานาอารยประเทศ ก็มีการผสมผสานทั้งสองระบบดังกล่าวด้วยแม้แต่ฝรั่งเศสที่ถือว่าการดำเนินคดีอาญาใช้ระบบไต่สวน แต่ก็เคยนำระบบกล่าวหามาใช้ โดยการมีลูกขุนพิจารณาคดี แม้ภายหลังได้ถูกยกเลิกไป ต่อมาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส ก็ยังคงระบบกล่าวหาไว้ในชั้นศาลตัดสิน<sup>5</sup> ส่วนระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยถือว่าใช้ระบบผสมเช่นเดียวกัน กล่าวคือ การดำเนินคดีชั้นก่อนฟ้อง พนักงานสอบสวนเป็นผู้ทำการสืบสวนสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน แล้วสรุปความเห็นทางคดีว่าควรสั่งฟ้อง สั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา หรืองดการสอบสวนก่อนส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็นไปยังพนักงานอัยการ โดยพนักงานสอบสวนเป็นผู้กำหนดฐานความผิด ตั้งรูปคดี และกำหนดประเด็นการสอบสวน มีลักษณะการสอบสวนไม่กระทำโดยเปิดเผย แต่พนักงานสอบสวนจะทำการสอบสวนในที่ใด เวลาใด แล้วแต่จะเห็นสมควร โดยผู้ต้องหาไม่จำเป็นต้องอยู่ด้วย ฉะนั้นรูปแบบการดำเนินคดีชั้นก่อนฟ้องจึงเป็นระบบไต่สวน ส่วนการพิจารณาคดีชั้นศาล กฎหมาย

<sup>5</sup> จาก *ยื่นหยัดบนหลักนิติธรรม* (น. 119-120), โดย ปกป้อง ศรีสนิท, 2552, กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.

บัญญัติให้ต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย ถือว่าคู่ความอยู่ในฐานะเท่าเทียมกันรูปแบบการดำเนินคดีจึงมีลักษณะเป็นระบบกล่าวหา

## 2.2 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

หลักการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐเป็นหลักการที่พัฒนาจากแนวคิดในทางอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) “The greatest happiness of the greatest number” ดังนั้น กฎหมายในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐจึงต้องคำนึงถึงประโยชน์สุขของสังคมและต้องมีการลงโทษเพื่อส่งเสริมความสุขแก่สังคมโดยรวม โดยให้ความสำคัญแก่รัฐที่จะดูแลและปกป้องคุ้มครองสังคม<sup>6</sup> แม้ว่าการลงโทษโดยตัวของมันเองจะเป็นสิ่งที่เลวร้าย เพราะก่อให้เกิดความเจ็บปวด ทุกข์ยาก แต่การลงโทษก็มีประโยชน์เพราะของการลงโทษก่อให้เกิดสุขแก่มหาชนมากกว่าที่จะไม่มีการลงโทษ

แนวคิดนี้เห็นว่าหากมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น รัฐก็ต้องเข้าไปจัดการกับการกระทำนั้นเป็นการอำนวยความสะดวกทางอาญาโดยผ่านองค์กรที่มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ ซึ่งได้แก่ สำนักงานตำรวจ องค์กรอัยการ และองค์กรศาล โดยแต่ละองค์กรมีอำนาจในการตรวจสอบค้นหาความจริงอย่างจริงจัง ดังนั้น อำนาจฟ้องคดีอาญาจึงเป็นของรัฐโดยองค์กรอัยการในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ การที่กฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการฟ้องคดี เป็นการรับรองหลักการแบ่งแยกอำนาจฟ้องออกจากอำนาจตัดสินใจ พนักงานอัยการจะเป็นผู้พิจารณาสั่งฟ้องคดีต่อศาล และเป็นผู้ดูแลกระบวนการพิจารณาในศาลเพื่อสนับสนุนคำฟ้องไปจนถึงสิ้นสุดการพิจารณาคดี<sup>7</sup> ดังนั้นเมื่อปรากฏว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดอาญาในนามของรัฐ เพราะการดำเนินคดีอาญาเป็นการใช้อำนาจของรัฐคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของสังคม มิใช่เพื่อจะคุ้มครองผลประโยชน์ของบุคคลโดยลำพัง<sup>8</sup>

ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐได้แผ่ขยายไปยังประเทศต่าง ๆ ในทวีปยุโรป และปัจจุบันเป็นที่ยอมรับนำมาใช้ในนานาอารยประเทศ โดยอาจมีวิธีการและรายละเอียดที่แตกต่างกันไปบ้าง แม้แต่ในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นต้นแบบแนวความคิดการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนก็มีความพยายามที่จะจัดตั้งเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินคดีอาญาเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ในทวีป

<sup>6</sup> จาก *ปรัชญาขั้นแนะนำ: กระแสคิดที่ทรงอิทธิพลต่อโลก* หนังสือชุดนักคิดสะท้อนโลก 1 (น. 220-243), โดย วาริชญา ภวภูตานนท์ ณ มหาสารคาม, 2547, กรุงเทพฯ: ชีวากิวัฒน์.

<sup>7</sup> จาก “อัยการฝรั่งเศส” อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา, โดย โกเมน ภทธรภิมย์, 2523, *อัยการนิเทศ*, 4, น. 29-33.

<sup>8</sup> จาก การฟ้องคดีอาญา, โดย อุคม รัฐอมฤต, 2555, *วารสารนิติศาสตร์*, 22, น. 243.

ยุโรป ทั้งนี้เนื่องจากการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชนมีข้อจำกัดหลายประการ และส่วนใหญ่ดุลพินิจในการฟ้องคดีจะขึ้นอยู่กับตำรวจ ซึ่งในปี ค.ศ. 1986 ประเทศอังกฤษได้เปลี่ยนมาใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ โดยได้มีการก่อตั้งองค์กรอัยการที่เรียกว่า Crown Prosecution Service (CPS) ขึ้นเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญาโดยตำรวจเป็นผู้สอบสวนทั้งหมด ยกเว้นคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ เช่น คดีจราจร อย่างไรก็ตามสิทธิในการฟ้องคดีของผู้เสียหายตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐประชาชนก็ยังคงอยู่ แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ CPS อาจเข้าไปดำเนินการเสียเอง หรืออาจใช้ดุลพินิจให้ระงับการฟ้องคดีนั้น ๆ ได้ตามที่เห็นสมควร

ตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายและเจ้าพนักงานของรัฐผู้มีอำนาจดำเนินคดีอาญา คือพนักงานอัยการ แต่อย่างไรก็ตามรัฐไม่ได้ผูกขาดการดำเนินคดีอาญาไว้แต่ผู้เดียวโดยเด็ดขาด แม้ในประเทศที่ถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐโดยเคร่งครัดก็มีการผ่อนคลายเป็นเอกชนฟ้องคดีได้บ้างเช่นกัน เพียงแต่จะจำกัดประเภทฐานความผิดไว้

จากแนวความคิดที่รัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย (Public Prosecution) ที่ว่าผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอาญาเป็นผู้กระทำความผิดต่อรัฐด้วย รัฐจึงมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีเอาผิดกับผู้กระทำผิด พร้อมทั้งจัดหาพยานหลักฐานและลงโทษเองด้วย แนวความคิดนี้มีส่วนสัมพันธ์กับการดำเนินคดีอาญา เพราะเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นรัฐจะเป็นผู้ดำเนินคดีอาญา โดยองค์กรของรัฐที่เรียกว่า “อัยการ” เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้อง โดยมีเจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้สอบสวนเบื้องต้นเท่านั้น เมื่อการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันไม่อาจแบ่งแยกได้ ทำให้พนักงานอัยการมีบทบาทที่จะต้องเข้ามาแทรกแซงการสอบสวนเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานที่สมบูรณ์ในการใช้ดุลพินิจสั่งคดีต่อไป

สำหรับประเทศไทยนั้น การดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนฟ้องร้องในทางปฏิบัติแยกความรับผิดชอบออกเป็นการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวน และการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ และการแยกความรับผิดชอบดังกล่าวเป็นการแยกที่เด็ดขาด ซึ่งถือว่าไม่ถูกต้องตามระบบสากล

การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ถือว่ารัฐมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย รัฐเป็นผู้เสียหาย และเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญา พิจารณาได้จากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 32 ที่บัญญัติว่า “เมื่อพนักงานอัยการและผู้เสียหายเป็นโจทก์ร่วมกัน ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าผู้เสียหายจะกระทำให้อคติของอัยการเสียหาย โดยกระทำหรือละเว้นกระทำการใด ๆ ในกระบวนการพิจารณา พนักงานอัยการมีอำนาจร้องต่อศาลให้สั่งผู้เสียหายกระทำหรือละเว้นกระทำการนั้น ๆ ได้”

<sup>9</sup> กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (น. 60-61). เล่มเดิม.

บทบัญญัติดังกล่าวนี้ นอกจากแสดงชัดถึงการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยว่า เป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐแล้วยังแสดงถึงบทบาทของรัฐอีกด้วยว่า แม้ตามกฎหมายผู้เสียหายจะดำเนินคดีอาญาได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 ที่บัญญัติว่า “บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล

(1) พนักงานอัยการ

(2) ผู้เสียหาย

แต่ผู้เสียหายจะทำให้คดีของอัยการเสียหายไม่ได้ ซึ่งแสดงว่ารัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญานั้นเอง<sup>10</sup>

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงคดีที่เป็นความผิดส่วนตัว ซึ่งมีลักษณะพิเศษของระบบกฎหมายไทยแล้ว จะเห็นว่าได้ให้อำนาจสิทธิเด็ดขาดแก่ผู้เสียหายในการดำเนินคดีอาญาอย่างแท้จริง โดยรัฐไม่สามารถเข้าไปกระทำการอันขัดต่อการใช้สิทธิในการระงับคดีของผู้เสียหายได้ จึงเห็นว่าระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยใช้หลักผสมผสานระหว่างหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐและหลักการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชน แต่ไม่มีลักษณะของการดำเนินคดีโดยประชาชน เนื่องจากไม่ถือว่าประชาชนเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงไม่มีสิทธิดำเนินคดีได้<sup>11</sup>

การดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐในระบบกล่าวหา ซึ่งนิติสัมพันธ์ขององค์กรของรัฐจะเป็นไปในทางราบ กล่าวคือองค์กรทุกฝ่ายมีหน้าที่ค้นหาความจริงมิใช่ต่อสู้กันเห็นได้จากกฎหมายไทยให้ศาลมีอำนาจค้นหาความจริงได้อย่างอิสระและกว้างขวาง ไม่จำกัดเฉพาะพยานหลักฐานเท่าที่คู่ความนำสืบ

แต่ในปัจจุบันความเข้าใจเกี่ยวกับกรณีบทบาทของอัยการในการค้นหาความจริงนั้น โดยทั่วไปมักเข้าใจว่าอัยการเป็นปรปักษ์กับจำเลยหรือผู้ต้องหา กล่าวคือเป็นผู้กล่าวหาฝ่ายหนึ่งและผูถูกกล่าวหาอีกฝ่ายหนึ่งที่ต้องต่อสู้กันในเชิงคดีทุกรูปแบบ โดยมีศาลวางตัวเป็นกลาง อันมีลักษณะนิติสัมพันธ์ของบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องในคดีตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วยกัน 3 ฝ่าย คือ โจทก์ จำเลย และศาลเป็นผู้ตัดสิน เช่นเดียวกันกับการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนตามระบบคอมมอนลอว์ ซึ่งปัจจุบันฐานะของอัยการในศาลตามระบบอัยการสากลนั้น อัยการเป็นโจทก์ทางแบบพิธีเท่านั้น คือเป็นคู่แพ้นะกับจำเลยไม่ได้เพราะอัยการมิได้มีหน้าที่เพียงคุ้มครองผลประโยชน์ของสังคมเพียงอย่างเดียว แต่คุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาด้วย และมีความเข้าใจกรณีบทบาทของตำรวจในการค้นหาความจริงเกี่ยวกับความผิดอาญาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติพนักงาน

<sup>10</sup> แหล่งเดิม.

<sup>11</sup> จาก คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาล่ม 2 สิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญา (น. 16-17), โดย อุทัย อาทิวะช ก, 2554, กรุงเทพฯ.

สอบสวนก็เป็นปรปักษ์กับผู้ต้องหาเช่นเดียวกัน สาเหตุของความเข้าใจผิดเกี่ยวกับวิธีการค้นหาความจริงนั้นก็เนื่องมาจากประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายของประเทศต่าง ๆ หลายประเทศ จึงทำให้นักกฎหมายเกิดความเข้าใจผิดและความสับสน เกี่ยวกับวิธีการค้นหาความจริง และเจตนารมณ์ของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทำให้การค้นหาความจริงไม่บรรลุผลเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากสัมพันธภาพระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมมีการแยกดำเนินการตามหน้าที่ คือต่างคนต่างทำและพยายามแยกบทบาทออกจากกันโดยเด็ดขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานสอบสวนกับอัยการที่แบ่งแยกอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องออกจากกัน ซึ่งไม่สอดคล้องกับระบบอัยการสากลที่ให้อัยการเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้อง<sup>12</sup>

## 2.3 หลักการดำเนินคดีอาญา

หลักการดำเนินคดีอาญา เป็นเรื่องของการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาของเจ้าพนักงานที่เป็นปัญหาว่า เมื่อมีข้อสงสัยอันควรว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องสอบสวนดำเนินคดีหรือไม่ และถ้าฟังได้ว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นจริงเจ้าพนักงานมีหน้าที่ฟ้องร้องคดีนั้นต่อไปหรือไม่ หลักการดำเนินคดีอาญามี 2 หลัก คือหลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายและหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

### 2.3.1 หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย

หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องสอบสวนดำเนินคดีขึ้นเองโดยลำพังเมื่อทราบว่าได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น โดยมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะได้มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษแล้วหรือไม่ และเมื่อได้สอบสวนเสร็จสิ้นแล้วเห็นว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริง เจ้าพนักงานก็มีหน้าที่ต้องฟ้องผู้ต้องหาต่อไป<sup>13</sup>

หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย จึงเป็นการบังคับไปตามกฎหมายโดยเคร่งครัด กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่สอบสวนโดยไม่คำนึงว่าจะมีการร้องทุกข์กล่าวโทษหรือไม่ และเมื่อสอบสวนเสร็จหากพนักงานอัยการเห็นว่ามีความผิดอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดกฎหมายจริงต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งเป็นหลักประกันความเสมอภาคทางกฎหมาย และป้องกันการใช้อิทธิพลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อการบังคับคดีของพนักงานอัยการ อันเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยเด็ดขาด ศาลจะมีอำนาจและบทบาทตั้งแต่ชั้นการสอบสวน

<sup>12</sup> จาก การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานเป็นกระบวนการเดียวกัน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ) (น. 86), โดย สมศักดิ์ ประกอบแสงสวย, 2537, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

<sup>13</sup> จาก กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (น. 96-97), โดย คณิต ณ นคร ค, 2555, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ตรวจสอบและวินิจฉัยชี้ขาดคดี ศาลสอบสวน (Investigating Magistrate) จะควบคุมการสอบสวนอย่างใกล้ชิด โดยพนักงานสอบสวนจะต้องรายงานความคืบหน้าในการสอบสวนคดีอาญาทุกระยะการจับกุม การค้น จะกระทำได้อต่อเมื่อมีหมายศาล ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญากับผู้ต้องหาจะขึ้นอยู่กับกระทำความผิดของผู้ต้องหา ซึ่งถ้าการกระทำเข้ากับองค์ประกอบของความผิด อัยการจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลเสมอ บางกรณีแม้อัยการวินิจฉัยสั่งไม่ฟ้องแล้ว ศาลยังมีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนไปพิจารณาได้อีกครั้งหนึ่ง หากศาลเห็นต่างจากพนักงานอัยการก็มีอำนาจสั่งให้อัยการยื่นฟ้องต่อศาลได้<sup>14</sup>

หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายนั้นเป็นไปในรูปแบบที่เข้มงวดตามตัวบทกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อพนักงานอัยการมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดกฎหมาย พนักงานอัยการต้องยื่นฟ้องต่อศาลเสมอ<sup>15</sup> ซึ่งเมื่อการสอบสวนสิ้นสุดลง อัยการมีหน้าที่ต้องฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แต่ถ้ามีพยานหลักฐานพอฟังได้ว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด หลักนี้จึงเป็นหลักประกันความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายเพราะเจ้าพนักงานต้องดำเนินคดีทุกเรื่องไม่คำนึงถึงตัวบุคคล อีกทั้งยังเป็นการป้องกันเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องคดีไม่ให้ผู้ใดมาใช้อิทธิพลที่มีขอบด้วยความยุติธรรมเพราะเมื่อเจ้าพนักงานมีหน้าที่ดำเนินคดีแล้วไม่ยอมดำเนินคดี ก็เท่ากับเจ้าพนักงานช่วยเหลือผู้กระทำความผิดและจะต้องรับโทษตามกฎหมาย<sup>16</sup>

### 2.3.2 หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลยพินิจ

หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลยพินิจ คือหลักการดำเนินคดีอาญาที่ตรงกันข้ามกับหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นเจ้าพนักงานอาจไม่ดำเนินการสอบสวนได้หรืออาจยุติการสอบสวนได้เสมอ และเมื่อได้สอบสวนแล้วเห็นว่าผู้ต้องหากระทำผิดจริงและมีพยานหลักฐานพอฟ้อง เจ้าพนักงานก็อาจไม่ฟ้องผู้หาคนนั้นได้ด้วยเพราะแนวคิดของการลงโทษได้เปลี่ยนแปลงไป จากการแก้แค้นทดแทนมาเป็นการมองว่าควรลงโทษเพื่อให้เหมาะสมกับความผิด ความชั่วของผู้กระทำผิด การแก้ไขปรับปรุงและคืนกลับสู่สังคมหรือพบว่าข้อเท็จจริงมีเหตุผลอันสมควรไม่ฟ้อง จึงมีรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงคดีได้ เช่น การสั่งไม่ฟ้อง และสามารถถอนฟ้องได้

<sup>14</sup> จาก อัยการกับการใช้ดุลยพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดี: ข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย, โดย ฌ็องจักร ปัทมสิงห์ ณ อยุธยา, 2534, บทบัญญัติ, 47, น. 113.

<sup>15</sup> จาก หลักการชะลอฟ้อง, โดย กุลพล พลวัน, 2520, วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 3(2), น. 22-23.

<sup>16</sup> กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (น. 402). เล่มเดิม.

หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลยพินิจเป็นหลักผ่อนคลายความเข้มงวดในการใช้กฎหมายและเนื่องจากทฤษฎีในการลงโทษในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไป ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ส่วนมากได้เลิกใช้ทฤษฎีแก้แค้นทดแทน (Vergeltungstheorie) และเห็นว่าการลงโทษควรมีจุดมุ่งหมายเพื่อ “การป้องกันทั่วไป” (Generalprävention) กล่าวคือการลงโทษควรกระทำเพื่อให้ผู้กระทำผิดเห็นว่าสังคมส่วนรวมจะไม่นิ่งดูดายกับการกระทำเช่นนั้น และเพื่อเตือนบุคคลทั่วไปในสังคมนั้นด้วยว่า ถ้ามีการกระทำเช่นนั้นขึ้นอีกก็จะต้องได้รับโทษเช่นนั้นเช่นเดียวกันกับการเห็นว่าการลงโทษนั้นควรมีจุดมุ่งหมายเพื่อ “การป้องกันพิเศษ” (Spezialprävention) กล่าวคือการลงโทษนั้นจะต้องให้เหมาะสมกับความผิดและความชั่วของผู้กระทำความผิด เพื่อให้เขาได้มีโอกาสแก้ไขปรับปรุงตนเองไม่กระทำความผิดเช่นนั้นซ้ำขึ้นอีก และเพื่อให้เขากลับเข้าสู่สังคมอีกได้

การฟ้องคดีอาญาตามดุลยพินิจหรือหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลยพินิจนั้น ไม่มีกฎหมายบังคับว่าเมื่ออัยการมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดกฎหมายอัยการต้องฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลเสมอ แต่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลยพินิจไม่ฟ้องได้เมื่อมีเหตุอันสมควร ในเรื่องนี้จึงมีความคิดเรื่องการชะลอฟ้องเกิดขึ้นแต่ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เมื่ออัยการได้ยื่นฟ้องคดีไปแล้ว ก็สามารถถอนคดีได้เสมอภายในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง<sup>17</sup>

หลักการฟ้องคดีตามดุลยพินิจนั้นมีผลดีที่ทำให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลยพินิจอย่างยืดหยุ่น ปรับเข้ากับเปลี่ยนแปลงของสังคมได้เป็นอย่างดี และลดความแข็งแกร่งของกฎหมายไปในตัว สำหรับประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลยพินิจ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกา กรณีประเทศญี่ปุ่นได้บัญญัติกฎหมายออกมารองรับการใช้ดุลยพินิจ โดยบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 248 ว่าการฟ้องคดีอาญานั้นอาจไม่ต้องดำเนินการได้หากไม่จำเป็น เมื่อคำนึงถึงบุคลิกลักษณะ อายุ และสภาพแวดล้อมตัวผู้กระทำความผิด สภาพและความหนักเบาของความผิด หรือสถานการณ์ภายหลังการกระทำความผิด และการถอนฟ้องคดีอาญา อาจเพิกถอนในเวลาใด ๆ ก็ได้ก่อนที่จะมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้น ส่วนกรณีประเทศสหรัฐอเมริกานั้น สมัยก่อนใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย เพราะมีตัวบทกฎหมายหลายฉบับระบุให้ฟ้องคดีมีมูลโดยปราศจากข้อยกเว้น เช่นการบัญญัติถึงหน้าที่ของประธานาธิบดีที่ต้องคอยสอดส่องดูแลว่าได้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างแท้จริง รัฐสภาของรัฐบาลกลางของสหรัฐได้ออกกฎหมายให้อำนาจฟ้องคดีอาญาที่ละเมิดอำนาจรัฐ โดยอัยการจะต้องฟ้องคดีอาญาทุกคดีและระดับรัฐก็ให้ฟ้องคดีที่มีมูลทุกคดี และนอกจากนี้พนักงานอัยการยังมีอำนาจให้มีการต่อรองที่จะยื่นฟ้องในข้อหาที่เบากว่าโดยให้การรับสารภาพ (Plea bargaining)

<sup>17</sup> จาก ดุลยพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา, โดย เกียรติจักร วัฒนสวัสดิ์, 2521, วารสารนิติศาสตร์, 10(1), น. 160.

สำหรับประเทศไทยนั้น เมื่อพิจารณาตามบทกฎหมายแล้วน่าจะเป็นการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ แต่ไม่ใช่ดุลพินิจที่เด็ดขาดทีเดียวนัก กล่าวคือถ้าใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องแล้วเด็ดขาดไม่มีใครแย้งได้ แต่ถ้าใช้ดุลพินิจในทางสั่งไม่ฟ้องแล้วยังไม่เด็ดขาด จะต้องส่งสำนวนให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนเห็นชอบเสียก่อน ถ้าเห็นชอบด้วยคำสั่งไม่ฟ้องจึงเด็ดขาด ถ้าไม่เห็นด้วยก็ทำความเห็นแย้งแล้วส่งให้อัยการชี้ขาดซึ่งมีประเทศไทยประเทศเดียวที่ใช้วิธีการนี้<sup>18</sup>

## 2.4 ระบบการดำเนินคดีอาญาประเทศไทย

ระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยมีลักษณะเช่นเดียวกันกับนานาอารยประเทศ มีกระบวนการดำเนินคดีอาญาแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานหรือชั้นก่อนฟ้อง (pre-trial) และการดำเนินคดีอาญาชั้นศาล (trial) นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การดำเนินคดีอาญาของไทยมีการปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและระบบศาลครั้งสำคัญ กล่าวคือในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้เกิดความแตกต่างของระบบการดำเนินคดีอาญา ในสองช่วงระยะเวลา คือช่วงแรกก่อนการปรับปรุงพัฒนาระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมซึ่งยังใช้กฎหมายดั้งเดิมของไทยและช่วงหลังการปฏิรูประบบกฎหมายและการยุติธรรมเข้าสู่ระบบกฎหมายสมัยใหม่ตามแบบตะวันตก ซึ่งจากการปฏิรูประบบการดำเนินคดีอาญาของไทยดังกล่าว ทำให้เห็นถึงบทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้องจากอดีตจนถึงปัจจุบัน

### 2.4.1 การดำเนินคดีอาญาสมัยการใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477

ระบบการดำเนินคดีอาญาในระยะเริ่มแรกของไทยจนถึงสมัยการปฏิรูปกฎหมายและระบบการศาลหลังสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ไม่ได้แยกขั้นตอนการดำเนินคดีโดยให้มี เจ้าพนักงานเป็นผู้ฟ้องคดี และตุลาการเป็นผู้พิจารณาพิพากษาแต่อย่างใด กล่าวคือกระบวนการเริ่มต้น เมื่อบุคคลผู้ยื่นฟ้องคดีต่อกรมรับฟ้อง เมื่อกรมรับฟ้องไว้แล้วก็จะส่งคำฟ้องไปยังตุลาการเพื่อพิจารณาว่า จะมีคำสั่งให้รับฟ้องหรือไม่ หากมีคำสั่งให้รับฟ้องก็จะส่งคำฟ้องไปยังตุลาการศาลต่าง ๆ ทำการไต่สวนและพิจารณาพิพากษาคดี เมื่อพิพากษาคดีแล้วก็จะส่งคำพิพากษาไปยังผู้ปรับบทเพื่อกำหนดบทลงโทษต่อไป เห็นว่าระบบการดำเนินคดีมีความสลับซับซ้อนไม่มีความเป็นเอกภาพ ลักษณะงานของพนักงานอัยการในฐานะทนายแผ่นดินจึงยังไม่เกิดขึ้น แม้ว่าจะมี เจ้าพนักงานประเภทหนึ่งเรียกว่า “ยกกระบัตร” ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายประการ เช่น การแนะนำเจ้าเมืองในส่วนภูมิภาคในด้านการอำนวยความสะดวก ระบุข้อพิพาทของราษฎร การปฏิบัติราชการบ้านเมือง

<sup>18</sup> งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม (น. 4). เล่มเดิม.

ให้ถูกต้องตามนิติประเพณี ตลอดจนกำกับให้เจ้าเมืองทำหน้าที่การรบทัพป้องกันราชอาณาจักร แล้วรายงานความเป็นไปให้พระมหากษัตริย์ทราบก็ตาม แต่ยกกระบัตรมิได้ทำหน้าที่ดำเนินคดีอาญาด้วยตนเอง จึงไม่สามารถเปรียบเทียบบทบาทอำนาจหน้าที่ของยกกระบัตรว่ามีลักษณะใกล้เคียงกับงานดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการในปัจจุบัน<sup>19</sup> และกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย ใช้วิธีจารีตนครบาลเรื่อยมาจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งขณะนั้นมีประเทศมาอำนาจที่เข้ามาติดต่อกับประเทศไทย เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ได้ตั้งข้อรังเกียจระบบศาลและกฎหมายของไทย โดยเฉพาะวิธีการดำเนินคดีแบบจารีตนครบาล และพยายามเรียกร้องถึงบังคับให้ไทยทำสัญญาเปิดเสรีการค้า ปรับปรุงระบบการยุติธรรม รวมทั้งขอตั้งศาลกงสุลของตนขึ้นในประเทศไทย<sup>20</sup> ครั้นสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นว่า ระบบการศาลและกฎหมายไทยมีความล้าหลังไม่เหมาะสมกับการบริหารประเทศ ทรงมีพระราชดำริว่า การอำนวยความสะดวกของสยามประเทศในขณะนั้น มีความบกพร่องเสื่อมโทรม และไม่ทันสมัย จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงพัฒนากฎหมาย และระบบศาล โดยเร่งด่วน หากปล่อยไว้นานจะส่งผลเสียหายต่อการอำนวยความสะดวกและบ้านเมือง อาจสูญเสียเอกราชได้ และด้วยเหตุที่การดำเนินคดีอาญาตามวิธีพิจารณาแบบจารีตนครบาลเป็นกระบวนการค้นหาความจริงที่มีลักษณะขัดกับกฎหมายสมัยอย่างชัดเจน จึงเป็นระยะเวลาอันสำคัญเร่งด่วนที่จะปรับปรุงพัฒนากฎหมายและการศาลให้เป็นไปตามกฎหมายสมัยใหม่ดังเช่นนานาอารยประเทศ พระองค์จึงได้ทรงว่าจ้างชาวต่างประเทศจากภาคพื้นทวีปยุโรปเป็นที่ปรึกษารัฐบาลของพระองค์ในด้านต่าง ๆ รวมถึงด้านการยุติธรรมด้วย

ในการปฏิรูปกฎหมายครั้งนั้นไทยได้รับอิทธิพลแนวคิดจากระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศภาคพื้นยุโรป โดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศส ในการปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยนั้น ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมิโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน รัตนโกสินทร์ศก 115 และได้มีพระราชบัญญัติยกเลิกวิธีพิจารณาโจรผู้ร้ายจารีตนครบาล รัตนโกสินทร์ศก 115 ด้วย<sup>21</sup>

<sup>19</sup> จาก ระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน: ศึกษาเปรียบเทียบระบบของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) (น. 64), โดย พันตำรวจเอก มานะ เผาะช่วย, 2556, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

<sup>20</sup> จาก สารานุกรมเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายของต่างประเทศและไทย (น. 122-123), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์ และวรรณชัย บุญบำรุง, 2543, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

<sup>21</sup> จาก ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา: สะท้อนทิศทางการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย (น. 56), โดย คณิต ณ นคร ง, 2552, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

หลังจากเริ่มบังคับใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความมิโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ทำให้การดำเนินคดีอาญาของไทยเริ่มเข้าสู่กฎหมายสมัยใหม่ตามแบบอย่างของนานาอารยประเทศมากยิ่งขึ้น ก่อนจะมีการร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายที่กระทำในรูปแบบประมวลกฎหมาย (Codification) ที่กระทำตามแบบอย่างภาคพื้นยุโรป ในปี พ.ศ. 2451 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตั้งคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาขึ้น ประกอบด้วยนักกฎหมายชาวฝรั่งเศส 4 คน ดังนี้

1. นายยอร์ช ปาดู (Georges Padoux) ทำหน้าที่ เป็นประธาน
2. นายมงชาร์วิลล์ (Moncharville) ศาสตราจารย์กฎหมายอยู่ในประเทศอียิปต์
3. นายเรอเน่ กียอง (Rene Guyon) ทนายความในศาลอุทธรณ์ฝรั่งเศส
4. นายริวีแอร์ (Riviere) ผู้พิพากษาในฝรั่งเศส

หลังจากที่การร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเสร็จสิ้นในเดือนพฤษภาคม 2476 รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาขึ้น โดยมี พระยามานวราชเสวี อธิบดีกรมอัยการ เป็นประธาน ต่อมาใน พ.ศ. 2477 ได้ทรงกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ พระยามานวราชเสวี เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ท่านจึงขอลาออกจากตำแหน่งประธานและได้มีการแต่งตั้งให้พระอิสสระภักดี เป็นประธานแทนโดยในช่วงนี้นายกียอง เดินทางกลับไปพักผ่อนที่ประเทศฝรั่งเศส ประธานจึงขอให้นายชาร์ล เดวิส มาช่วยตรวจพิจารณาร่างดังกล่าวด้วย จนตรวจพิจารณาเสร็จ และนำเสนอต่อรัฐบาลได้ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2477

รัฐบาลได้นำร่างดังกล่าวเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. 2478 ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรตรวจติดตามพิจารณาเสร็จประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ในวันที่ 5 มิถุนายน 2478 โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2478<sup>22</sup>

โครงสร้างการดำเนินคดีอาญาขึ้นเจ้าพนักงานตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานี้ ได้แยกการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกัน โดยให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวน และพนักงานอัยการรับผิดชอบการฟ้องร้องซึ่งในการสอบสวนนั้นพนักงานสอบสวนมีอำนาจหน้าที่ทั้งการรวบรวมพยานหลักฐานและการใช้มาตรการบังคับ โดยพนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาชั้นศาล มิได้เข้ามามีส่วนในการตรวจสอบความถูกต้อง เหมาะสมแต่อย่างใด อีกทั้งกฎหมายยังให้อำนาจพนักงานฝ่ายปกครองและนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่เป็นผู้ออกกฎหมายอาญา คือ หมายค้น และหมายจับ อีกด้วย

<sup>22</sup> จาก สารานุกรมเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายของต่างประเทศและของไทย (น. 122-133) โดย ชาญชัย แสงศักดิ์ และวรรณชัย บุญบำรุง, 2543, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

ด้วยเหตุผลที่การสอบสวนคดีอาญามีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอย่างมาก และการสอบสวนเป็นกระบวนการเริ่มต้นของการอำนวยความสะดวกของรัฐ ประชาชนจึงเข้าถึงได้ง่าย อีกทั้งมีความรวดเร็ว คล่องตัว ไม่มีรูปแบบพิธีการเหมือนในการพิจารณาคดีชั้นศาล สถานีตำรวจจึงเปรียบเสมือนเป็น “โรงพัก” ของกระบวนการยุติธรรมที่คู่กรณีใช้สำหรับแสวงหาความเป็นธรรมในเบื้องต้น พนักงานสอบสวนจึงมีบทบาทเป็นที่ยอมรับและเกรงขามของประชาชนทั่วไป แม้จะถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า มีการใช้อำนาจเกินขอบเขตอยู่บ้าง อีกทั้งพนักงานสอบสวน ซึ่งมีชั้นยศ แต่งกายด้วยเครื่องแบบ พกพาอาวุธปืนติดตัวในขณะปฏิบัติหน้าที่ จึงแสดงถึงความเป็นชนชั้นปกครอง และอำนาจรัฐ (ค่านิยมของคนในยุคดังกล่าว) บทบาทของพนักงานสอบสวนจึงมีความโดดเด่นอย่างชัดเจน ดังนั้นอำนาจสอบสวนคดีอาญา จึงผูกขาดอยู่กับฝ่ายตำรวจ เนื่องจากรัฐบาลสามารถกำกับดูแล ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลได้อย่างดี นอกจากนี้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ยังได้ให้อำนาจพนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาได้ด้วย รัฐบาลบางยุคบางสมัยได้มอบให้พนักงานฝ่ายปกครองทำการสอบสวน โดยนโยบายดังกล่าวสลับกันไปมา ระหว่างสองหน่วยงานนี้

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีการแก้ไขเพิ่มเติมตลอดมา จนถึงปัจจุบัน พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2551 และจะมีการแก้ไขอีกต่อไปเพื่อปรับปรุงพัฒนาวิธีการดำเนินคดีอาญาให้เหมาะสมทันสมัย ยังผลให้เกิดความยุติธรรมในสังคม

การที่กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยมีรูปแบบโน้มเอียงไปทางของฝรั่งเศส เนื่องจากอิทธิพลของประเทศฝรั่งเศสที่มีต่อประเทศไทยในขณะนั้น อย่างไรก็ตามโครงสร้างการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานของไทยมิได้สอดคล้องกับรูปแบบของฝรั่งเศส ซึ่งพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีชั้นก่อนฟ้อง โดยให้ผู้พิพากษาและตำรวจฝ่ายคดีทำการสอบสวน ภายใต้การอำนวยการของพนักงานอัยการ

การที่โครงสร้างกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยมิได้วางบทบาทของพนักงานอัยการให้รับผิดชอบเริ่มคดีอาญานับตั้งแต่ชั้นสืบสวนสอบสวน น่าจะมีสาเหตุมาจากกรณีต่อไปนี้<sup>23</sup>

1. แม้อังกฤษมีอิทธิพลต่อประเทศไทยและได้ชักจูงไม่ให้ระบบกฎหมายฝรั่งเศสมีอิทธิพลต่อการวางรูปแบบการดำเนินคดีของไทยมากเกินไป แต่ระบบการดำเนินอาญาของประเทศอังกฤษยังไม่มีพนักงานอัยการ(ในระยะต่อมา เมื่อจัดตั้งองค์กรอัยการขึ้นแล้ว อังกฤษยังคง

<sup>23</sup> จาก ระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน: ศึกษาเปรียบเทียบ ระบบของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และประเทศไทย (คุณฉันทิพร ปรียานุคุณฉันทิพร) (น. 73-75), โดย มานะ เผาะช่วย, พ้นตำรวจเอก, 2556, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ยึดหลักการแบ่งแยกการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกันตามหลักการตรวจสอบถ่วงดุล) แต่ให้ตำรวจอังกฤษมีอำนาจสอบสวนและฟ้องคดี อีกทั้งศาลไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการดำเนินคดีชั้นเจ้าพนักงาน เนื่องจากระบบการดำเนินคดีอาญาเป็นระบบกล่าวหา ดังนั้นการที่โครงสร้างของร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยบัญญัติให้ตำรวจ และพนักงานฝ่ายปกครองเป็นพนักงานสอบสวน โดยพนักงานอัยการไม่มีอำนาจเข้าตรวจสอบควบคุมก็ไม่ได้รับการหักล้างจากฝ่ายอังกฤษในขณะนั้นแต่อย่างใด อีกทั้งยังสนับสนุนเห็นสมควรให้ตำรวจเป็นพนักงานสอบสวนอีกด้วยเพราะมีลักษณะใกล้เคียงกับระบบของตน

2. หากให้มีผู้พิพากษาและพนักงานอัยการเป็นผู้สอบสวนคดีอาญา ดังเช่นระบบฝรั่งเศส จะเกิดปัญหาขาดแคลนบุคลากร เนื่องจากขณะนั้นมีผู้สำเร็จการศึกษากฎหมายและมีความสามารถด้านการสืบสวนสอบสวนน้อยมาก แม้กฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้ แต่ในทางปฏิบัติไม่สามารถกระทำได้ เพราะไม่มีบุคลากร ทั้งนี้จะเห็นได้จากตามระบบการดำเนินคดีอาญาดั้งเดิมของไทยนั้น ไม่มีพนักงานอัยการหรือเจ้าพนักงานของรัฐทำหน้าที่ฟ้องคดี รวมทั้งการพิจารณาคดีกระทำโดยตระลาการ ซึ่งไม่ถือว่าเป็นผู้พิพากษาตามความหมายในปัจจุบัน กระบวนการดำเนินคดีอาญาดั้งเดิมของไทยมีความแตกต่างจากระบบสมัยใหม่แบบตะวันตกโดยสิ้นเชิง การสอบสวนคดีอาญาจึงไม่สามารถกระทำโดยเจ้าพนักงานอันประกอบด้วย พนักงานอัยการ ตำรวจฝ่ายคดี และผู้พิพากษาสอบสวนอย่างระบบของฝรั่งเศส

3. ในขณะนั้นประเทศไทยมีหน่วยงานตำรวจทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญาแล้ว กล่าวคือ ระหว่างปี พ.ศ. 2400-2405 รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ตั้งกองโปลิสคอนสเทเบิลขึ้นมา (Police Constable Force) โดยว่าจ้าง กัปตัน เอส.เบ.เบิร์ดแอมส์ (Captain Sammoal Joseph Bird Ames) ชาวอังกฤษ ซึ่งได้รับบรรดาศักดิ์เป็น หลวงรัฐยาภิบาลบัญชา มาเป็นผู้พิจารณาวางโครงการจัดตั้งกองตำรวจ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเขตนครหลวง ตามแบบอย่างยุโรปขึ้นเป็นครั้งแรก

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การปรับปรุงกิจการตำรวจได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง นอกจากได้ขยายงานตำรวจนครบาลโดยให้ นายเอ.เจ.ยาดิน (A.J.Jadine) มาช่วยงานเพิ่มขึ้นแล้ว ยังได้จัดตั้งตำรวจขึ้นในรูปทหารโปลิติ เมื่อ พ.ศ. 2419 สำหรับเป็นกำลังรักษาความสงบเรียบร้อยในส่วนภูมิภาค และให้สามารถปฏิบัติการทางทหารได้ด้วย โดยว่าจ้าง นายยี.เซา (G.Shchau) ชาวเคนมาร์ก มาเป็นผู้วางโครงการผู้บังคับบัญชาส่วนมากก็โอนมาจากนายทหาร ต่อมาใน พ.ศ. 2420 ได้เปลี่ยน กองทหารโปลิติ เป็น กรมกองตระเวนหัวเมืองจนถึงปี 2440 ได้ตั้งกรมตำรวจขึ้นแทนกรมกองตระเวนหัวเมือง โดยมีพลตรีพระยาवासเทพ (ยี.เซา) เป็นเจ้ากรมตำรวจ ทำให้ประเทศไทย (สยาม) ในช่วงระยะเวลานั้น มีตำรวจเป็นเจ้าพนักงาน

บังคับใช้กฎหมายอาญา มีความพร้อมมากกว่าหน่วยราชการอื่นที่จะทำการสืบสวนและสอบสวนความผิดอาญา

ดังนั้น ในช่วงระยะดังกล่าวกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติให้เจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้ดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน กล่าวคือ ทำการสืบสวนสอบสวน จับกุม และฟ้องคดีเองได้ตามกฎหมายโปลิต 53 ข้อ และ พระราชบัญญัติโปลิตสภา ซึ่งอำนาจฟ้องคดีของตำรวจ สืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 มาตรา 19 บัญญัติให้มีผู้ว่าคดีทำหน้าที่พนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาลแขวง พนักงานสอบสวนซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจหรือตำรวจตรีขึ้นไป ทำหน้าที่ผู้ว่าคดี อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. 2517 ได้แก้ไขเพิ่มเติมยกเลิกผู้ว่าคดี โดยให้พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีในศาลแขวง

4. เหตุผลสำคัญอย่างยิ่งที่กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยให้อำนาจตำรวจและพนักงานปกครองเป็นพนักงานสอบสวน เนื่องจากหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 รัฐบาลต่อการควบคุมอำนาจการบริหารประเทศ มุ่งเน้นการรักษาความสงบเรียบร้อยอย่างเข้มงวด เพื่อรักษาอำนาจทางการเมืองเอาไว้ โดยไม่ให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากนัก จึงให้อำนาจตำรวจและฝ่ายปกครองรับผิดชอบการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญในการอำนวยความยุติธรรม ซึ่งทั้งสององค์กรอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของฝ่ายการเมืองคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้เพื่อเหตุผลด้านการความมั่นคงของประเทศ

#### 2.4.2 การดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้องของประเทศไทยในปัจจุบัน

การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานของไทยปัจจุบันเป็นไปตามหลักเกณฑ์แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่บังคับใช้ในการดำเนินคดีอาญาทุกขั้นตอนทั้งในชั้นเจ้าพนักงานและชั้นศาล ด้วยรูปแบบของรัฐทำให้ระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยมีความเป็นหนึ่งเดียว

หลักเกณฑ์การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานหลังจากการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น แม้จะสอดคล้องกับกฎหมายสมัยใหม่เป็นที่ยอมรับของประเทศมหาอำนาจ แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไป สภาพการณ์ทางสังคม และประชาคมโลกเปลี่ยนแปลงไปอีกทั้งช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาเกิดกระแสโลกาภิวัตน์ ค่านิยมด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชนแบ่งบานขึ้น ส่งผลให้หลักเกณฑ์การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานหลายประการล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับแนวคิดลัทธิเสรีนิยม (Liberalism) การแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์การดำเนินคดีอาญาจึงต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีความเหมาะสมตามกาลสมัยจนกระทั่งต่อมาวันที่ 11 ตุลาคม 2540 สมัยประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติสำคัญเกี่ยวกับการ

ดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานดังเช่น ให้ศาลเป็นผู้ออกหมายอาญา คือ หมายจับและหมายค้น แทนที่พนักงานฝ่ายปกครองและนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ในการสอบสวนผู้ต้องหาให้มีทนายความ หรือบุคคลที่ผู้ต้องหาไว้วางใจอยู่ร่วมสอบปากคำผู้ต้องหา และพนักงานสอบสวนมีอำนาจควบคุมตัวผู้ต้องหาเพียง 48 ชั่วโมง เท่านั้น นับแต่มีการนำตัวผู้ต้องหาถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวน นับว่าเป็นการสอดคล้องตามหลักสากลอย่างยิ่ง

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่สำคัญอีก ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับที่ 22 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ทำให้การดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานเป็นระบบสากลดังที่เป็นอยู่ มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาเนื่องจากมีฐานะเป็นประธานในคดี โดยกำหนดให้พนักงานสอบสวนต้องรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถกระทำได้ ทั้งเพื่อการพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาตามหลักรับฟังความทุกฝ่าย เปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาที่มีสิทธิแสดงพยานหลักฐานในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตามในส่วนของการสร้างการดำเนินคดีชั้นเจ้าพนักงานยังคงเป็นไปตามรูปแบบเดิมมิได้มีการปรับปรุงแก้ไขแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาพบว่าระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย เป็นระบบผสม กล่าวคือ การดำเนินคดีชั้นเจ้าพนักงานหรือก่อนฟ้องคดีเป็นระบบไต่สวน ส่วนการดำเนินคดีชั้นการพิจารณาของศาลเป็นระบบกล่าวหา

โครงสร้างการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานของไทย ประกอบด้วยสองขั้นตอนคือ ขั้นตอนการสืบสวนและการสอบสวนของพนักงานสอบสวน และขั้นตอนการตรวจพิจารณาสำนวนการสอบสวนและการสั่งคดีของพนักงานอัยการ ดังนั้นในชั้นก่อนฟ้องระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยจึงแบ่งแยกการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกันอย่างเด็ดขาด รวมทั้งให้เจ้าพนักงานต่างองค์กรทำหน้าที่แต่ละขั้นตอน ซึ่งแม้จะไม่มีบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไว้โดยชัดแจ้งว่า ให้แยกการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกัน แต่เมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนวิธีการสอบสวนและอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องแล้ว ทำให้เห็นได้ว่า การสอบสวนและการฟ้องร้องเป็นเรื่องที่แยกจากกันไม่เป็นกระบวนการหนึ่งเดียว

การแบ่งแยกการสอบสวนฟ้องร้องเช่นนี้ นับว่าไม่สอดคล้องกับระบบอัยการที่สมบูรณ์ และเกิดปัญหาต่อการอำนวยความยุติธรรมเป็นอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตามนักวิชาการบางท่านมีความเห็นว่า แม้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยในปัจจุบันแบ่งแยกความรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้องออกจากกัน ซึ่งการแบ่งแยกดังกล่าวนี้เกิดจากทางปฏิบัติมากกว่า เพราะการดำเนินการของพนักงานสอบสวนนั้น หากเข้าใจกันโดยนัยดังกล่าวนี้ การดำเนิน

คดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้องของไทยก็เป็นกระบวนการดำเนินคดีที่เป็นกระบวนการเดียวกันอยู่แล้ว<sup>24</sup>

#### 2.4.3 การสอบสวน

การสอบสวนเป็นการดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้องเป็นการค้นหาความจริงในชั้นเจ้าพนักงาน การค้นหาความจริงในทางอาญา เป็นการกระทำของรัฐที่ได้กระทำตามกฎหมาย และทำได้โดยชอบด้วยกระบวนการ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงอันมีทั้งผลดีและผลร้ายของผู้ถูกกล่าวหาไม่ว่าจะเป็นการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน การตรวจค้นเพื่อพิสูจน์หรือค้นหาความผิด ตลอดจนการค้นหาพยานบุคคล พยานเอกสาร หรือพยานวัตถุ อันเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ จากทุกฝ่าย ก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการ การประเมินค่าพยาน (Evaluation) ว่ามีความน่าเชื่อถือเพียงใด (Credibility) เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงอันเป็นยุติ<sup>25</sup> ในการดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้องของไทยมีสององค์หลักที่เป็นผู้รับผิดชอบคือ องค์กรพนักงานสอบสวน และองค์กรพนักงานอัยการ ส่วนพนักงานฝ่ายปกครอง รวมทั้งเจ้าพนักงานที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนรวมทั้งพนักงานตรวจคนเข้าเมือง เจ้าพนักงานกรมสรรพสามิต และเจ้าพนักงานอื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11) ได้ให้คำนิยามไว้ว่าการสอบสวนหมายความว่ารวมถึงการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ การสอบสวนจึงเป็นการกระทำโดยพนักงานสอบสวน เมื่อมีความผิดเกิดขึ้น แล้วมีผู้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ พนักงานสอบสวนก็จะรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการทั้งหลายเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อจะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และนำตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ การสอบสวน จึงเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงโดยตรงและเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนส่วนรวม หากยอมให้มีการพิจารณาคดีโดยง่ายแล้วจะเกิดความเสียหายแก่กระบวนการยุติธรรม โดยอาจนำเอาเรื่องที่ไม่มีความจริงมาฟ้อง ทำให้ผู้บริสุทธิ์ต้องเดือดร้อนเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีโดยไม่จำเป็น ดังจะเห็นได้จากมาตรา 120 ที่บัญญัติว่าห้ามมิให้พนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาลโดยมิได้ทำการสอบสวนในความผิดที่กล่าวหา และ

<sup>24</sup> ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา: สะท้อนทิศทางการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย (น. 56).  
เล่มเดิม.

<sup>25</sup> จาก หลักการค้นหาความจริงในชั้นสอบสวน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 5), โดย สุเมธ จิตต์พานิชย์, 2538, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

การสอบสวนคดีอาชญา นอกจากป้องกันการกลั่นแกล้งผู้บริสุทธิ์มิให้ได้รับความเดือดร้อนแล้ว ยังเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงในเรื่องที่ถูกกล่าวหาด้วย<sup>26</sup> ซึ่งการสอบสวน ประกอบด้วยเนื้อหา 2 ประการ คือ การรวบรวมพยานหลักฐาน กับ การใช้มาตรการบังคับ

#### 2.4.3.1 การรวบรวมพยานหลักฐาน

การรวบรวมพยานหลักฐาน เริ่มเมื่อมีการกล่าวหาว่ามีความผิดอาญาเกิดขึ้น<sup>27</sup> และต้องเริ่มโดยมิชักช้า<sup>28</sup> ต้องรวบรวมพยานหลักฐานทั้งที่เป็นโทษและที่เป็นคุณแก่ผู้ถูกกล่าวหา กล่าวคือ การสอบสวนต้องเป็นการค้นหาความจริงเกี่ยวกับการกระทำของผู้ต้องหา ซึ่งการที่พนักงานสอบสวนจะทราบถึงข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อที่จะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดนั้น พนักงานสอบสวนจะรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เพียงเพื่อพิสูจน์ให้เห็นถึงความผิดของผู้ต้องหาเพียงอย่างเดียวไม่ได้ แต่หมายรวมถึงพยานหลักฐานใดที่อาจพิสูจน์ให้เห็นความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาที่เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนต้องรวบรวมอยู่ในสำนวนการสอบสวนด้วย รวมทั้งข้อเท็จจริงอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ ต้องรวบรวมพยานหลักฐาน ข้อเท็จจริง เพื่อให้พนักงานอัยการสั่งคดี ดังจะเห็นได้จากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 บัญญัติว่า ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหาและเพื่อที่จะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิด หรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา

ดังนั้นการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าวจึงต้องรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดทั้งที่เป็นผลดีและผลร้ายตลอดจนเหตุบรรเทาโทษที่เกี่ยวกับการกระทำและตัวของผู้ต้องหาด้วย เพราะการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐที่ทุกฝ่ายมีหน้าที่ค้นหาความจริงเช่นเดียวกับระบบกฎหมายของประเทศในภาคพื้นยุโรป ถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย รัฐมีหน้าที่อำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น รัฐมีอำนาจและหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ฉะนั้นองค์กรของรัฐทุกฝ่ายอันได้แก่ พนักงานสอบสวน อัยการ และศาล ต้องร่วมมือกันและช่วยกันค้นหาความจริงเพื่อให้ได้ความจริงอันถ่องแท้ และมีความเชื่อมโยงของฝ่ายต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมทั้งทางกฎหมายและทางปฏิบัติ ฉะนั้นเมื่อการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ทุกฝ่ายต่างก็มีหน้าที่

<sup>26</sup> จาก *ความเป็นภาวะวิสัยของการสอบสวน* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 7), โดย ศิพร โกวิท, 2551, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

<sup>27</sup> *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (น. 39). เล่มเดิม.

<sup>28</sup> *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* มาตรา 131.

ที่จะต้องตรวจสอบค้นหาความจริงในการดำเนินคดีในชั้นเจ้าพนักงาน เจ้าพนักงานจึงมีหน้าที่ตรวจสอบค้นหาความจริงโดยไม่ผูกมัดกับคำร้องของผู้ใด<sup>29</sup> การสอบสวนเป็นการตรวจสอบความจริง การสอบสวนจึงต้องเป็นการค้นหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของผู้ต้องหา และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวผู้ต้องหา

พยานหลักฐานที่ต้องรวบรวมจึงมี 3 ชนิด

- (1) พยานหลักฐานที่เป็นผลร้ายแก่ผู้ต้องหาหรือพยานหลักฐานที่ยันผู้ต้องหา
- (2) พยานหลักฐานที่เป็นผลดีแก่ผู้ต้องหาหรือเป็นประโยชน์กับผู้ต้องหา และ
- (3) พยานหลักฐานที่เกี่ยวกับเหตุบรรเทาโทษของผู้ต้องหา<sup>30</sup>

#### 2.4.3.2 การใช้มาตรการบังคับ

มาตรการบังคับเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่ใช้เป็นในการดำเนินคดีอาญา แต่ต้องมีการตรวจสอบและควบคุมการใช้มาตรการบังคับด้วย เนื่องจากการใช้มาตรการบังคับ จะต้องเกิดขึ้นจากความจำเป็น มาตรการบังคับในการดำเนินคดีอาญา ได้แก่ การเรียก การจับ การค้น การควบคุม การขังและการนำตัว เป็นมาตรการบังคับเกี่ยวกับการที่จะเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ

ในการดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้อง พนักงานสอบสวนมีอำนาจใช้มาตรการบังคับในการควบคุมและปล่อยชั่วคราว ซึ่งการควบคุมตัวผู้ต้องหาเป็นสิ่งจำเป็น โดยมีวัตถุประสงค์สามประการคือ

1. เพื่อให้การสอบสวนเป็นไปโดยเรียบร้อย ไม่ให้ผู้ต้องหาเข้าไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือเพื่อความปลอดภัยของผู้ต้องหาเองในบางกรณี
2. เพื่อให้มีตัวผู้ต้องหาไว้ดำเนินคดี ในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้นจะต้องทำการสอบสวนผู้ต้องหาแจ้งข้อหาและเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาต่อสู้คดีเสียก่อนจึงฟ้องคดีได้ อีกทั้งการพิจารณาคดีต้องกระทำต่อหน้าจำเลย
3. เพื่อประกันการบังคับโทษ เนื่องจากการสอบสวนมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ และการลงโทษทางอาญามุ่งกระทำต่อตัวผู้กระทำความผิดเป็นสำคัญ

คดีอาญาซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลอาญาหรือศาลจังหวัด มีระยะเวลาควบคุมผู้ต้องหาในชั้นสอบสวนได้ไม่เกิน 48 ชั่วโมง หากมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ระหว่างการสอบสวน พนักงานสอบสวนต้องยื่นคำร้องและนำตัวผู้ต้องหาไปศาลเพื่อขอให้ศาลออกหมายขังผู้ต้องหาไว้ต่อไป

<sup>29</sup> กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (น. 63). เล่มเดิม.

<sup>30</sup> แหล่งเดิม.

คดีที่อยู่ในอำนาจศาลแขวงพนักงานสอบสวนมีอำนาจควบคุมผู้ต้องหาไว้ 48 ชั่วโมง หากไม่สามารถฟ้องผู้ต้องหาได้ทันภายในระยะเวลาดังกล่าว พนักงานสอบสวนต้องนำตัวผู้ต้องหาไปยื่นผิดฟ้อง โดยยื่นคำร้องต่อศาลแขวงเพื่อขออนุญาตผิดฟ้องได้ไม่เกิน 5 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 6 วัน หากไม่สามารถฟ้องได้ทันภายในระยะเวลาการผิดฟ้อง การจะฟ้องผู้ต้องหาได้จะต้องได้รับอนุญาตจากอัยการสูงสุดก่อน

คดีที่อยู่ในอำนาจศาลเยาวชนและครอบครัว พนักงานสอบสวนมีอำนาจควบคุมผู้ต้องหาได้ 24 ชั่วโมง และต้องนำตัวไปศาลเพื่อไต่สวนตรวจสอบการจับกุมและการปฏิบัติหน้าที่ต่อผู้ต้องหา ในระหว่างการควบคุมว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ผู้ต้องหาถูกจับกุม หากไม่สามารถฟ้องได้ทัน พนักงานสอบสวนจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอผิดฟ้องได้ครั้งละ 15 วัน ไม่เกิน 4 ครั้ง หากไม่สามารถฟ้องได้ทันภายในระยะเวลาการผิดฟ้อง การจะฟ้องผู้ต้องหาจะต้องได้รับอนุญาตจากอัยการสูงสุดเช่นเดียวกัน สำหรับการปล่อยชั่วคราวนั้น พนักงานสอบสวนมีอำนาจปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาในชั้นสอบสวนได้

ในอดีตรับ การควบคุม การขัง และการปล่อยชั่วคราว ในทางปฏิบัติ จะพิจารณาอย่างแยกส่วนออกจากกัน ทั้งที่ในหลักการเรื่องต่าง ๆ เป็นเรื่องเดียวกัน ในการที่จะจับบุคคลใดได้หรือไม่ นั้น นักกฎหมายจะดูกันที่เหตุที่จะจับได้หรือไม่ เช่น มีหมายจับหรือไม่ เป็นกรณีที่จะจับได้ โดยไม่มีหมายจับหรือไม่<sup>31</sup> ส่วนการที่จะออกหมายจับได้หรือไม่ นั้น นักกฎหมายจะดูบทบัญญัติว่าด้วยเหตุที่จะออกหมายจับ<sup>32</sup> ซึ่งนักกฎหมายเราเห็นว่าเป็นเรื่องต่างหากจากกัน โดยที่การจับคือการที่จะเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ การออกหมายจับก็คือการที่จะเอาตัวบุคคลบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ การควบคุมและการขังก็คือการที่จะเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ การปล่อยชั่วคราวก็คือการผ่อนปรนในการเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ รวมความก็คือการจับที่ดี การออกหมายจับที่ดี การควบคุมและการขังที่ดี รวมตลอดถึงการปล่อยชั่วคราวที่ดีเป็นเรื่องเดียวกัน คือ เป็นเรื่องของ “การเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ”<sup>33</sup>

อย่างไรก็ตาม เหตุที่จะออกหมายจับในปัจจุบัน ได้มีการเปลี่ยนแปลงไป การเปลี่ยนแปลงเกิดจากการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมโดยรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เมื่อปี 2540 ที่ได้มีการทำให้เหตุที่จะออกหมายจับกับเหตุที่จะออกหมายขัง เป็นเหตุหรือเป็นเรื่องเดียวกัน<sup>34</sup> กล่าวคือการจับที่ดี

<sup>31</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 78.

<sup>32</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 66.

<sup>33</sup> อภิวิวัฒน์กระบวนการยุติธรรม (น. 141). เล่มเดิม.

<sup>34</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 57.

เหตุที่จะออกหมายจับก็ดี การขังก็ดี และเหตุที่จะออกหมายขังก็ดี ตลอดถึงการปล่อยชั่วคราวก็ดี เหล่านี้เป็นเรื่องเดียวกัน คือ เป็นเรื่อง “การเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ” และเปลี่ยนแปลงอำนาจในการออกหมายจับจากพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ชั้นผู้ใหญ่ไปเป็นอำนาจของศาลหรือของผู้พิพากษาแทนที่พนักงานฝ่ายปกครองและนายตำรวจ ชั้นผู้ใหญ่ ในการสอบสวนผู้ต้องหาให้มีความหรือบุคคลที่ผู้ต้องหาไว้วางใจอยู่ร่วมสอบปากคำผู้ต้องหา และพนักงานสอบสวนมีอำนาจควบคุมตัวผู้ต้องหาเพียง 48 ชั่วโมงเท่านั้นนับแต่มีการนำตัวผู้ต้องหามาถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวน นับว่าเป็นการสอดคล้องตามหลักสากล เป็นอย่างยิ่ง

#### 2.4.3.3 ผู้มีอำนาจในการสอบสวน

ประเทศไทยมีลักษณะโน้มเอียงไปในระบบกล่าวหา ( Accusatorial System) โดยองค์การต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมแยกดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้โดยอิสระ กล่าวได้ว่าพนักงานสอบสวนมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานโดยตลอด จนเห็นว่าการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว จึงเสนอสำนวนการสอบสวนพร้อมด้วยความเห็นไปยังพนักงานอัยการ ซึ่งการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยนั้นได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาด้วย ทั้งนี้ตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2475 จนกระทั่งมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งให้ทั้งฝ่ายปกครองและตำรวจมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา ในทางปฏิบัติได้มีการโอนหน้าที่การสอบสวนคดีอาญากันมาหลายครั้งระหว่าง “ตำรวจ” กับ “ฝ่ายปกครอง” ปัจจุบันการสอบสวนคดีอาญาอยู่ในอำนาจหน้าที่ของตำรวจโดยตลอด<sup>35</sup> ส่วนฝ่ายปกครองนั้นมีความอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาในเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งเป็นเรื่องในการเปรียบเทียบปรับ และกระทรวงมหาดไทยได้ให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ “ถ่วงดุล” พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจโดยการตราข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม กรณีพนักงานอัยการนั้นมีอำนาจหน้าที่กลั่นกรองสำนวนแล้วมีคำสั่งในคดี เช่น ให้ความเห็นชอบในการเปรียบเทียบปรับ สั่งสอบสวนเพิ่มเติม สั่งงดการสอบสวน สั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง<sup>36</sup> โดยมีกฎหมายคุ้มครองความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่คือ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 และระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 ฉะนั้นพนักงานสอบสวน คือเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ทำการสอบสวน<sup>37</sup> โดยทำการรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการทั้งหลายอื่น ตามประมวลกฎหมายวิธี

<sup>35</sup> จาก การสอบสวนคดีพิเศษ: กลไกที่ทำให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพ (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต) (น. 41-42), โดย เชษฐ ฐนธิวงศ์, 2549, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.

<sup>36</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140-147.

<sup>37</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (6).

พิจารณาความอาญาที่เกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ<sup>38</sup>

พนักงานสอบสวนของไทย มี 2 ประเภท คือ พนักงานสอบสวนคดีอาญาทั่วไป และ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

### 1. พนักงานสอบสวนคดีอาญาทั่วไป

พนักงานสอบสวนคดีอาญาทั่วไปเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยจะต้องมียศร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่าร้อยตำรวจตรีขึ้นไป และมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.ตร.<sup>39</sup> (ก.ตร. หมายถึง คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ) พนักงานสอบสวนในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นข้าราชการระบบชั้นยศ(Rank Classification) มีการฝึกอบรมและการบังคับบัญชาคล้ายกับองค์กรทหาร โดยเฉพาะพนักงานสอบสวนผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ซึ่งผลของระบบการศึกษาอบรมและวัฒนธรรมองค์กรตำรวจนี้ ได้ส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในการอำนวยความยุติธรรมเป็นอย่างมาก

### 2. พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนสังกัดกรมสอบสวนคดีพิเศษ (Department Of Special Investigation เรียกย่อ ๆ ว่า ดี เอส ไอ) กระทรวงยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่สอบสวนคดีอาญาพิเศษกระบวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ บางกรณีกฎหมายกำหนดให้ต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารร่วมทำการสอบสวนด้วย จึงนับเป็นก้าวสำคัญยิ่งของการพัฒนาโครงสร้างการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานของไทย ที่ให้พนักงานอัยการมีบทบาทเข้าเริ่มคดีแต่ต้น แม้ว่าพนักงานอัยการจะยังไม่เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบก็ตาม ก็ถือได้ว่าการสอบสวนคดีอาญาพิเศษเป็นการสอบสวนที่เป็นไปในทิศทางของการเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนฟ้องร้อง<sup>40</sup>

การสอบสวนคดีอาญาเริ่มต้นด้วยความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย ไม่ได้ให้อำนาจพนักงานอัยการทำหน้าที่รับคำร้อง

<sup>38</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11).

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 44 บัญญัติว่า ตำแหน่งข้าราชการ ตำรวจซึ่งเป็นพนักงานสอบสวน มีชื่อตำแหน่งระดับต่าง ๆ ดังนี้ คือ พนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนผู้ชำนาญการ พนักงานสอบสวนผู้ชำนาญการพิเศษ พนักงานสอบสวนผู้ทรงคุณวุฒิ พนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญ และพนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญพิเศษ.

<sup>40</sup> ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา: สะท้อนทิศทางพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย (น. 41). เล่มเดิม.

ทุกข์หรือคำกล่าวโทษ หรือเริ่มคดีการดำเนินคดีอาญาด้วยตนเองแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามสำหรับการสอบสวนคดีอาญาบางลักษณะกฎหมายให้อำนาจอัยการสูงสุดหรือผู้ทำการแทนรับผิดชอบการสอบสวน รวมทั้งในการสอบสวนคดีพิเศษ พนักงานอัยการเข้ามีบทบาทในการสอบสวนเช่นเดียวกัน

พนักงานอัยการมีอำนาจการสอบสวนได้สองลักษณะคือ การเข้าร่วมทำการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนซึ่งได้มีการเริ่มต้นการสอบสวนไปก่อนแล้วโดยพนักงานอัยการมิได้เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ และการทำการสอบสวนด้วยตนเองอันเป็นคดีที่เริ่มต้นที่พนักงานอัยการ ซึ่งพนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบสำหรับการสอบสวนคดีที่พนักงานอัยการนั้น กฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการ มีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน สอบปากคำพยานบุคคลออกคำสั่งเรียกบุคคลใดมาให้การต่อพนักงานอัยการ ออกคำสั่งให้ส่งพยานหลักฐาน เอกสารหรือวัตถุ และดำเนินการอื่นตามที่เห็นสมควร รวมทั้งอาจแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการใดตามที่เห็นสมควรก็ได้ แต่ทั้งนี้ ถ้าผู้ที่ได้รับคำสั่งนั้นเป็นคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหา บุคคลดังกล่าวจะไม่มาหรือไม่ให้ถ้อยคำหรือไม่ส่งพยานหลักฐาน เอกสารหรือวัตถุตามที่เรียกก็ได้<sup>41</sup>

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาซึ่งมิใช่การร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนหรือร่วมทำสำนวนสอบสวนกับพนักงานสอบสวน ให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน ทั้งนี้ ให้พนักงานอัยการเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และมีอำนาจ และหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยในการค้น การจับ และการคุมขังอาจร่วมกับเจ้าพนักงานตำรวจ หรือเจ้าพนักงานอื่น หรือแจ้งให้เจ้าพนักงานตำรวจ หรือเจ้าพนักงานอื่นดำเนินการก็ได้<sup>42</sup> กล่าวโดยสรุป พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาดังต่อไปนี้

ก. เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบการสอบสวนความผิดกระทำความผิดอาญา ความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำความผิดอาญาไทย ให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือจะมอบหมายหน้าที่นั้น ให้พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนแทนก็ได้ในกรณีที่อัยการสูงสุดหรือผู้รักษการแทนมอบหมายให้พนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวน

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 16.

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 17.

อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนจะมอบหมายให้พนักงานอัยการคนใดทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนก็ได้

ให้พนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายให้เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือให้การสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนมีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนรวมถึงบรรดาอำนาจและหน้าที่ประการอื่นที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการในกรณีที่พนักงานอัยการทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามคำสั่งและคำแนะนำของพนักงานอัยการในเรื่องที่เกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐานในกรณีจำเป็น พนักงานสอบสวนต่อไปนี้มีอำนาจสอบสวนในระหว่างรอคำสั่งจากอัยการสูงสุด หรือผู้รักษาการแทน

(1) พนักงานสอบสวนซึ่งผู้ต้องหาถูกจับในเขตอำนาจ

(2) พนักงานสอบสวนซึ่งรัฐบาลประเทศอื่นหรือบุคคลที่ได้รับความเสียหายได้ร้องฟ้อง ให้ทำโทษผู้ต้องหาเมื่อพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนแล้วแต่กรณี เห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้ทำความเห็นตามมาตรา 140 มาตรา 141 หรือมาตรา 142 ส่งพร้อมสำนวนไปยังอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทน<sup>43</sup>

ข. ร่วมทำสำนวนการสอบสวนในคดีอาญาทั่วไป พนักงานอัยการเข้าร่วมทำการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนในกรณีดังต่อไปนี้

การสอบสวนในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือในกรณีที่ผู้ตายถูกกล่าวหาว่าต่อสู้ขัดขวางเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการ ตามหน้าที่ ให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้พนักงานอัยการเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนในการทำสำนวนสอบสวนการทำสำนวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบโดยพนักงานอัยการอาจให้คำแนะนำ ตรวจสอบพยานหลักฐาน ถามปากคำ หรือสั่งให้ถามปากคำบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ตั้งแต่เริ่มการทำสำนวนสอบสวนนับแต่โอกาสแรกเท่าที่จะพึงกระทำได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนและมีเหตุอันควรไม่อาจรอพนักงานอัยการเข้าร่วมในการทำสำนวนสอบสวนให้พนักงานสอบสวนทำสำนวนต่อไปได้ แต่ต้องบันทึกเหตุที่ไม่อาจรอพนักงานอัยการไว้ในสำนวนและถือว่าเป็นการทำสำนวนสอบสวนที่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>44</sup> สำหรับวิธีการในการทำสำนวนร่วมกันพนักงานอัยการอาจดำเนินการดังต่อไปนี้

<sup>43</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20.

<sup>44</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 155/1.

1. ให้คำแนะนำแก่พนักงานสอบสวนในการทำสำนวนสอบสวน โดยทำเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาก็ได้ ทั้งนี้ ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหรือบันทึกคำแนะนำของพนักงานอัยการไว้ในสำนวนสอบสวน

2. แจ้งให้พนักงานสอบสวนทราบถึงความประสงค์จะตรวจสอบพยานหลักฐานหรือเรียกให้พนักงานสอบสวนนำพยานหลักฐานมาให้ตรวจสอบก็ได้ โดยพนักงานอัยการต้องลงลายมือชื่อ ในบันทึกการตรวจสอบพยานหลักฐานด้วย

3. ร่วมกับพนักงานสอบสวนในการถามปากคำผู้เสียหาย ผู้ต้องหา พยาน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยพนักงานอัยการต้องลงลายมือชื่อในบันทึกคำให้การของบุคคลดังกล่าวด้วย

4. ในกรณีที่พนักงานอัยการมีความประสงค์จะให้มีการถามปากคำบุคคลใด นอกเหนือจากบุคคลที่พนักงานสอบสวนจะถามปากคำ ให้พนักงานอัยการสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการ ในกรณีที่พนักงานอัยการร่วมถามปากคำ ให้พนักงานอัยการลงลายมือชื่อในบันทึกคำให้การ ของบุคคลดังกล่าวด้วย<sup>45</sup>

#### ค. ร่วมทำสำนวนชั้นสูตรพลิกศพ

พนักงานอัยการเข้าร่วมทำสำนวนชั้นสูตรพลิกศพกับพนักงานสอบสวนในกรณีที่ความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่<sup>59</sup>

#### ง. สหวิชาชีพการถามปากคำเด็กหรือเยาวชน

พนักงานอัยการร่วมซักถามปากคำพยาน ผู้เสียหาย หรือผู้ต้องหา ซึ่งเป็นเด็กหรือเยาวชน ในฐานะ สหวิชาชีพ<sup>46</sup>

#### จ. ร่วมทำสำนวนการสอบสวนคดีอาญาพิเศษ

พนักงานอัยการทั้งอัยการพลเรือนและอัยการทหารเข้าร่วมทำการสอบสวนในคดีอาญาพิเศษ ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรือพนักงานอัยการทหาร พ.ศ. 2547 ลงวันที่ 20 สิงหาคม 2547

<sup>45</sup> กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการทำสำนวนสอบสวนร่วมกัน ระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ข้อ 4 (ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ 9 มิถุนายน 2553).

<sup>46</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 133 ทวิ.

#### 2.4.3.4 เขตอำนาจการสอบสวน

ในการปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญานั้น จะมีการแบ่งเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวน ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาตาม มาตรา 18 วรรคสาม “ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติในมาตรา 19 มาตรา 20 และมาตรา 21 ความผิดอาญาได้เกิดในเขตอำนาจพนักงานสอบสวนคนใด โดยปกติให้เป็นหน้าที่พนักงานสอบสวนผู้นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนความผิดนั้น ๆ เพื่อดำเนินคดี เว้นแต่เมื่อมีเหตุจำเป็นหรือเพื่อความสะดวก จึงให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหาหนีที่อยู่ หรือถูกจับเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการสอบสวน”

จะเห็นได้ว่าจุดเกาะเกี่ยวของอำนาจของพนักงานสอบสวน คือ ที่เกิดเหตุที่อยู่ของผู้ต้องหาและที่ที่ผู้ต้องหาถูกจับ โดยถือที่เกิดเหตุเป็นจุดเกาะเกี่ยวที่สำคัญ เว้นแต่เมื่อมีเหตุจำเป็นหรือเพื่อความสะดวก จึงให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหาหนีที่อยู่หรือถูกจับเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการสอบสวน และในมาตรา 19 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เป็นการไม่แน่ว่าการกระทำผิดอาญาได้กระทำในท้องที่ใดในระหว่างหลายท้องที่
- (2) เมื่อความผิดส่วนหนึ่งกระทำในท้องที่หนึ่ง แต่อีกส่วนหนึ่งในอีกท้องที่หนึ่ง
- (3) เมื่อความผิดนั้นเป็นความผิดต่อเนื่องและกระทำต่อเนื่องกันในท้องที่ต่าง ๆ เกินกว่าท้องที่หนึ่งขึ้นไป

- (4) เมื่อเป็นความผิดซึ่งมีหลายกรรม กระทำลงในท้องที่ต่าง ๆ กัน
- (5) เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้ต้องหากำลังเดินทาง
- (6) เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้เสียหายกำลังเดินทาง

จากบทบัญญัติมาตรา 18 วรรคสาม และมาตรา 19 วรรคหนึ่ง แสดงว่าไม่มีที่ใดหรือคดีใดที่อยู่นอกอำนาจการสอบสวน แต่เพื่อขจัดปัญหาการเกี่ยงงอนกันหรือการแข่งขันกันระหว่างพนักงานสอบสวนซึ่งอาจจะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องถูกกระทบกระเทือนจากการดำเนินคดีซ้ำในมูลคดีเดียวกัน จึงได้กำหนดให้มีหัวหน้าพนักงานสอบสวนหรือพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนขึ้นดังนี้

มาตรา 19 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีข้างต้น พนักงานสอบสวนต่อไปนี้เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน

- (ก) ถ้าจับผู้ต้องหาได้แล้ว คือพนักงานสอบสวนซึ่งท้องที่ที่จับได้อยู่ในเขตอำนาจ
- (ข) ถ้าจับผู้ต้องหายังไม่ได้ คือพนักงานสอบสวนซึ่งท้องที่ที่พบการกระทำผิดก่อนอยู่ในเขตอำนาจ

และมาตรา 21 ในกรณีที่ไม่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในจังหวัดเดียวกันควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดนั้นมีอำนาจชี้ขาด แต่ในจังหวัดพระนคร และธนบุรี ให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนซึ่งมีตำแหน่งตั้งแต่รองอธิบดีกรมตำรวจขึ้นไปเป็นผู้ชี้ขาด

ในกรณีที่ไม่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในระหว่างหลายจังหวัด ควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ให้อธิบดีกรมอัยการหรือผู้ทำการแทนเป็นผู้ชี้ขาดการรื้อคำชี้ขาดนั้นไม่เป็นเหตุให้งดการสอบสวน”

อาจกล่าวได้ว่า พนักงานสอบสวนนั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์กรในการดำเนินคดีอาญาสามารถทำการสอบสวนคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจของตนได้ทั่วราชอาณาจักรอำนาจสอบสวนเป็นอำนาจเดียวมิได้แบ่งแยกออกเป็นส่วน ๆ

#### 2.4.3.5 การทำความเข้าใจและพิจารณาสิ่งคดี

เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนตามที่กฎหมายระบุไว้ในมาตรา 18 วรรคสาม มาตรา 19 วรรคสอง (ก) หรือ (ข) และมาตรา 20 เห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว มาตรา 140 มาตรา 141 และมาตรา 142 ได้กำหนดให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบเป็นผู้ทำหน้าที่สรุปสำนวนทำความเข้าใจการสอบสวน หรือทำความเข้าใจตามท้องสำนวนการสอบสวนว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปยังพนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน ส่วนมาตรา 143 และมาตรา 144 ก็กำหนดให้พนักงานอัยการปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาสิ่งคดีด้วยการสั่งไม่ฟ้อง สั่งฟ้อง และสั่งสอบสวนเพิ่มเติมและสั่งให้พนักงานสอบสวนพยายามเปรียบเทียบปรับเพื่อยุติคดี

ตามมาตรา 140 กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการสรุปสำนวนสิ่งคดีของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบไว้ขึ้นอยู่กับว่าผลของการสอบสวนรู้ตัวผู้กระทำความผิดหรือไม่ ดังนี้

##### 1. ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิด

ตามมาตรา 140 (1) กรณีผลการสรุปสำนวน ไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้เป็นผู้กระทำความผิด พนักงานสอบสวนโดยพลการมีอำนาจงดการสอบสวนหรือทำความเข้าใจควรงดการสอบสวน และส่งสำนวนไปให้พนักงานอัยการพิจารณา โดยขึ้นอยู่กับอัตราโทษของความผิดในคดีที่ทำการสอบสวน ดังนี้

##### 1.1 ความผิดนั้นมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี

ให้พนักงานงดการสอบสวน และบันทึกเหตุที่งดนั้นไว้ และให้ส่งบันทึกพร้อมกับสำนวนไปยังพนักงานอัยการ

## 1.2 ถ้าความผิดนั้นมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี

ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการพร้อมทั้งความเห็นที่ควรให้งดการสอบสวน

ทั้งสองกรณีดังกล่าว ถ้าพนักงานอัยการสั่งให้งด หรือให้ทำการสอบสวนต่อไป ให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามนั้น

### 2. ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิด

ตามมาตรา 140 (2) กรณีผลการสรุปสำนวนของพนักงานสอบสวน ปรากฏว่ารู้ตัวผู้กระทำความผิด กฎหมายกำหนดให้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการต้องใช้บทบัญญัติมาตรา 141 มาตรา 142 มาตรา 143 มาตรา 144 รวม 4 มาตรา เป็นแนวปฏิบัติดังนี้

#### 2.1 ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่เรียกหรือจับตัวยังไม่ได้

กรณีผลการสอบสวนปรากฏว่ารู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่เรียกหรือจับตัวยังไม่ได้ มาตรา 141 กำหนดวิธีปฏิบัติว่า เมื่อได้ความตามทางสอบสวนอย่างไร ให้พนักงานสอบสวนทำความเข้าใจว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปพร้อมกับสำนวนยังพนักงานอัยการและให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังนี้

(1) ถ้าให้พนักงานอัยการ เห็นชอบด้วยว่าควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ยุติการสอบสวนโดยสั่งไม่ฟ้องและให้พนักงานอัยการแจ้งคำสั่งให้พนักงานสอบสวนทราบ

(2) ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรสอบสวนต่อไป ก็ให้สั่งพนักงานสอบสวนปฏิบัติเช่นนั้น

(3) ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรสั่งฟ้อง ก็ให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ได้ตัวผู้ต้องหา ถ้าผู้ต้องหาอยู่ต่างประเทศให้พนักงานอัยการจัดการเพื่อขอให้ส่งตัวข้ามแดนมา

2.2 ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิดและผู้นั้นถูกควบคุมหรือขังอยู่ หรือปล่อยชั่วคราวหรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก

กรณีผลการสอบสวนปรากฏว่ารู้ตัวผู้กระทำความผิด และผู้นั้นถูกควบคุมหรือขังอยู่ หรือปล่อยชั่วคราว หรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียกนั้น มาตรา 142 มาตรา 143 และมาตรา 144 กำหนดให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบและพนักงานอัยการร่วมกันปฏิบัติดังนี้

#### (1) ข้อปฏิบัติของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ

ให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบทำความเข้าใจตามท้องสำนวนการสอบสวนว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปยังพนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน

ในกรณีที่เสนอความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง

ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนพร้อมด้วยความเห็นไปยังพนักงานอัยการส่วนตัว ผู้ต้องหาให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจปล่อยหรือปล่อยชั่วคราว ถ้าผู้ต้องหาถูกขังอยู่ให้ขอเอง หรือ ขอให้พนักงานอัยการขอต่อศาลให้ปล่อย

ในกรณีที่เสนอความเห็นควรสั่งฟ้อง<sup>47</sup>

ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนพร้อมตัวผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ เว้นแต่ ผู้ต้องหานั้นถูกขังอยู่แล้ว

แต่ถ้าเป็นความผิดซึ่งพนักงานสอบสวนเปรียบเทียบได้ และผู้กระทำความผิดได้ปฏิบัติตามเปรียบเทียบนั้นแล้ว

ให้พนักงานสอบสวนบันทึกการเปรียบเทียบนั้นไว้ แล้วส่งไปให้พนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน เนื่องจากตามมาตรา 37 (2) (3) และ (4) และหากเป็นความผิดซึ่งพนักงานสอบสวนเปรียบเทียบได้ และผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบแล้ว คดีอาญาย่อมเลิกกัน มีผลทำให้ สิทธิภาคีอาญาไม่ฟ้องย่อมระงับไปตามมาตรา 39 (3) เพื่อเป็นการถ่วงดุล และสร้างระบบ ตรวจสอบว่าพนักงานสอบสวนใช้อำนาจถึงตุลาการระงับคดีโดยถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ มาตรา 142 วรรคสี่ จึงบัญญัติว่า “พิมพ์มาตรา 142 วรรคสี่”

(2) ข้อปฏิบัติของพนักงานอัยการ

เมื่อพนักงานอัยการได้รับความเห็นชอบและสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนตามมาตรา 142 แล้ว มาตรา 143 กำหนดให้พนักงานอัยการการปฏิบัติเกี่ยวกับการสั่งคดี ดังนี้

ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง

ให้พนักงานอัยการออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานสอบสวน ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อศาลต่อไป

ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใด มาให้ซักถามเพื่อสั่งต่อไป

(ข) วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลขังแล้วแต่กรณี และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

<sup>47</sup> จาก คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (น. 388-389), โดย ชานิส เกสวาทิกษ์, 2554, กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

## 2.5 บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา

อัยการถือกำเนิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศส เป็นสถาบันที่ชาวฝรั่งเศสมีความภูมิใจว่าเป็นของฝรั่งเศสโดยแท้โดยมิได้เอาแบบอย่างมาจากผู้ใด<sup>48</sup> การก่อตั้งองค์กรอัยการขึ้นเป็นผลพวงของความไม่เป็นธรรมในกระบวนการสอบสวน ฟ้องร้องและตัดสินคดีอาญาในฝรั่งเศสก่อนการปฏิวัติ ซึ่งดำเนินการโดยให้องค์กรเดียวทำหน้าที่ทั้งสอบสวน ฟ้องร้องและตัดสินคดีอาญา ทำให้เกิดการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรมและการใช้อำนาจรัฐในการลงโทษทางอาญาอย่างปราศจากหลักเกณฑ์และไม่เป็นธรรมนี้เองเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่นำมาสู่การปฏิวัติครั้งใหญ่ในฝรั่งเศสในที่สุด โดยก่อนที่จะมีการก่อตั้งสถาบันอัยการขึ้น หลังการปฏิวัติของฝรั่งเศสใหม่ ๆ ได้มีการพยายามนำเอาแนวความคิดการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา (Accusatorial System) มาใช้ โดยจัดให้มีระบบคณะลูกขุน ระบบการค้นหาความจริง โดยทนายทั้งสองฝ่ายซักถามพยานในที่สาธารณะ สิทธิในการมีทนาย ฯลฯ ซึ่งเป็นแนวคิดของระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) ในประเทศอังกฤษ แต่ต่อมาก็เป็นที่ประจักษ์ว่า ระบบดังกล่าวไม่สามารถจะใช้อย่างได้ผลในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีพื้นฐานของระบบไต่สวน (Inquisitorial System) มาเป็นเวลานาน ในที่สุดจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างครั้งใหญ่อีกครั้งหนึ่ง โดยเป็นการจัดระบบเสียใหม่ภายใต้โครงสร้างของระบบดั้งเดิม แต่ให้มีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลที่เหมาะสมเพื่อที่จะสามารถอำนวยความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง

ในการปฏิรูปครั้งหลังนี้ ได้มีการแยกองค์กรตุลาการซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ชี้ขาดตัดสินคดีออกจากองค์กรที่มีหน้าที่สอบสวนและฟ้องร้องโดยเด็ดขาด ในขณะเดียวกันก็ได้มีการก่อตั้งองค์กรอัยการขึ้นมา มีหน้าที่เป็นองค์กรอำนวยความยุติธรรมของฝ่ายบริหารในชั้นก่อนฟ้องคดีอาญาต่อศาล องค์กรที่ดั่งขึ้นมาใหม่นี้พัฒนามาจากตำแหน่ง Procureur du Roi หรือ Counsel of the King ซึ่งเป็นที่ปรึกษาทางกฎหมายแก่พระมหากษัตริย์ที่มีอยู่แล้วในขณะนั้น โดยปรับปรุงให้มีฐานะเป็นตุลาการ (Magistrat) แต่อยู่ภายใต้ฝ่ายบริหาร โดยมีอิสระที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยคามเที่ยงธรรมโดยปราศจากการแทรกแซงหรือแรงกดดันจากฝ่ายบริหาร

จากลักษณะพิเศษที่กล่าวมานี้เอง องค์กรอัยการจึงเป็นองค์กรในลักษณะที่ไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์มีความเป็นเอกลักษณ์ซึ่งเป็นผลพวงจากแนวความคิดของนักกฎหมายชาวฝรั่งเศสที่ต้องการสร้างองค์กรฝ่ายบริหารที่สามารถเข้าไปกำกับดูแลให้ความยุติธรรมแก่ผู้เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมได้ตั้งแต่เริ่มต้นโดยไม่ต้องรอให้เรื่องถึงศาล ซึ่งอาจจะสายเกินไป จากลักษณะของความเป็นองค์กร “กึ่งบริหารกึ่งตุลาการ” นี้เอง ทำให้บางครั้งยากแก่การทำความเข้าใจ

<sup>48</sup> จาก “อัยการฝรั่งเศส” ชีวิตและผลงาน โกนเมน ภัทรภิรมย์ (น.60), โดย โกนเมน ภัทรภิรมย์, 2536, กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.

เข้าใจ สถานภาพ บทบาท และความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการนำเอาแนวคิดของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ซึ่งมีอิทธิพลจากระบบการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (popular prosecution) ที่มีปรัชญาของการคุ้มครองสิทธิผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการด้วยวิธีการที่แตกต่างกันไปมาปะปนกันก็ยิ่งอาจทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนไปได้

อย่างไรก็ตาม ก็เป็นที่น่าสังเกตว่าแนวคิดการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ (Public prosecution) โดยองค์กรอัยการนั้นเป็นที่ยอมรับกันมากขึ้นเรื่อย ๆ แม้จากประเทศที่มีอิทธิพลจากระบบกฎหมายคอมมอนลอว์จะเห็นได้ว่าแม้ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษ และใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ก็ได้รับเอาระบบอัยการซึ่งมีอิทธิพลจากประเทศเนเธอร์แลนด์และฝรั่งเศสเข้าไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้แต่ประเทศอังกฤษซึ่งเป็นต้นแบบของระบบคอมมอนลอว์และระบบการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular prosecution) ก็ได้มีการก่อตั้งองค์กรอัยการขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2529 จึงอาจกล่าวได้ว่าแนวคิดการจัดตั้งสถาบันอัยการในฐานะเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ในการอำนวยความยุติธรรมฝ่ายบริหารซึ่งมีฝรั่งเศสเป็นผู้คิดค้น ได้รับการยอมรับและนำไปใช้ปฏิบัติทั่วโลก ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของบทบาทขององค์กรอัยการที่ต้งขึ้น<sup>49</sup>

จะเห็นได้ว่า ในประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย หรือ ซีวิลลอว์ (Civil Law) มีแนวคิดพื้นฐานว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นหน้าที่ของรัฐ จึงมีระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) หน่วยงานศาล อัยการและตำรวจต่างร่วมมือกันในการค้นหาความจริง (Cooperation Doctrine) และในภาคพื้นยุโรปนั้น ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกที่จัดให้มีระบบอัยการ และรูปแบบอัยการของฝรั่งเศสได้เป็นแบบอย่างของอัยการประเทศอื่น ๆ และประเทศต่าง ๆ เองก็ได้กำหนดให้อัยการมีหน้าที่สอบสวนคดีอาญา ควบคุมดูแลตำรวจในการสอบสวนคดีอาญา และมีอำนาจในการฟ้องคดีอาญา เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น สิงคโปร์ เป็นต้น ซึ่งการสอบสวนไม่ว่าจะกระทำโดยตำรวจหรือพนักงานอัยการก็ถือว่าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันซึ่งแต่ละประเทศได้กำหนดอำนาจหน้าที่สำคัญเพื่อในการดำเนินการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญา และโดยเหตุนี้จึงต้องมีหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐาน และการใช้มาตรการบังคับเพื่อให้ได้มาซึ่งความ

<sup>49</sup> จาก “อัยการกับกระบวนการยุติธรรม,” โดย กิตติพงษ์ กิตยารัตน์, 2539 (ธันวาคม) *บทพัฒนคดี*, 52(4), น. 137-138. (อ้างถึงใน *การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ) (น. 24-25), โดย สุทธาสินี สันหรีดี, 2551, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย).

จริง และยังได้ให้อำนาจในการกลั่นกรองคดีเพื่อประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม ดังนั้น อำนาจของพนักงานอัยการที่ได้กระทำไปจึงสามารถแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

### 1) เป็นผู้รักษากฎหมาย

เนื่องจากอัยการในระบบสากลจะมีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย มาตรการบังคับในตัวด้วย ทำให้การอำนวยความยุติธรรมของพนักงานอัยการ จะต้องมีความยุติธรรมเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย และตามหลักศีลธรรมด้วย โดยพนักงานอัยการเป็นผู้ดูแลมิให้ผู้ไม่ควรได้โทษต้องได้รับโทษ และให้ผู้สมควรได้รับโทษต้องมารับโทษ

### 2) เป็นทนายแผ่นดิน

ถือเป็นลักษณะอุดมการณ์ของพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ พนักงานอัยการเป็นตัวแทนของรัฐและมีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ จึงมิใช่คู่ความในเนื้อหา พนักงานอัยการต้องดำเนินคดีแทนแผ่นดินหรืออีกนัยหนึ่งคือแทนประชาชน จึงมีความหมายอยู่ในคำว่าพนักงานอัยการย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินคดีหรือไม่ดำเนินคดีใดคดีหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและการเมือง นอกจากนี้ยังเป็นที่ยกย่องและรับแก้ต่าง ให้หน่วยงานของรัฐ ทำหน้าที่ในคดีแพ่งหรืออาญาอีกด้วย

### 3) เป็นกึ่งตุลาการ

อัยการมีที่มาจากอำนาจตุลาการโดยการแบ่งแยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องออกมาจากตุลาการ อำนาจของอัยการจึงเป็นการใช้อำนาจตุลาการอย่างหนึ่ง พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องได้ แม้จะเห็นว่าการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดและมีพยานหลักฐานพอฟ้อง แต่ลักษณะของการทำงานของอัยการนั้นจะเป็นการสั่งคดีโดยการกระทำของบุคคลเพียงคนเดียว เป็นหน้าที่ที่จะต้องมีมโนธรรมกำกับด้วยเสมอ<sup>50</sup> ทำให้พนักงานอัยการควรค้นหาความจริงอย่างเพียงพอก่อนสั่งคดี และทำคำสั่งคดีให้มีความเป็นภาวะวิสัย

การที่พนักงานอัยการมีบทบาทอำนาจในการสอบสวนและใช้อำนาจกึ่งตุลาการ(Quasi-Judicial) นั้นเพราะเป็นผู้แทนอำนาจของฝ่ายบริหาร เมื่อทำหน้าที่อัยการ อาจเรียกได้ว่า ตุลาการฝ่ายอัยการ ตามอำนาจตุลาการซึ่งเป็นผู้พิจารณาชี้ขาดว่าผู้ใดได้กระทำความผิดหรือไม่เพียงใด เป็นหน้าที่ตุลาการศาลที่ต้องตัดสิน แต่การที่จะพิจารณาว่าผู้ใดควรจะถูกฟ้องหรือไม่ พนักงานอัยการจะเป็นผู้ตัดสินหรือชี้ขาดโดยเหตุผลตามควรแก่ความยุติธรรม โดยไม่มีข้อจำกัดใด ๆ แม้ถึงว่าบุคคลนั้น ๆ จะได้กระทำการอันกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด อำนาจหน้าที่นี้เป็นหลักที่ใช้กัน

<sup>50</sup> จาก ภูมิธรรมของพนักงานอัยการ, โดย คณิศ ฅ นคร จ, 2551, ภูมิธรรมและบทบาทของพนักงานอัยการ, น. 11.

ทั่วไปในระบบของพนักงานอัยการ<sup>51</sup> การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการมีลักษณะพิเศษต่อการสอบสวนโดยตรง เพราะการสั่งคดีจะมีการเปลี่ยนแปลงและมีอิทธิพลต่อการรับโทษด้วยการกำหนดโทษด้วย จึงต้องวางตัวเป็นประโยชน์สาธารณะและความไว้วางใจเชื่อถือได้ ไม่มีอคติและเหยียดเชื้อชาติ ทำให้เห็นว่าบทบาทต้องสอดคล้องกับความยุติธรรมอย่างกระตือรือร้น<sup>52</sup>

จะเห็นได้ว่า อัยการในระบบสากลมีลักษณะอำนาจหน้าที่ในทางอาญาอย่างกว้างขวาง โดยเริ่มตั้งแต่เกิดการกระทำความผิด ผู้เสียหายสามารถร้องทุกข์ต่อพนักงานอัยการได้ มีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานหรือควบคุมในการสอบสวน ทำการกลั่นกรองและสั่งคดี มีอำนาจในมาตรการบังคับและการฟ้องคดี และเมื่อศาลพิจารณาพิพากษาคดีแล้ว อัยการก็มีบทบาทในการดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำพิพากษาคดีด้วย<sup>53</sup> ตามหลักสากลพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้อง กล่าวคือ จะเข้าไปรับผิดชอบคดีอาญาตั้งแต่ต้น โดยเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนและมีพนักงานสอบสวนทำหน้าที่สอบสวนตามที่พนักงานอัยการมอบหมาย การสอบสวนที่มีลักษณะเช่นนี้ ทำให้การค้นหาคำความจริงเป็นไปในทิศทางเดียวกันและถูกต้องตามหลักกฎหมาย ทำให้การสอบสวนมีความเป็นภาวะวิสัย

## 2.6 บทบาทของเจ้าพนักงานในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มอังกักรในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้มีหน้าที่ในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอยู่ 3 องค์การด้วยกัน คือ

1. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)
2. อัยการสูงสุด
3. ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

องค์กรทั้งสามนี้ มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแตกต่างกันไปตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดไว้ และรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังได้กำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นอีก 2 ฉบับคือ

<sup>51</sup> จาก อำนาจสั่งคดีของพนักงานอัยการ, โดย อุทิศ แสน โกสิก, 2551, อัยการนิเทศ, 30, น. 19-20.

<sup>52</sup> From *Criminal Justice Ethics: theory and Practice* (pp. 88-89), by Cyndi Banks, 2004.

<sup>53</sup> จาก ความเป็นภาวะวิสัยของพนักงานอัยการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยและฝรั่งเศส (น. 12), โดย ปาณิส วงศ์ทุมมาลา, 2555, กรุงเทพฯ.

1. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ เป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางและอิสระ ซึ่งจะได้กล่าวถึงความเป็นมาในการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นในประเทศไทยต่อไป

2.6.1 ความเป็นมาและแนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่มีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ในจำนวน 15 ฉบับ อันเป็นผลมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ที่ได้บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 99 คน โดยรัฐสภาเป็นผู้เลือกเพื่อให้ทำหน้าที่ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้แล้วเสร็จภายในกำหนด 240 วัน นับแต่วันที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภาครบจำนวน 99 คน โดยต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้ดำเนินการเสร็จภายในเวลาที่กำหนด และได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งที่ 7/2540 (สมัยสามัญ ครั้งที่ 2) เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2540 จากจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งสิ้น 651 คน ด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบ 574 เสียง ไม่เห็นชอบ 16 เสียง และงดออกเสียง 17 เสียง โดยไม่ต้องมีการนำเสนอให้ประชาชนลงประชามติ ต่อมาได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540

2.6.1.1 เหตุผลและความจำเป็นในการร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540

การทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทยโดยเฉพาะในวงราชการหรือที่เรียกว่า “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” มีมานานและได้ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งในช่วงเวลาที่ประเทศไทยกำลังใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 นั้น สถานการณ์กระแสโลกจากภายนอกและภายในประเทศได้มีส่วนสนับสนุนและผลักดันให้ประเทศไทยจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญที่ทันสมัยและเป็นที่ยอมรับของนานาชาติอารยประเทศ กล่าวคือ มีสถานการณ์ภายนอกประเทศ ที่เป็นแรงผลักดันจากประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะ

ประเทศมหาอำนาจทั้งหลาย เช่น เยอรมนี อังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา มีเนื้อหาสำคัญ ได้แก่ การปกครองระบอบประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจ ระบบการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินแบบเปิดกว้าง การเคารพและรับรองสิทธิมนุษยชน การแข่งขันทางการค้าเสรี และการรักษาคุณภาพสภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งถ้าหากประเทศไทยไม่ให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าวอาจถูกกีดกันทางการค้า และไม่ได้รับเงินกู้หรือความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ จากต่างประเทศ ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และปัจจัยจากสถานการณ์ภายในประเทศ กล่าวคือ ภายหลังจากเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ เมื่อวันที่ 17-20 พฤษภาคม 2535 ปัญหาที่เกิดขึ้นคือกระแสเรียกร้องจากประชาชนให้มีการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงโดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการเมือง การเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาลที่ไม่อาจคัดสรรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีอุดมการณ์และมีคุณธรรม ซึ่งมีสาเหตุเกิดจากการซื้อเสียงของเหล่านักการเมืองเพื่อเข้าสู่ระบบการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพฤติกรรมที่ส่อไปทางทุจริตอันเนื่องมาจากการซื้อเสียงและการซื้อตำแหน่งรัฐมนตรี ขณะเดียวกันข้าราชการประจำมีการซื้อตำแหน่งผู้บริหารในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐจึงก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันแผ่ขยายเข้าสู่โครงการขนาดใหญ่ และที่เป็นระบบเป็นเครือข่ายที่ซับซ้อนทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน จากสาเหตุดังกล่าว รัฐสภาในสมัย นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรก<sup>54</sup> ได้ตอบสนองแนวความคิดกระแสเรียกร้องดังกล่าว โดยแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่าคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) มีศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธานทำหน้าที่ศึกษาแนวทางในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญที่จะใช้บังคับต่อไป และต่อมาในสมัยรัฐบาลภายใต้การนำของนายบรรหาร ศิลปะอาชา นายกรัฐมนตรีได้สนับสนุนให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 โดยคำนึงถึงข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยดังกล่าว จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) มีนายชุมพล ศิลปะอาชา เป็นประธาน ทำหน้าที่ศึกษาและนำเสนอแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อรัฐบาล ซึ่งในที่สุดก็ประสบความสำเร็จ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2539 ให้มีองค์กรในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในรูปของสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร)

<sup>54</sup> จาก *วิเคราะห์เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ* (น. 48-49), โดย วิรัช วิรัชนิการวรรณ, 2542, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

### 2.6.1.2 แนวคิดในการร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540

กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญและวิสามัญ จำนวน 7 คณะ คือ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์ คณะกรรมาธิการวิชาการข้อมูลและศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการจดหมายเหตุ ตรวจรายงานการประชุมและกิจการสภา คณะกรรมาธิการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ประจำจังหวัด และคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ในเบื้องต้นคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบความคิดพื้นฐาน หลักการ และสาระสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีการกำหนดประเด็นปัญหาและหลักการสำคัญในการแก้ปัญหา โดยการนำข้อเสนอและความเห็นของประชาชนและองค์กรต่าง ๆ ตลอดจนผลจากการศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญในอดีตจัดทำเป็นกรอบโครงสร้าง แล้วเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบเป็นหลักการเพื่อนำไปรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และเมื่อได้รับฟังความคิดเห็นมาแล้วสภาร่างรัฐธรรมนูญก็จะเป็นผู้กำหนดกรอบเวลาในการทำงาน และกำหนดกรอบของงานที่จะต้องทำ ซึ่งกรอบแนวความคิดพื้นฐานได้แบ่งแยกออกเป็น 3 เรื่องใหญ่ ๆ ดังนี้

1. กรอบแนวความคิดในเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง<sup>55</sup> ประกอบด้วย ประเด็นการพิจารณาในเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของประชาชน แนวนโยบายแห่งรัฐ การปกครองส่วนท้องถิ่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการลงประชามติ
2. กรอบแนวความคิดในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ<sup>56</sup> ประกอบด้วยประเด็นการพิจารณาในเรื่องการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และการตรวจเงินแผ่นดิน
3. กรอบแนวความคิดในเรื่องสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง<sup>57</sup> ประกอบด้วยประเด็นการพิจารณาในเรื่อง พรรคการเมือง การเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง รัฐสภาและการดำเนินงานของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

<sup>55</sup> สภาร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2540.

<sup>56</sup> สภาร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2540.

<sup>57</sup> สภาร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ 8 เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2540.

### 2.6.1.3 แนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ภายหลังเหตุการณ์นองเลือดเดือนพฤษภาคม 2535 กลุ่มนายทหารที่เรียกตัวเองว่าชาติชาย ชุณหะวัณ ถูกกดดันให้ต้องวางมือจากการเมือง และเปิดทางให้มีการเลือกนายกรัฐมนตรี และจัดตั้งรัฐบาลกันใหม่ซึ่งนายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรีที่มีแนวความคิดเสรีนิยม และมีความสามารถสูงในการบริหารจัดการได้รับการโปรดเกล้าแต่งตั้งให้กลับเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีเป็นครั้งที่สอง ภายใต้บรรยากาศทางการเมืองใหม่ที่เปิดกว้าง สังคมไทยได้ก้าวเข้าสู่ยุคของการปฏิรูปทางการเมืองอีกครั้งหนึ่งกลุ่มพลังทางสังคมต่าง ๆ เช่น กลุ่มเรืออากาศตรีฉลาด วรฉัตร กลุ่มหมอประเวช วะสี พรรคพลังธรรม กลุ่มสมาพันธ์ประชาธิปไตย กลุ่มนักศึกษา กลุ่มอาจารย์มหาวิทยาลัยได้สร้างกระแสเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยให้เหตุผลว่าสังคมไทยตกอยู่ในสภาพที่เสื่อมโทรมและมีปัญหาพอกพูนสะสมมาเป็นเวลานาน ซึ่งมีปัญหาหลายประการดังต่อไปนี้

ประการแรก คือ ปัญหาโครงสร้างพื้นฐานของสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความยากจนในชนบท ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปัญหาการล่มสลายของสถาบันทางสังคม เช่น สถาบันครอบครัว สถาบันศาสนา เป็นต้น

ประการที่สอง คือ ปัญหาการใช้ระบบอำนาจนิยมและระบบอุปถัมภ์มาเอื้อประโยชน์ทางการเมืองระหว่างกลุ่มผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นกับกลุ่มทุนขนาดใหญ่ เกิดการซื้อเสียงเลือกตั้งเพื่อแย่งชิงกันเข้าไปบริหารประเทศ<sup>58</sup>

ประการสุดท้าย คือ ปัญหาความไม่สมดุลของการพัฒนาระหว่างเมืองกับชนบท<sup>59</sup> ระบบการเมืองและภาคเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลให้ระบบการเมืองและข้าราชการมีความล้าหลังเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเศรษฐกิจ มีการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมเข้าแทรกแซงสถาบันการเงิน และมีการทุจริตคอร์รัปชัน<sup>60</sup>

<sup>58</sup> จาก ระเบียบการปกครองแบบประชาธิปไตย: วิสัยทัศน์ในสองทศวรรษหน้า (น. 414-417), โดย ลิขิต ชีระเวทิน, 2541, กรุงเทพฯ: สายธาร.

<sup>59</sup> จาก สองนคราประชาธิปไตย (น. 7-9), โดย อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2538, กรุงเทพฯ: มติชน.

<sup>60</sup> จาก รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ (น.103-114), โดยคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.), 2541, กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ.

การเคลื่อนไหวเรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางการเมืองดังกล่าว โดยเฉพาะการถอดข้าวประท้วงที่หน้ารัฐสภาของเรืออากาศตรีฉลาด วรฉัตร อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ จากจังหวัดตราด และกรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2537 เพื่อเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งตำแหน่งหัวหน้าผู้บริหารทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ จังหวัด และเทศบาล ถือได้ว่าเป็นการกดดันรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัยอย่างยิ่ง ในที่สุดรัฐบาลต้องหาทางออกโดยการรอมชอมให้ประธานรัฐสภาแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2537 เพื่อศึกษาพิจารณา ค้นคว้า ตรวจสอบ รวบรวมความคิดเห็นและเรียบเรียงบทบัญญัติขึ้นเป็นร่างรัฐธรรมนูญ ร่างกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคการเมือง และร่างกฎหมายอื่นอันจำเป็นต่อการพัฒนาระบบการปกครอง รวมถึงยกวางข้อเสนอแนะเพื่อการจัดทำแผนหรือโครงการพัฒนาหรือปฏิรูปการเมืองการปกครองของประเทศ<sup>61</sup>

ต่อมาในปี 2538 สมัยรัฐบาลบรรหาร ศิลปะอาชา ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองเพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และตามมาด้วยการแก้ไข มาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534 ให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 99 คน แยกเป็นตัวแทนของจังหวัด ๆ ละ 1 คน รวม 76 คน และผู้ทรงคุณวุฒิด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์การบริหารราชการ นิติศาสตร์ รวม 23 คน เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญยกร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยแล้ว และรัฐสภาให้ความเห็นชอบจึงประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน<sup>62</sup> โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในระบบการเมืองไทย ทั้งด้านสถาบันการเมือง และกระบวนการทางการเมือง เกิดสถาบันทางการเมืองใหม่ ๆ ขึ้นเป็นจำนวนมาก อาทิ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการรัฐสภา และเกิดกระบวนการทางการเมืองใหม่ ๆ เช่น การทำประชาพิจารณ์ การเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น ทั้งนี้จุดประสงค์หลักของการปฏิรูปทางการเมืองก็เพื่อส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน และเพื่อให้ระบบการเมืองมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้

<sup>61</sup> จาก ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย (น.5), โดยคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, 2538, กรุงเทพฯ: เคล็ดไทย.

<sup>62</sup> จาก บริหารงานแบบบรรหาร: ศึกษาแนวคิดและวิธีตัดสินใจ (น. 9-24), โดย นิกร จันทน์, 2543, กรุงเทพฯ.

หรืออีกนัยหนึ่งก็คือการปฏิรูปทางการเมืองของไทยที่เกิดขึ้นเป็นไปภายใต้กรอบความคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ,มีความสุจริตและชอบธรรม<sup>63</sup>

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 10 กล่าวถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ ซึ่งมีเนื้อหาย่อยแบ่งออกเป็น 4 ส่วนตามลำดับ ได้แก่ การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การถอนจากตำแหน่ง และการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 นั้นได้สร้างกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐรูปแบบใหม่ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน และต่อมาเมื่อการออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหมวดที่ 10

ในการเกิดขึ้นองค์กร ป.ป.ช. และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีสาเหตุมาจากการ “วางเฉย” (passive) หรือไม่ “กระตือรือร้น” (active) ในการตรวจสอบความจริงของศาลยุติธรรมในการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาล ซึ่งเมื่อครั้งที่มีการร่างรัฐธรรมนูญเมื่อปี 2540 ได้มีข้อเสนอของอาจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ซึ่งเป็นเลขานุการกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โดยอาจารย์ ดร.บวรศักดิ์ฯ กล่าวว่าเมื่อนักการเมือง ตกเป็นผู้กระทำ ความผิดก็มักจะหลุดรอดเสมอเพราะศาลยุติธรรมไม่กระตือรือร้นในการตรวจสอบ ความจริง อาจารย์ ดร.บวรศักดิ์ฯ จึงเสนอให้มีการตั้งศาลเป็นพิเศษเพื่อดำเนินคดีกับนักการเมืองขึ้นதாகหากจากศาลยุติธรรมโดยเรียกศาลที่ตั้งขึ้นใหม่นี้ว่า “ศาลอาญาธรรม” เกี่ยวกับข้อเสนอนี้ ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร ในฐานะสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 หรือ สสร. 2540 ได้อภิปรายว่า โดยหลักหรือตามกฎหมายแล้ว ในปัจจุบันศาลยุติธรรมก็ต้องกระตือรือร้นในการตรวจสอบจริงอยู่แล้ว หากเราเข้าใจกฎหมายกันให้ถูกต้อง ดังนั้น การตั้งศาลขึ้นมาใหม่นี้จะทำให้ศาลยุติธรรมของเราขาดเอกภาพ ในที่สุดจึงเห็นกันที่จะให้ศาลที่จะพิจารณาพิพากษาคดีสำหรับนักการเมือง ไปอยู่ที่ศาลฎีกา จึงเป็นที่มาของ “ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ซึ่งการมีศาลดังกล่าวเกิดขึ้นก็เพื่อให้ศาลดังกล่าวนี้เป็นต้นแบบในเรื่องการกระตือรือร้นในการตรวจสอบความจริง ซึ่งจะทำให้ศาลยุติธรรมปรับเปลี่ยนทัศนคติและทางปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักกฎหมาย แต่จนบัดนี้หาได้เป็นเช่นนั้นไม่ รูปแบบของการดำเนินคดีอาญาของนักการเมืองในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ยังคงปล่อยให้เป็นการต่อสู้กัน ทั้งศาลยุติธรรมทางอาญาเดิมเองก็ยังทำงานเหมือนเดิม คือปล่อยให้มีการต่อสู้กันในศาลยุติธรรมกันต่อไป<sup>64</sup>

<sup>63</sup> จาก ภาพรวมของรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (น.1-3), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2546, นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

<sup>64</sup> อภิวัฒน์กระบวนการยุติธรรม (น. 26-27). เล่มเดิม.

ในส่วนที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในคดีที่มีการกล่าวหาว่าการเมืองว่ากระทำผิดนั้น อาจารย์ ดร.บวรศักดิ์ ฯ เสนอให้มีการตั้งองค์กรสอบสวนขึ้นใหม่ คือ องค์กร ป.ป.ช. โดยศาสตราจารย์ ดร. คณิต ฯ เห็นว่าการตั้งองค์กรใหม่มาวินิจฉัยโทษกับบุคคลบางกลุ่มซึ่งยังหาหลักเกณฑ์ยังไม่ค่อยได้ จึงเห็นว่าหมวด 10 ยากให้ตัดออก และเห็นว่าทำให้ัยการสูงสุดเข้ามาอยู่ในคณะกรรมการ ป.ป.ช. แห่งชาติ แล้วการวินิจฉัยอันใดของคณะกรรมการก็รู้สึกจะอาศัยเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ สมมติว่าัยการสูงสุดอยู่ในเสียงข้างน้อยต้องให้เขามาทำงานทันทีจากสิ่งที่เขาเคยเห็นว่าไม่ผิด จะมีความรู้สึกว่าการขัดแย้งในด้านมโนธรรมเกิดขึ้น เพราะฉะนั้นโดยหลักการแล้วน่าจะให้ัยการสูงสุดเข้าไปในชั้นสอบสวนหรือจะให้พนักงานัยการลงไปตรวจสอบสอบสวนอะไรก็ได้แล้วแต่ แล้วขึ้นไปทางศาลปกติ<sup>65</sup> และอาจารย์ ดร.บวรศักดิ์ ฯ เสนอต่อไปว่าเมื่อ ป.ป.ช. ทำการไต่สวนหรือสอบสวนคดีใดแล้วัยการสูงสุดก็ต้องนำคดีนั้นไปสู่ศาลหรือต้องฟ้องทุกคดี เกี่ยวกับข้อเสนอนี้ ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฯ ในฐานะสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งขณะนั้นเป็นัยการสูงสุด ได้อภิปรายว่า จะทำอย่างนั้นไม่ได้ เพราะถ้าเป็นเช่นนั้นัยการสูงสุดก็จะประหนึ่งบุรุษไปรษณีย์ กรณียอมจะไม่ถูกต้องในหลักการและไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหาด้วย เพราะกรณีอาจจะเป็นไปได้ว่าัยการสูงสุดอาจยื่นฟ้องคดีไปทั้ง ๆ ที่สำนวนการไต่สวนของ ป.ป.ช. ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ การกระทำของัยการสูงสุดจึงเป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพ ของผู้ถูกกล่าวหา เป็นการกระทำที่ผิดหลักการตรวจสอบซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญและเป็นหลักของการของการดำเนินคดีอาญา เหตุนี้จึงต้องให้ัยการสูงสุดสามารถสั่งให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมได้ด้วยจึงจะถูกต้อง

ในที่ที่สุดสภาร่างรัฐธรรมนูญเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฯ แต่เห็นว่าเพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างัยการสูงสุดกับ ป.ป.ช. บทบัญญัติว่าด้วยการสอบสวนเพิ่มเติมจึงได้บัญญัติว่าหากัยการสูงสุดเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นยังไม่สมบูรณ์ ัยการสูงสุดมีอำนาจแจ้งกลับไปยัง ป.ป.ช. แต่ในขั้นตอนของการสอบสวนเพิ่มเติมต่อไปนั้นให้ ป.ป.ช. และัยการสูงสุดตั้งผู้แทนฝ่ายละเท่ากัน แล้วรวบรวมพยานหลักฐานส่งให้ัยการสูงสุดต่อไป<sup>66</sup>

ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีนั้นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 305 วรรคห้าบัญญัติว่า “ในกรณีที่ไม้อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ ให้ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้” เกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีที่ว่า “ให้ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้” นั้น ก็เกิดจากการอภิปรายของศาสตราจารย์

<sup>65</sup> รายงานการประชุมคณะกรรมการธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สภาร่างรัฐธรรมนูญ วันอังคาร ที่ 24 มิถุนายน 2540.

<sup>66</sup> อภิวัฒน์กระบวนกรยุติธรรม (น. 28). เล่มเดิม.

ดร.คณิตฯ ว่าในกรณีที่จะเป็นเรื่องที่ขัดแย้งในมโนธรรมของอัยการสูงสุดอย่างแท้จริง กล่าวคือ อัยการสูงสุดอาจเห็นว่าแม้จะได้มีการสอบสวนเพิ่มเติมแล้วก็ตาม พยานหลักฐานที่ได้รวบรวมแล้ว นั้น ยังไม่อาจฟังเป็นยุติได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งความผิดตามมาตรา 157 แห่ง ประมวลกฎหมายอาญาซึ่งความผิดฐานนี้มีปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนแน่นอนในการบัญญัติกฎหมายอยู่มาก กรณีต้องมีบทบัญญัติเพื่อประกันความขัดแย้งในมโนธรรมของอัยการสูงสุดใน กรณีดังกล่าวนี้ด้วยจึงจะชอบด้วยหลักการ เหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดผู้มีอำนาจฟ้องไว้ 3 องค์การ คือ อัยการสูงสุด ป.ป.ช. หรือทนายความที่ ป.ป.ช. แต่งตั้ง ในส่วนการฟ้องคดีเองของ ป.ป.ช. นั้น ศาสตราจารย์ ดร.คณิตฯ ได้อธิบายว่า พิจารณาจากบุคคลที่จะเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะนั้นแล้ว ก็มีคุณลักษณะ จันทิก คนเดียวเท่านั้นที่พอจะเข้าใจเกี่ยวกับการฟ้อง คดีอาญาเพราะเคยเป็นทนายความมาก่อน ก็เลยเป็นที่มาของการตั้งทนายความฟ้องคดีแทน<sup>67</sup>

เกี่ยวกับการตั้งทนายความทำแทน ป.ป.ช. นั้น ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณแผ่นดิน ในการจ้างทนายความซึ่งเป็นผลเสียหายต่อประชาชนผู้เสียภาษีอันเกิดจากระบบการดำเนินคดีโดย รัฐของไทยที่ขาดความเป็นเอกภาพ และความคิดของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมที่มีความเป็น อำนาจนิยมทำให้เรื่องเกิดการแยกส่วนกันขึ้น

#### 2.6.1.4 พัฒนาการของการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการทุจริตในประเทศไทย

การตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยมีทั้งระบบปกติ และระบบ พิเศษ กล่าวคือระบบปกติได้แก่กระบวนการทางอาญาและกระบวนการในทางวินัย จะพบว่า มี อุปสรรคและข้อบกพร่องบางประการที่ทำให้กระบวนการตรวจสอบ และนำตัวผู้กระทำความผิดมา ลงโทษเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ การตรวจสอบการทุจริตตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญามักไม่ได้รับความร่วมมือในการสืบสวนสอบสวนจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพราะ บุคคลเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดทั้งสิ้น ทำให้การได้มาพยานหลักฐาน ยากลำบาก ประกอบกับการพิสูจน์ความผิดทางอาญาดังอยู่บนพื้นฐานของระบบวิธีพิจารณาที่ถือ เป็นหลักว่าหน้าที่นำสืบตกเป็นของโจทก์ และต้องนำสืบให้ศาลปราศจากความสงสัยว่าจำเลยได้ กระทำความผิดจริงหรือไม่ เช่นนี้ก็ย่อมเป็นการยากในการพิสูจน์ความผิดติดตามนำตัวผู้กระทำ ความผิดมาลงโทษ ยิ่งไปกว่านั้นถ้าผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีอิทธิพลสูงในแวดวงการเมือง ข้าราชการ หรือธุรกิจแล้ว กระบวนการตรวจสอบก็ยังทวีความยากลำบากมากขึ้น นอกจากการ ตรวจสอบการทุจริตตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ในระบบราชการยังมีการ ตรวจสอบการทุจริตโดยกระบวนการพิจารณาโทษทางวินัย ซึ่งก็มีข้อบกพร่องเช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็น

<sup>67</sup> แหล่งเดิม.

เป็นปัญหาที่มาจากการปกป้องพวกพ้องเดียวกัน หรือการแสวงหาพยานหลักฐานจากเจ้าหน้าที่ของรัฐกลุ่มที่มีความเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดที่เป็นไปโดยยาก

จากข้อบกพร่องของการตรวจสอบการทุจริตในระบบปกติทำให้เกิดความพยายามสร้างการตรวจสอบการทุจริตในระบบพิเศษที่มีมาตรการในการตรวจสอบแตกต่างไปจากเดิม และมีองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่โดยเฉพาะ การตรวจสอบการทุจริตในระบบพิเศษดังกล่าวมีพัฒนาการมาโดยตลอด โดยอาจแยกพิจารณาแนวทางการดำเนินการในระบบพิเศษดังกล่าวออกเป็นสามช่วง โดยในช่วงแรกตั้งแต่ พ.ศ. 2488-2516 ที่การตรวจสอบการทุจริตในระบบพิเศษเป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่อง และมีการบังคับใช้ในระยะเวลาอันสั้น จนกระทั่งภายหลังเหตุการณ์วันวิปโยค 14 ตุลาคม 2516 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ทำให้เกิดโครงสร้างและกลไกการตรวจสอบการทุจริตที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2516 เมื่อบังคับใช้มาได้ระยะเวลาหนึ่งก็มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีสาระสำคัญ

อย่างไรก็ตามการตรวจสอบการทุจริตโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการก็ยังมีข้อบกพร่องบางประการอันนำมาสู่การจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ขึ้นในปัจจุบัน

2.6.1.5 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรใหม่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่มีมาแต่เดิม โดยมีความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ให้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นกลางและอิสระและมุ่งตรวจสอบอำนาจของรัฐให้ครอบคลุมทุกระดับและรอบด้านโดยกลไกที่มีประสิทธิภาพ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นกลางและอิสระ กล่าวคือเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐเป็นองค์กรที่มีความสำคัญ เพื่อให้องค์กรดังกล่าวมีสถานะมั่นคง ไม่อาจถูกยุบเลิกได้เพื่อเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย จึงจำเป็นต้องสถาปนาขึ้นเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยกำหนดกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการ ป.ป.ช. อำนาจหน้าที่ และกระบวนการพิจารณาไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้เป็นที่

ทราบกันดีว่าสภาพปัญหาหลักการตรวจสอบการทุจริตโดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. คือปราศจากซึ่งความเป็นกลางและการขาดความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงาน ป.ป.ป. ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้แก้ไขให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเป็นกลางและมีความเป็นอิสระ โดยกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้อย่างเหมาะสมและชัดเจน กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งที่ยาวและให้ดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว เปลี่ยนแปลงกระบวนการได้มาซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาเสนอรายชื่อให้วุฒิสภามีความเป็นกลางเลือก และกำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การดำเนินการอื่นโดยไม่ขึ้นอยู่กับการบังคับอื่น

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐทุกระดับ โดยตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับเป็นไปอย่างรอบด้าน ทั้งการตรวจสอบความผิดทางวินัย ความผิดทางอาญา การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยมีการแบ่งแยกกระบวนการตรวจสอบทางกฎหมาย และทางการเมืองไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งแบ่งแยกการตรวจสอบเจ้าหน้าที่รัฐทั่ว ๆ ไปออกจากการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกนี้สภาพปัญหาที่มีอยู่เดิมซึ่งเกิดจากกลไกการตรวจสอบที่ได้รับการแก้ไข คือการได้สวนข้อเท็จจริง การตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน การให้มีอำนาจขอให้ศาลออกหมายจับและหมายค้น การชี้มูลความผิดทางวินัยและทางอาญา ตลอดจนการกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นรองรับสำหรับการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ

จากการศึกษาถึงความเป็นมาในการเริ่มจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการทุจริตในประเทศไทย พบว่ากระบวนการตรวจสอบการทุจริตประเพณีมีขอบในสังคมไทยมีพัฒนาการไปในทิศทางที่ดีขึ้นเรื่อย ๆ

#### 2.6.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.<sup>68</sup>

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 ) พ.ศ. 2554 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

<sup>68</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 มาตรา 19.

1) ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา กรณีที่มีการร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักงานอัยการ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับอื่นที่เทียบเท่า

2) ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเข้าใจไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกรณีมีผู้กล่าวหาหรือเรียนให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นว่าร้ายผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น และให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวหรือบุคคลอื่นเป็นตำรวจ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนด้วย

3) ได้สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นและเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าร้ายผิดปกติเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

4) ได้สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองว่าร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย

5) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

6) กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

7) กำกับดูแลคุณธรรมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

8) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

10) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกปี

11) เสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

12) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือมีคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

13) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

14) ดำเนินการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศโดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

15) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการ

16) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

17) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในชั้นนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นรัฐมนตรี พ.ศ. 2543

อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีดังต่อไปนี้

1) สั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมา ให้ถ้อยคำหรือให้ให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

3) มีหนังสือขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือ หน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การไต่สวนข้อเท็จจริงหรือการ วินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4) วางระเบียบเกี่ยวกับเกณฑ์ และวิธีการจ่ายเบี้ยเลี้ยงค่าเดินทาง และค่าตอบแทนของ พยานบุคคล และเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเรื่องอื่นใดเพื่อปฏิบัติการตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

5) วางระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนตามมาตรา 30

6) ออกระเบียบ หรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช.

7) ในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

7.1 แสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือ หรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

7.2 ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับ และควบคุม ผู้ถูกล่าวหาซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง ปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็น ผู้ซึ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาเป็นมูลเพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

7.3 การปล่อยตัวผู้ถูกจับชั่วคราว

8) ฟ้องคดีหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแล้วแต่กรณีกล่าวคือ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นพิจารณาแล้ว ไม่อาจหา ข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินคดีได้ และกรณีที่ผู้ถูกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด

9) มีอำนาจส่งเรื่องให้ผู้บังคับของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการหรือพักงาน เพื่อรอฟังผลพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการได้สวนข้อเท็จจริง

จากอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทำให้สามารถสรุปอำนาจหน้าที่ 3 การกิจหลัก ดังนี้

#### 1. ด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน ดังกล่าวต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่งครบ 1 ปี ทุกสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง หรือดำรงตำแหน่งทุก ๆ 5 ปี ซึ่งเป็นไปตามแต่ละตำแหน่งที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้กฎหมายยังให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจกำหนดตำแหน่งผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพิ่มเติมได้

#### 2. ด้านการปราบปราม

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจได้สวนข้อเท็จจริง เพื่อส่งเรื่องให้วุฒิสภาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง คือ ผู้บริหารระดับอธิบดีขึ้นไป ซึ่งถูกกล่าวหาว่าทุจริตและร้ายวผิดปกติออกจากตำแหน่ง และได้สวนวินิจฉัยผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐว่าทุจริตและร้ายวผิดปกติ เพื่อดำเนินการด้านวินัยทางอาญาและให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน โดยการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองอื่น ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากอัยการสูงสุดไม่เห็นด้วยก็ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาช่วยพิจารณา และหากหาข้อยุติไม่ได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความฟ้องแทน ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ให้ฟ้องที่ศาลซึ่งมีเขตอำนาจโดยมีกระบวนการเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และหากผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะฟ้องเอง สำหรับการดำเนินการทางวินัยกับผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชา หรือต้นสังกัดส่งลงโทษโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ส่วนคดีอาญาและร้ายวผิดปกติก็ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจหากมีข้อขัดแย้งก็ดำเนินการแต่งตั้ง

คณะทำงานร่วม หากหาข้อยุติไม่ได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจฟ้องเองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องแทน และหากการได้สวนปรากฏว่ามีการให้สิทธิหรือเอกสารสิทธิโดยไม่ชอบ ก็ส่งเรื่องให้ต้นสังกัดดำเนินการส่งเรื่องให้ศาลเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิต่อไป นอกจากนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจสอบสวนในคดีซึ่งเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ (กฎหมายอื้อ) โดยมีอำนาจและฐานะเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมีอำนาจเช่นเดียวกับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและผู้ว่าราชการจังหวัด ในกระบวนการบังคับคดีของพนักงานอัยการ<sup>69</sup>

### 3. ด้านการป้องกัน

ภารกิจด้านการป้องกัน แบ่งเป็น 2 ด้านคือ ด้านตัวระบบ และด้านตัวบุคคล กล่าวคือ ด้านตัวระบบ มาตรา 19 (11) บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่เสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้มีการปรับปรุง การปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงาน โครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม อีกด้านหนึ่งคือ ด้านตัวบุคคล มาตรา 19 (13) บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

#### 2.6.3 กระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การได้สวนข้อเท็จจริง ถือว่าเป็นการดำเนินกระบวนการหลักในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากการได้สวนข้อเท็จจริงเป็นการแสวงหาพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงทั้งหลายเพื่อพิสูจน์ว่า ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำความผิดจริงหรือไม่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการได้สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนี้

“มาตรา 19 คณะกรรมการการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาตามหมวด 5 การถอดถอนออกจากตำแหน่ง

(2) ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

<sup>69</sup> จาก การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (รายงานผลการวิจัย) (น. 28) โดย วีระพงษ์ บุญโยภาส และคณะ, กรุงเทพฯ.

(3) ใต้สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.แล้ว กฎหมายมุ่งหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ทำหน้าที่ใต้สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเรื่องที่เกี่ยวข้องพฤติกรรมการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และความผิดที่เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับสูง โดยกรณีที่ข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีความผิดทางอาญา ให้ประธานกรรมการส่งรายงานเอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาลกรณีผู้กล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษา โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องใต้สวนมูลฟ้อง

ก่อนการใต้สวนข้อเท็จจริง จะมีการแสวงหาข้อเท็จจริงก่อนการใต้สวน ซึ่งก็คือการตรวจรับเรื่องและดำเนินการใด ๆ ที่เลขาธิการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากเลขาธิการได้ดำเนินการให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในเรื่องกล่าวหาเพียงพอต่อการใต้สวนข้อเท็จจริงต่อไป ซึ่งการแสวงหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐานก่อนการใต้สวนมีวัตถุประสงค์เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเพื่อทราบรายละเอียดตามคำกล่าวหาหรือรายละเอียดของเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นใคร มีตำแหน่งหน้าที่ใดพ้นจากตำแหน่งแล้วหรือไม่ มีข้อกล่าวหาประการใด พฤติการณ์ในการกระทำความผิดเป็นอย่างไร และมีพยานหลักฐานใดหรือบุคคลใดร่วมกระทำความผิด โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554 ไว้เป็นหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบหมายให้เลขาธิการและพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากเลขาธิการได้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในชั้นก่อนการดำเนินใต้สวนข้อเท็จจริงเป็นไปโดยรอบคอบและรวดเร็วยิ่งขึ้น

“การใต้สวนข้อเท็จจริง” หมายความว่า การแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิดหรือเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความร้ายผิดปกติ<sup>70</sup> อย่างไรก็ตามก่อนดำเนินการใต้สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้เลขาธิการดำเนินแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องกล่าวหาขึ้นเพื่อให้ได้

<sup>70</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการใต้สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 4.

ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการได้สวนข้อเท็จจริงต่อไปก็ได้ เลขาธิการอาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้ โดยให้ถือว่าเลขาธิการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เลขาธิการมอบหมายเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในการได้สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการได้สวนเพื่อดำเนินการแทนก็ได้ โดยการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการได้สวนต้องประกอบไปด้วยประธานอนุกรรมการและอนุกรรมการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดตามความเชี่ยวชาญในแต่ละประเภทคดี โดยมีพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ แต่ถ้าเป็นการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อได้สวนกรณีตามมาตรา 63 หรือมาตรา 66 ประธานอนุกรรมการต้องเป็นกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับฐานะระดับของตำแหน่ง และการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร<sup>71</sup>

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีคำสั่งให้ได้สวนข้อเท็จจริงและแต่งตั้งคณะอนุกรรมการได้สวนเพื่อดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงในคดีเรื่องใดแล้ว ให้ประธานอนุกรรมการหรืออนุกรรมการและเลขานุการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการได้สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและจัดให้มีการประชุมปรึกษาคดีเพื่อดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว<sup>72</sup>

การแจ้งคำสั่งให้ได้สวนข้อเท็จจริงและแต่งตั้งคณะอนุกรรมการได้สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบนั้น จะทำโดยการส่งสำเนาคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการหรือตามหลักฐานที่ปรากฏจากการได้สวนข้อเท็จจริงก็ได้ ในกรณีนี้เมื่อได้ล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ส่งสำเนาคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบคำสั่งได้สวนข้อเท็จจริงและแต่งตั้งคณะอนุกรรมการได้สวนดังกล่าวแล้ว<sup>73</sup>

การแจ้งคำสั่งให้ได้สวนข้อเท็จจริงและแต่งตั้งคณะอนุกรรมการได้สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบย่อมไม่ตัดสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะมารับทราบคำสั่งด้วยตนเอง ซึ่งในการแจ้งคำสั่งให้ได้สวนข้อเท็จจริงและแต่งตั้งคณะอนุกรรมการได้สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบนั้นจะมีการระบุ

<sup>71</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการได้สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 12.

<sup>72</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการได้สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 13.

<sup>73</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการได้สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 14.

เหตุแห่งการคัดค้านอนุกรรมการไว้ด้วยว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการได้ ถ้าผู้นั้นมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้<sup>74</sup>

(ก) รู้เห็นเหตุการณ์หรือเคยสอบสวนหรือพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหาในฐานะอื่นที่มีอยู่ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานไต่สวนมาก่อน

(ข) มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหา

(ค) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

(ง) เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นผู้สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

กรณีที่มีเหตุแห่งการคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการให้ผู้ถูกกล่าวหาทำคำคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือถือว่าได้รับทราบการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือนับแต่วันที่ได้รับทราบแห่งการคัดค้านนั้น โดยจะต้องแสดงข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านไว้ให้ปรากฏในคำคัดค้านด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริงจะไม่ได้ความจริงหรือจะทำให้เสียประโยชน์แห่งความยุติธรรมอย่างใด ในการนี้ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งสำเนาคำคัดค้านให้ประธานอนุกรรมการทราบและรวบรวมไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. เสนอคำคัดค้านดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา

กรณีที่มีการคัดค้านห้ามมิให้อนุกรรมการผู้ถูกคัดค้านยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการไต่สวนในระหว่างที่ถูกคัดค้านจนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติให้ยกคำคัดค้านนั้น แต่ทั้งนี้ย่อมไม่ตัดสิทธิของผู้ถูกคัดค้านในการจัดทำคำชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยก็ได้

หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ากรณีมิได้เป็นไปตามคำคัดค้าน และมีเหตุผลสมควรที่จะให้อนุกรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไป มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ให้ยกคำคัดค้านนั้นให้ถือเป็นที่สุด แต่ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าคำคัดค้านฟังขึ้นหรือมีเหตุผลเพียงพอที่จะฟังได้ว่าหากให้อนุกรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจทำให้เสียประโยชน์แห่งความยุติธรรมและการไต่สวนข้อเท็จจริงอาจไม่ได้ความปรากฏอย่างแท้จริง ก็ให้มีคำสั่งให้อนุกรรมการผู้นั้นพ้นจากการเป็นอนุกรรมการ โดยมติให้ยกคำคัดค้านจะมีการแจ้งผลการพิจารณานั้นให้ผู้คัดค้านทราบเป็นหนังสือ

<sup>74</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 15.

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐาน หรือการไต่สวนข้อเท็จจริงให้อนุกรรมการมีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และมีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนด้วย โดยในการจับและควบคุมตัวบุคคล อนุกรรมการผู้ได้รับมอบหมายอาจร่วมกับเจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานอื่นหรือแจ้งให้ เจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานอื่นดำเนินการก็ได้และเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต ในการจับกุม ควบคุมและปล่อยชั่วคราว สำหรับการจัดการให้ได้ตัวผู้ต้องหาตามคดี ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและระเบียบข้อบังคับในส่วนที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับโดยอนุโลมและในกรณีที่มีเหตุที่จะออกหมายจับหรือเมื่อปรากฏพยานหลักฐานระหว่างการ ไต่สวนข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำความผิดหรือเมื่อมีหลักฐานตามสมควร โดยมีเหตุ อันควรเชื่อว่าผู้ถูกกล่าวหาจะหลบหนีหรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น หรือเมื่อมีเหตุที่จะออกหมายจับได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และคณะกรรมการไต่สวน เห็นว่าจำเป็นจะต้องมีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ ก็จะเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณามอบหมายให้อนุกรรมการคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนดำเนินการเพื่อขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายจับผู้ถูกกล่าวหาเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าว ให้ใช้บังคับกับกรณีผู้ถูกกล่าวหาซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล และไม่มา รายงานตัวตามกำหนดนัดเพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดหรือต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจด้วยโดยอนุโลม และคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้อนุกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งหรือหลายคนร่วมกับเจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานอื่น จัดการให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้หรือให้ดำเนินการตามที่เห็นสมควรเพื่อการนำตัวผู้ถูกกล่าวหามาฟ้องลงโทษก็ได้

การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2555 เพื่อใช้เป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่ของอนุกรรมการไต่สวน โดยในระบียบดังกล่าวกรณีมีการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น การสอบสวนของพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การสอบสวนหรือการไต่สวนตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารบุคคลหรือการไต่สวนดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการไต่สวนข้อเท็จจริงของอนุกรรมการไต่สวน การกำหนดระเบียบในข้อนี้ย่อมหมายความว่า คณะกรรมการไต่สวนสามารถนำข้อมูลที่ได้มาจากการไต่สวนเบื้องต้นก่อนตั้งคณะกรรมการ

ไต่สวนก็ดี ข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวนของพนักงานสอบสวนก็ดี หรือการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือการสอบสวนทางวินัยของผู้บังคับบัญชาที่ดี นำมาใช้กับการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวน โดยไม่ต้องทำการไต่สวนพยานที่ได้มาซ้ำอีก ทั้งนี้ เพื่อให้การไต่สวนข้อเท็จจริงดำเนินไปด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรมมากที่สุด และเมื่อคณะกรรมการไต่สวนได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหา ให้แจ้งข้อกล่าวหาไปยังผู้กล่าวหาทราบ และกำหนดเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงข้อกล่าวหา รวมทั้งแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำของตนได้ และในกรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน การรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาหรือการถามปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานต้องมือนกรรมการไต่สวนอย่างน้อยสองคนร่วมในการดำเนินการในจำนวนนั้นจะต้องเป็นกรรมการไต่สวนที่เป็นพนักงาน เจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคนแต่ถ้าเป็นการรับฟังคำชี้แจงหรือการถามปากคำบุคคลตามมาตรา 58 จะต้องมือนกรรมการไต่สวนที่เป็นกรรมการเข้าร่วมดำเนินการด้วย และห้ามมิให้คณะกรรมการไต่สวนดำเนินการใด ๆ อันเป็นการล่อลวงหรือขู่เข็ญ หรือให้สัญญากับผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานเพื่อให้บุคคลดังกล่าวให้ถ้อยคำ ใดๆ ในเรื่องที่กล่าวหาอยู่นั้น นอกจากนี้ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการเพราะเหตุใด ๆ นอกจากถึงแก่ความตาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงมีอำนาจในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อจะดำเนินคดีอาญา ดำเนินการทางวินัย หรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้วแต่กรณีออกไปอีก รวมทั้งในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการอันเนื่องมาจากความตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไปได้อีกด้วย ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

เมื่อคณะกรรมการไต่สวนดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้วให้ทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อันมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้<sup>75</sup>

- (1) ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา
- (2) เรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหา
- (3) ข้อกล่าวหาและสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง
- (4) เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- (5) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง
- (6) สรุปความเห็นเรื่องที่กล่าวหา

<sup>75</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 มาตรา 50.

หลังจากที่ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง แล้วให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันแต่ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม ในกรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติให้คณะกรรมการไต่สวนชุดเดิมไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนชุดใหม่ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ห้ามมิให้กรรมการที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับผู้กล่าวหา หรือผู้ที่ถูกกล่าวหาและบุคคลที่ได้รับรู้เหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหามาก่อน เว้นแต่เป็นกรรมการซึ่งรู้เห็นเหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา เนื่องจากได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการไต่สวน

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่าข้อกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นใดไม่มีมูลจะมีผลให้ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป ส่วนข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลมีความผิดทางอาญา จะต้องดำเนินการกล่าวคือ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาลกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีโดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาอาญาและให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง

เมื่ออัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ อัยการสูงสุดจะแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบโดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์ให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้น โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติได้เกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน<sup>76</sup>

เห็นว่าในการไต่สวนข้อเท็จจริง ถือว่าเป็นการดำเนินกระบวนการหลักในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นการแสวงหาพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงเพื่อพิสูจน์ว่า ผู้ถูกกล่าวหาอันเป็นผู้กระทำความผิดจริงหรือไม่ และถือได้ว่าเป็นขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพราะหากกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงล้มเหลวหรือไม่มีประสิทธิภาพแล้ว เป้าหมายการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐก็จะไม่ประสบความสำเร็จได้

<sup>76</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 มาตรา 80.

## บทที่ 3

### ระบบการดำเนินคดีอาญาในคดีทุจริตตามกฎหมายต่างประเทศ

การศึกษาระบบการดำเนินคดีอาญาในคดีทุจริตในต่างประเทศ โดยจะทำการศึกษาระบบการดำเนินคดีอาญาในคดีทุจริตของประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่น โดยเริ่มต้นศึกษาระบบอัยการ อำนาจสอบสวนคดีอาญา อำนาจสั่งคดีอาญา และการดำเนินคดีความผิดเกี่ยวกับการทุจริตในแต่ละประเทศตามลำดับ

#### 3.1 การดำเนินคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส

##### 3.1.1 ระบบการดำเนินคดีอาญา

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศส มุ่งเน้นการแบ่งแยกอำนาจ และการคานอำนาจระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมจึงไม่ได้ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการหลายอย่าง แต่ละองค์กรในกระบวนการยุติธรรม จะรับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนเท่านั้น ไม่มีองค์กรใดมีอำนาจหน้าที่ตลอดกระบวนการยุติธรรมอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด

ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาฝรั่งเศสแบ่งอำนาจหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมออกเป็น 3 ขั้นตอนโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐแบ่งแยกรับผิดชอบในแต่ละขั้นตอน และมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด ไม่ให้เกิดในอาณาจักรแห่งอำนาจของตน

1. การสืบสวนสอบสวนของตำรวจและการฟ้องคดีของอัยการ (The police investigation and prosecution)
2. การสืบสวนสอบสวนของผู้พิพากษา (the judicial investigation)
3. การพิจารณาคดีของศาล (trial)

สำหรับขั้นตอนที่ 1 และขั้นตอนที่ 2 ไม่มีการแบ่งแยกกันมากนักในทางปฏิบัติ ผู้พิพากษาสอบสวนจะมอบหมายให้ตำรวจเป็นผู้สอบสวน ดังนั้นตำรวจจึงมีบทบาทสำคัญทั้งสองขั้นตอนดังกล่าว บทบัญญัติที่ใช้ในการดำเนินคดีจะมีความแตกต่างตามประเภทคดีซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประการ

1. ความผิดอาญาโทษ (les crimes) มีอัตราโทษ จำคุกตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป ถึง จำคุกตลอดชีวิต
2. ความผิดมิชฌิมโทษ (les delits) มีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 2 เดือน ถึง 10 ปี หรือปรับไม่เกิน 150,000 ยูโร หรือทั้งจำทั้งปรับ
3. ความผิดลหุโทษ (les contraventions)

ระบบการดำเนินคดีอาญาของฝรั่งเศส การสอบสวนและการฟ้องร้องมีลักษณะเป็นกระบวนการเดียวกัน ถือว่าผู้มีอำนาจในการสอบสวนและฟ้องคดีอาญา คือ พนักงานอัยการซึ่งเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างแท้จริง ดังนั้นในระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสจึงไม่ได้แบ่งแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องคดี อัยการเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวน โดยอาจจะทำการสอบสวนด้วยตนเองหรือมอบให้ตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการสอบสวนแทน โดยอัยการเป็นผู้กำหนดทิศทางและกำกับดูแลการทำงานของตำรวจฝ่ายคดี

การดำเนินคดีอาญาของฝรั่งเศสแบ่งออกเป็นสองขั้นตอนคือ ขั้นตอนการดำเนินคดีขึ้นก่อนฟ้องคดี และขั้นตอนการดำเนินคดีชั้นศาล ในส่วนของขั้นตอนการดำเนินคดีขึ้นก่อนฟ้องประกอบด้วยองค์กรของรัฐสามองค์กร คือ องค์กรอัยการ ตำรวจฝ่ายคดี และผู้พิพากษาสอบสวนหรือผู้พิพากษาไต่สวน โดยทั้งสามองค์กรดังกล่าวต่างทำหน้าที่ร่วมกัน หรือประสานงานกันอย่างเป็นระบบระเบียบเพื่อตรวจสอบความจริงในคดีอาญา โดยมีพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนคดีอาญาและการฟ้องร้องคดีต่อศาล โดยเฉพาะการสอบสวนนั้น พนักงานอัยการฝรั่งเศสมีบทบาทอย่างมาก ในการดำเนินการเองหรือมอบหมายให้ตำรวจฝ่ายคดีหรือร้องขอให้ผู้พิพากษาไต่สวนทำการสอบสวน จึงถือว่าพนักงานอัยการเป็นองค์กรหลักในการบริหารการอำนวยความยุติธรรมชั้นก่อนฟ้อง ทำให้การสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันและมีความเป็นเอกภาพ<sup>1</sup>

#### 3.1.1.1 ระบบอัยการ

ในประเทศฝรั่งเศส สถาบันอัยการมีประวัติความเป็นมาอย่างยาวนาน และเป็นหัวใจในการอำนวยความยุติธรรมให้กับรัฐ องค์กรฝรั่งเศสเป็นสถาบันที่ชาวฝรั่งเศสมีความภาคภูมิใจว่าเป็นของฝรั่งเศสโดยแท้มีได้เอาแบบอย่างมาจากผู้ใด มองเตสกีเออ (Montesquieu) ผู้เป็นต้นคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจก็ชื่นชมกับหลักการของสถาบันนี้และปอร์ตาลี (Portalis) ผู้ร่างโคดีนโปเลียน (ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส) ถึงกับได้กล่าวว่าอัยการ “ได้ช่วยรัฐบาลให้พ้นจากพวกคนช่างฟ้อง” และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง เป็นปากเสียงให้แก่กฎหมาย เป็นผู้ท้วงติงคำพิพากษา เป็นที่พึ่งพิงของ

<sup>1</sup> Christine Van Den Wyngaert, et al. (p. 108).

ผู้อ่อนแอที่ถูกกรรณกดขี่ เป็นโจทก์ผู้นำเกรงขามของเหล่าร้าย เป็นผู้พิทักษ์ผลประโยชน์สาธารณะ และเป็นผู้แทนแห่งสังคมทั้งมวล<sup>2</sup>

ปัจจุบันองค์กรอัยการฝรั่งเศสมีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐฝ่ายบริหารสังกัดกระทรวงยุติธรรม การเข้าดำรงตำแหน่งพนักงานอัยการนั้น จะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐกฤษฎีกาที่ออกโดยประธานาธิบดีตามข้อเสนอของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการ (ฝ่ายอัยการ)

อัยการ ตามความหมายในภาษาฝรั่งเศส หมายถึงเจ้าพนักงานซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ประจำอยู่ตามศาล เพื่อเป็นผู้แทนของสังคม มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการในนามของสังคมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความเรียบร้อยสาธารณะ เป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดีและจัดให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษา<sup>3</sup> คณะอัยการที่อยู่ประจำอยู่ตามแต่ละศาลเหล่านี้เรียกว่า Le Parquet (แปลตามตัวอักษรว่า พื้น)<sup>4</sup> อัยการฝรั่งเศสมีอยู่ประจำศาลทุกศาลที่มีอำนาจพิพากษาคืออาญาเพราะถือว่าอัยการเป็นส่วนหนึ่งของการพิจารณาของศาล หากในการพิจารณาคดีอาญาของศาลใดไม่มีอัยการอยู่ร่วมด้วยในการพิจารณาของศาลนั้น ศาลก็ไม่สามารถพิจารณาคดีต่อไปได้ เพราะหากศาลขึ้นดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีต่อไป การพิจารณาดังกล่าวก็ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นโครงสร้างการทำงานของอัยการจึงมีลักษณะที่ผูกพันอยู่กับอำนาจหน้าที่ของศาลดังต่อไปนี้

#### (1) อธิบดีอัยการประจำศาลฎีกา (Procureur général auprès de la cour de cassation)

ศาลฎีกาฝรั่งเศสเป็นศาลที่พิจารณาแต่เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ไม่มีอำนาจพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริง ดังนั้นแม้ตำแหน่งอธิบดีอัยการประจำศาลฎีกาฝรั่งเศสจะถือว่าเป็นตำแหน่งสูงสุดของฝ่ายอัยการ แต่เนื่องจากลักษณะงานของศาลฎีกาที่ไม่มีหน้าที่ในการพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริง อำนาจหน้าที่ของอธิบดีอัยการประจำศาลฎีกาจึงอยู่ในกรอบของการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเพื่อให้ศาลฎีกาทำการวินิจฉัย

อธิบดีอัยการประจำศาลฎีกาฝรั่งเศสจะไม่มียศบรรดาศักดิ์เข้ามาเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดีอย่างเช่นอัยการสูงสุดของอัยการสูงสุด ผู้มีอำนาจในการบริหารงานทางคดีและบังคับบัญชาพนักงานอัยการฝรั่งเศส คือ อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ (Procureur général auprès de la cour d'appel) และอัยการแห่งสาธารณรัฐ (Procureur de la République) ซึ่งเป็นหัวหน้าพนักงานอัยการในเขตอำนาจของศาลชั้นต้น

<sup>2</sup> จาก “อัยการฝรั่งเศส” ในรวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ (น. 60), โดย โกลเมท กัทธกริมย์, 2526, กรุงเทพฯ: ชูติมาการพิมพ์.

<sup>3</sup> อัยการฝรั่งเศส. เล่มเดิม.

<sup>4</sup> แหล่งเดิม.

## (2) อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ (Procureur général auprès de la d' appel)

ในปัจจุบัน ประเทศฝรั่งเศสได้แบ่งเขตอำนาจของศาลอุทธรณ์ออกเป็นจำนวน 35 เขต ดังนั้น จึงมีอธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์จำนวน 35 คน และมีอัยการประจำศาลอุทธรณ์จำนวน 282 คน อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์เป็นตำแหน่งของอัยการที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของอัยการที่อยู่ในเขตที่ตนรับผิดชอบทั้งหมด และจะเป็นผู้รับคำสั่งและนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและเป็นผู้ออกคำสั่งให้พนักงานอัยการภายในเขตอำนาจของตนนำไปปฏิบัติ ดังนั้น อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์จึงเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินการตามนโยบายทางอาญาของรัฐบาล โดยมีอำนาจสั่งการให้อัยการแห่งสาธารณรัฐและพนักงานอัยการของตนรับนโยบายทางอาญาของรัฐบาลไปปฏิบัติให้บรรลุผลตามความมุ่งหมาย นอกจากอำนาจหน้าที่ทางตุลาการซึ่งได้แก่ การไปศาล การยื่นอุทธรณ์คัดค้านคำวินิจฉัยของศาลที่อยู่ในเขตอำนาจของอธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ แล้วอธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ยังรับผิดชอบงานด้านบริหารร่วมกับประธานศาลอุทธรณ์ได้แก่ ดูแลให้มีการปฏิบัติงานของศาลดำเนินไปด้วยดี มีบทบาทในด้านการงบประมาณ นอกจากนี้ อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ยังมีอำนาจในการแต่งตั้งการพิจารณาความชอบ การลงโทษเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี และมีอำนาจในการกำกับดูแลเจ้าพนักงานของศาลคือ จำศาล เจ้าพนักงานโนตารีพับลิก (Notary public/Notaire) เจ้าพนักงานศาลซึ่งเป็นตัวแทนคู่ความในศาลอุทธรณ์ เจ้าพนักงานบังคับคดีขายทอดตลาด

## (3) อัยการแห่งสาธารณรัฐ

ในปัจจุบันมีอัยการแห่งสาธารณรัฐจำนวน 181 คน และมีอัยการผู้ช่วยประจำศาลชั้นต้นอีก 1,218 คน อัยการแห่งสาธารณรัฐและอัยการผู้ช่วยเป็นตัวแทนพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นและประจำศาลอุทธรณ์ที่ตั้งอยู่ในเขตของศาลชั้นต้นดังกล่าวประจำศาลมัชฌิมโทษ และศาลที่เกี่ยวข้อง อัยการแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจเฉพาะตัวที่สำคัญคือ การฟ้องคดีอาญา ซึ่งแม้แต่อธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์ก็ไม่สามารถที่จะฟ้องคดีอาญาได้ด้วยตนเอง

ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว อัยการแห่งสาธารณรัฐอาจดำเนินการด้วยตนเองหรือให้มีการดำเนินการสืบสวนสอบสวนทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องในการแสวงหาพยานหลักฐานและการฟ้องคดีอาญา ในการนี้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้สิทธิพิเศษแก่อัยการแห่งสาธารณรัฐโดยกำหนดให้มีฐานะเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี รวมทั้งการอำนวยความสะดวกแก่เจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดี การดำเนินคดีของอัยการแห่งสาธารณรัฐนั้นอาศัยหลักการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดี กล่าวคือ เมื่ออัยการแห่งสาธารณรัฐเห็นว่าการกระทำที่เข้าสู่การพิจารณาของเขานั้นมีองค์ประกอบแห่งการกระทำความผิดครบถ้วนและรู้ตัวและที่อยู่อาศัยของผู้กระทำความผิด อัยการแห่งสาธารณรัฐจะใช้ดุลพินิจพิจารณาว่า สมควรที่จะฟ้องคดีหรือจะใช้มาตรการในการ

เบี่ยงเบนจากการฟ้องคดี หรือยุติการดำเนินคดีเมื่อเห็นว่ามีเหตุที่สมควรอันเกิดจากพฤติการณ์เฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

บทบาทของอัยการแห่งสาธารณรัฐเพิ่มขึ้นมากเมื่อได้มีการนำมาตรการทางเลือกแทนการฟ้องคดีมาใช้ กฎหมายได้ให้อำนาจแก่อัยการแห่งสาธารณรัฐในการกำหนดหน้าที่ให้ผู้ต้องหาปฏิบัติเพื่อแลกเปลี่ยนกับการยุติการฟ้องคดี เช่น หน้าที่ในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย หน้าที่ในการรักษาพยาบาล การปฏิบัติตามข้อกำหนดเกี่ยวกับสุขภาพ สังคมและการอาชีพ เป็นต้น ในกรณีปรากฏผู้ต้องหาซึ่งยอมรับว่าเป็นผู้กระทำความผิด ซึ่งได้บัญญัติฉบับลงวันที่ 9 มีนาคม ค.ศ. 2004 นั้นอัยการแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจยื่นข้อเสนอการลงโทษ รวมทั้งโทษจำคุก

แก่ผู้ต้องหาด้วย ความตกลงระหว่างพนักงานอัยการกับผู้กระทำความผิดนั้น ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้พิพากษา เป็นกรณีที่มีการนำเอามาตรการต่อรองคำรับสารภาพในระบบกฎหมายอเมริกันมาประยุกต์ใช้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการกับคดีอาญา<sup>5</sup>

พนักงานอัยการฝรั่งเศส มีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่สำคัญในการดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้อง ซึ่งการสอบสวนคดีอาญาของตำรวจฝ่ายคดี และผู้พิพากษาสอบสวนจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญา ดังนั้นเมื่อกล่าวถึงอำนาจการสอบสวนคดีอาญาตามระบบของฝรั่งเศส จะทำให้เห็นบทบาทของพนักงานอัยการได้เป็นอย่างดี

### 3.1.1.2 การสอบสวนคดีอาญา

โดยปกติเมื่อมีคดีอาญาเกิดขึ้น หรือมีการร้องทุกข์ การกล่าวโทษ ตำรวจผู้รับผิดชอบการเริ่มต้นคดีหรือเรียกว่าตำรวจฝ่ายคดี เป็นผู้ทำการสอบสวนและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศส (code of criminal procedure 1958) มาตรา 14 บัญญัติให้ตำรวจฝ่ายคดีผู้ซึ่งกำลังปฏิบัติหน้าที่ในการบันทึกความผิดอาญาที่เกิดขึ้น รวบรวมพยานหลักฐาน ในความผิดดังกล่าวเพื่อที่จะรู้ว่าใครเป็นผู้กระทำความผิด การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวนี้ ตำรวจฝ่ายคดีมีอำนาจดำเนินการไปจนกว่าการสอบสวนของผู้พิพากษาจะเริ่มขึ้น เมื่อผู้พิพากษาเข้ามาทำการสอบสวนแล้ว ตำรวจฝ่ายคดีจะปฏิบัติหน้าที่สอบสวนโดยอาศัยอำนาจของผู้พิพากษา กล่าวคือ กระทำการในนามของผู้พิพากษานั้นเอง ดังนั้น ความรับผิดชอบในการสอบสวนความผิดทางอาญาจึงเป็นหน้าที่ของสององค์กร คือตำรวจฝ่ายคดี และผู้พิพากษาสอบสวน แต่อยู่ภายใต้การอำนวยการ (direction) ของพนักงานอัยการ

<sup>5</sup> จาก รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส (น. 34-137), โดย อุทัย อาทิวา ข, 2554, กรุงเทพฯ: วิ.เจ.พรินติ้ง.

ประเทศฝรั่งเศสมีการจัดองค์กรตำรวจ เป็นตำรวจแห่งชาติ (National Police) โดยแบ่งประเภทตามลักษณะภารกิจ มี 2 ประเภท คือ

(1) ตำรวจฝ่ายป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม (the crime prevention police) มีหน้าที่ป้องกันมิให้มีอาชญากรรมเกิดขึ้น รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญา การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ รวมทั้งการจัดการจราจร

(2) ตำรวจฝ่ายสืบสวนสอบสวน หรือตำรวจฝ่ายคดี (the criminal investigation police) แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือนายตำรวจฝ่ายคดี และเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดี (เป็นผู้ช่วยฝ่ายตำรวจคดี) มีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา โดยการสืบสวนและการสอบสวนค้นหาความจริงในเรื่องที่มีการกล่าวหาในคดีอาญา ตำรวจฝ่ายคดีถือเป็นกลไกของการอำนวยความยุติธรรมที่อยู่ภายใต้อำนาจตุลาการและเข้ามาในคดีต่อเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว เปรียบได้กับพนักงานสอบสวนของไทย<sup>6</sup> ทั้งนี้การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจฝ่ายคดีจะอยู่ในกำกับ ควบคุม ของอัยการอาวุโส และตำรวจฝ่ายคดีจะต้องรายงานการปฏิบัติในการสืบสวนให้อัยการทราบ

เมื่อตำรวจฝ่ายคดีและตำรวจชั้นประทวนฝ่ายคดี ทำการสอบสวนแล้ว ผู้พิพากษาสอบสวน (the investigation or d' instruction) จะเข้าดำเนินการต่อไป กล่าวคือหากผู้พิพากษาสอบสวนได้รับการแจ้งอย่างเป็นทางการจากพนักงานอัยการ หรือผู้เสียหาย ในคดีอุกฉกรรจ์หรือคดีร้ายแรง พนักงานอัยการจะต้องแจ้งให้ผู้พิพากษาสอบสวนเข้าดำเนินการสอบสวนทุกคดี ส่วนคดีธรรมดาจะเข้าสอบสวนหรือไม่ก็ได้ ซึ่งการสอบสวนโดยผู้พิพากษาสอบสวน นี้เรียกว่า การไต่สวนเบื้องต้น (preliminary judicial investigation preparation)

ผู้พิพากษาสอบสวนมีการใช้อำนาจในการสอบสวน 2 ช่องทาง คือ

(1) อำนาจการสอบสวน รวมทั้งที่ทำการสอบสวนด้วยตนเอง หรือมอบหมายให้ตำรวจฝ่ายคดีเป็นผู้สอบสวนแทนในรูปแบบการแนะนำอย่างเป็นทางการ อำนาจการสอบสวนของผู้พิพากษามีอย่างกว้างขวาง โดยผู้พิพากษาสอบสวนมีอำนาจดำเนินการใด ๆ ที่เห็นว่าจะมีความจำเป็นในการค้นหาความจริง

(2) อำนาจทางตุลาการ ในการใช้อำนาจทางตุลาการ ผู้พิพากษาสอบสวนมีอำนาจจำกัดเสรีภาพของผู้ต้องหา ดำเนินการตรวจค้น และทำยี่สิบคดีมีอำนาจตัดสินใจว่าจะดำเนินคดีต่อไปหรือไม่<sup>7</sup>

เห็นได้ว่าการสอบสวนคดีอาญาของฝรั่งเศสนั้น มีองค์กรสำคัญของรัฐ 3 องค์กร คือ พนักงานอัยการ ตำรวจฝ่ายคดีหรือพนักงานสอบสวนซึ่งทั้งสององค์กรนี้อยู่ในอำนาจฝ่ายบริหาร และ

<sup>6</sup> แหล่งเดิม.

<sup>7</sup> Christine Van Den Wyngaert, et al. (p. 110).

ผู้พิพากษาสอบสวนอันเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการ มีบทบาทอำนาจหน้าที่ร่วมกันในการค้นหาตรวจสอบความจริงในคดีอาญา ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่มีลักษณะเชื่อมโยงประสานการปฏิบัติงานอย่างใกล้ชิด มีระบบการควบคุมตรวจสอบอย่างชัดเจนและการสอบสวนทั้งหมดอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของพนักงานอัยการผู้ซึ่งรับผิดชอบในการฟ้องคดีต่อศาล

### 3.1.1.3 อำนาจฟ้องคดีอาญา

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศส องค์กรหลักที่ทำหน้าที่ฟ้องคดีคือพนักงานอัยการ ตามมาตรา 31 แห่งกฎหมายดังกล่าวนี้ บัญญัติให้พนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่ในนามแผ่นดิน (public action) และบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย<sup>8</sup>

องค์กรอัยการจัดตั้งหน่วยงานอันเป็นส่วนหนึ่งของเจ้าพนักงานผู้ดำเนินคดีแทนรัฐซึ่งเรียกชื่อโดยรวมว่า minisère (or parquet หมายถึง คณะอัยการประจำศาล) ซึ่งมีลำดับการบังคับบัญชา ก่อนข้างจะซับซ้อนในแต่ละชั้นของศาล กล่าวคือ

(1) ในระดับศาลแขวง (tribunaux de grande instance) หน้าที่อัยการอยู่ในกำกับดูแลของ the procureur de République โดยมีผู้ช่วยคือ premiers substitués และ substitués

(2) ในระดับศาลโปริสภา (tribunaux d'instance) ผู้ทำหน้าที่แทน the procureur de la République ในศาลโปริสภา คือ substitut และผู้กำกับการตำรวจ (a police superintendent)

(3) ในระดับศาลอุทธรณ์การปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอยู่ในกำกับดูแลของ procureur général ซึ่งมีผู้ช่วยคือ avocat général และสมาชิกของ premiers généraux

(4) ในระดับศาลฎีกา (Cour de cassation) คณะอัยการประจำศาล (parquet) ประกอบด้วย procureur général ซึ่งมีผู้ช่วยคือสมาชิกของ premiers avocats généraux และ avocats généraux

ผู้บังคับบัญชาสูงสุดของอัยการคือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (Garde des Sceaux) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 36 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจที่จะแจ้งเป็นทางการว่ามีการกระทำผิดอาญาเกิดขึ้นไปยังอธิบดีอัยการในศาลอุทธรณ์ และให้อธิบดีอัยการดำเนินคดี หรือเป็นข้อมูลเพื่อให้มีการดำเนินคดี เป็นการแสดงให้เห็นตำแหน่งหน้าที่และบทบาทของ procureur de République ในการเริ่มต้นดำเนินคดีอาญา ซึ่งอัยการอาจจะเริ่มดำเนินคดีอาญาเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยเริ่มดำเนินคดีด้วยตนเองหรือได้รับคำสั่งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (Garde des Sceaux)<sup>9</sup>

<sup>8</sup> ระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน: ศึกษาเปรียบเทียบระบบของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และประเทศไทย (น. 164-165). เล่มเดิม.

<sup>9</sup> Christine Van Den Wyngaert, et al. (p. 110).

การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการเป็นไปตามดุลพินิจ ซึ่งพนักงานอัยการมีอำนาจที่จะยื่นฟ้องคดีหรือสั่งยุตคดี หรืออาจจะดำเนินการอำนวยการความยุติธรรมทางเลือก ได้แก่ การใช้มาตรการไต่ถามทักท้วงทางอาญา ความตกลงทางอาญา และการต่อรองคำรับสารภาพขึ้นก่อนฟ้อง รวมถึงการลดข้อหา ซึ่งอำนาจสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจถือเป็นหัวใจในการทำงานของอัยการฝรั่งเศส เป็นประเทศหนึ่งซึ่งต้องเผชิญกับปัญหาสภาพของคดีล้นศาล คนล้นคุก เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ คำร้องทุกข์ในคดีอาญาที่ส่งไปให้พนักงานอัยการดำเนินการในแต่ละปีมีจำนวนสูงมาก ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1987 มีคำร้องทุกข์จำนวนมากกว่า 4000,000 เรื่องขึ้นไป และเมื่อปี ค.ศ. 1992 สถิติคำร้องทุกข์ได้ขึ้นสูงถึง 5000,000 เรื่อง หลังจากนั้นเป็นต้นมาสถิติจำนวนคำร้องทุกข์ของผู้เสียหายก็จะอยู่ที่จำนวนประมาณ 5000,000 เรื่องต่อปี ดังนั้นหากไม่มีการบริหารงานยุติธรรมที่เหมาะสมแล้วก็จะไม่สามารถแก้ปัญหาคดีล้นศาล คนล้นคุกได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวถึงอำนาจการสั่งคดีโดยดุลพินิจของอัยการฝรั่งเศสคือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส ค.ศ. 1985 ได้บัญญัติให้อำนาจแก่พนักงานอัยการฝรั่งเศสมีหน้าที่ในการจัดการกับคำร้องทุกข์ไว้ คือ มาตรา 40 “พนักงานอัยการรับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษ และพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรกับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษนั้นต่อไป” เมื่อพิจารณาบทกฎหมายดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าพนักงานอัยการฝรั่งเศสมีอำนาจใช้ดุลพินิจทั้งการตั้งฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลลงโทษ ผู้กระทำความผิดตามวิถีทางปกติของการดำเนินคดีอาญาได้ แต่อัยการก็ไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีเพื่อให้ศาลลงโทษผู้กระทำความผิดทุกคดีไป ดังนั้น อัยการฝรั่งเศสจึงสามารถใช้ดุลพินิจของตนในการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมได้ หากเห็นว่าการใช้มาตรการทางเลือกที่เหมาะสม สามารถทำให้สังคมกลับคืนสู่ความปกติสุขได้โดยเร็วและจะเป็นประโยชน์ยิ่งกว่าการฟ้องคดีตามกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก<sup>10</sup>

การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการมีแนวทางแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับลักษณะความผิดและอำนาจของพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจว่าจะยื่นฟ้องคดีหรือไม่นั้นเป็นที่วิจารณ์เป็นอย่างมาก เนื่องจากกฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะบางคดีแม้ว่ามีพยานหลักฐานที่จะยื่นฟ้อง แต่พนักงานอัยการกลับใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องผู้ต้องหา ทั้งนี้มาตรา 40 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติว่า “เมื่อพนักงานอัยการอาวุโสแห่งท้องถิ่นได้รับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษ ให้ใช้ดุลพินิจในการดำเนินการแล้วแต่จะเห็นสมควร” ดังนั้นแม้ว่าคดีนั้นมีพยานหลักฐานพิสูจน์ความผิด แต่เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นความผิดเล็กน้อย ไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยอันเป็นประโยชน์สาธารณะก็อาจจะไม่ฟ้องคดีดังกล่าว การไม่ดำเนินคดีต่อไปไม่กระทบสิทธิการฟ้องคดี

<sup>10</sup> รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส (น. 139-140). เล่มเดิม.

ในภายหลัง หากปรากฏต่อมามีพยานหลักฐานใหม่หรือการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีครั้งแรกเป็นความผิดพลาดพนักงานอัยการก็จะยื่นฟ้องคดีนั้น คำสั่งทางคดีของพนักงานอัยการไม่สามารถอุทธรณ์ได้

ในปัจจุบันมีความพยายามเพียงเล็กน้อยที่จะให้มีคู่มือสำหรับพนักงานอัยการที่จะใช้เป็นแนวทางในการใช้ดุลพินิจสั่งคดี เนื่องจากนโยบายการฟ้องคดีมีหลายระดับ คือ ระดับประเทศ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น ในระดับประเทศกระทรวงยุติธรรม (โดยเฉพาะแผนกคดีอาญาและการให้อภัยโทษ) ได้มีหนังสือแจ้งเวียนเพื่อการปฏิบัติระบุนความเร่งด่วนในการดำเนินคดีตัวอย่างเช่น การให้เร่งดำเนินคดีกับชาวต่างประเทศเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม 1994 การมีคำสั่งให้รวมการฟ้องคดีปลอมแปลงเงินตรา เมื่อวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 1997 แต่ในการปฏิบัติมีการมีการกำกับให้เป็นไปตามแนวทางที่แนะนำน้อยมาก และแม้ว่าการควบคุมอยู่บ้างก็ค่อนข้างน้อยและเป็นครั้งคราวเท่านั้น ตามรายงานของ Truche ที่ระบุว่าเป็นการไม่เพียงพอ ในระดับภูมิภาค พนักงานอัยการอาวุโสเป็นผู้รับผิดชอบ ในการควบคุมการปฏิบัติตามกฎหมายอาญาภายในเขตอำนาจของศาลอุทธรณ์ และมีอำนาจพิเศษเช่นเดียวกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมด้วยอำนาจตามกฎหมายเหล่านี้ ทำให้พนักงานอัยการระดับท้องถิ่นร้องขอให้พนักงานอัยการของตนปฏิบัติตามนโยบายการดำเนินคดีที่กำหนดไว้ ส่วนระดับท้องถิ่น พนักงานอัยการแต่ละคนจะปรึกษาหารือกับองค์กรปกครองท้องถิ่นเกี่ยวกับนโยบายการดำเนินคดีที่เกิดในเขตท้องถิ่นนั้น ๆ และอาศัยอำนาจตามมาตรา 12 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้ตำรวจดำเนินคดีตามที่กำหนดเป้าหมายไว้

หลักการใช้ดุลพินิจฟ้องคดีของพนักงานอัยการมีอยู่ 3 ประการ คือ ประการแรกจำนวนคดีเข้ามาสู่พนักงานอัยการจำนวนมาก เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของอัตราการเกิดอาชญากรรมรัฐบัญญัติกฎหมายที่มีโทษทางอาญามากขึ้น รวมทั้งการให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมมากยิ่งขึ้น โดยวิธีการคัดเลือกคดีที่ฟ้อง พนักงานอัยการจะลดความล่าช้าลงและการใช้ดุลพินิจควบคุมจำนวนคดีให้เหมาะสมกับบุคลากรที่มีอยู่ ประการที่สอง ให้ใช้หลักการอำนวยความสะดวกทางเลือกในการแก้ปัญหาข้อพิพาท เช่นกระบวนการบังคับทางวินัย หรือการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาท ประการสุดท้าย คือการสั่งฟ้องคดีอาญากระทบต่อปัญหาการรักษาความสงบเรียบร้อย เช่น กรณีการก่อการจลาจลของบริเวณข้างเคียง

จะเห็นได้ว่าการดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้องร้องคดีอาญาของฝรั่งเศส มีความเป็นเอกภาพในการสอบสวนฟ้องร้อง เนื่องจากกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ขององค์กรต่าง ๆ ให้มีความสัมพันธ์กัน ไม่แบ่งแยกออกจากกัน จึงทำให้กระบวนการสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียว พนักงานองค์กรการของรัฐ ข้าราชการ ผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ของตนได้พบการกระทำความผิดอาญาทั้งที่มีความร้ายแรงและความผิดไม่มีร้ายแรง มีหน้าที่ ต้องรายงานการ

ให้พนักงานอัยการทราบ ตลอดจนต้องจัดส่งเอกสาร พยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้กับพนักงานอัยการ

### 3.1.2 การดำเนินคดีความผิดเกี่ยวกับการทุจริต

การดำเนินคดีความผิดการทุจริตในประเทศฝรั่งเศสมีระบบการตรวจสอบการทุจริต นอกจากโดยรัฐสภา ยังมีโดยองค์กรศาล ซึ่งศาลพิเศษที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ

ศาลอาญาชั้นสูงมีไว้เพื่อพิจารณาคดีที่ประธานาธิบดีทรยศต่อประเทศชาติ ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ กำหนดให้พิจารณาคดีอาญาที่รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบ ซึ่งมีองค์คณะได้สวนข้อเท็จจริงทำหน้าที่ได้สวนและสรุปข้อเท็จจริง แยกออกจาก องค์คณะตัดสินคดี เพื่อถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ในการได้สวนข้อเท็จจริง กรณีที่ประธานาธิบดีถูกฟ้องร้องกระทำโดยองค์คณะได้สวนข้อเท็จจริงของศาลอาญาชั้นสูง ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกา 5 คน ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากที่ประชุมหัวหน้าคณะในศาลฎีกา พร้อมผู้ทำการแทนอีก 2 คน องค์คณะผู้พิพากษาชุดนี้ต้องได้สวนข้อเท็จจริงตามที่กล่าวหา โดยผ่านอัยการประจำศาลฎีกา หากพบข้อเท็จจริงอันเป็นข้อกล่าวหาใหม่ องค์คณะได้สวนข้อเท็จจริงต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบ เพื่อขอมติสภาทั้งสองว่าจะให้ฟ้องกล่าวหาเพิ่มเติมหรือไม่ ถ้าไม่มีมติของสภาทั้งสอง ในส่วนของข้อเท็จจริงนั้นต้องยกฟ้องในข้อกล่าวหาในฐานที่ไม่มีมูล หากได้สวนแล้วได้ความจริงตามที่กล่าวหา ต้องสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในองค์คณะตัดสิน ในกรณีรัฐมนตรีถูกฟ้องร้อง ได้กำหนดให้้องค์คณะได้สวนข้อเท็จจริงของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ 3 คน พร้อมผู้ทำการแทนในกรณีปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้อีก 3 คน ที่ผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษประชุมเลือกกันเอง ในการได้สวนข้อเท็จจริงนั้นจะทำนอกฟ้องของอัยการประจำศาลฎีกาไม่ได้ หากในการได้สวนข้อเท็จจริงพบข้อเท็จจริงใหม่นอกคำฟ้อง องค์คณะได้สวนข้อเท็จจริงต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบ อัยการประจำศาลฎีกาและคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องจะตัดสินใจแก้ฟ้องใหม่ เพื่อเพิ่มข้อหาได้ เมื่อการได้สวนข้อเท็จจริงเสร็จสิ้น องค์คณะได้สวนอาจปรับบทกฎหมายชี้ความผิดได้ตามควร โดยต้องวินิจฉัยว่ามีมูลหรือไม่มีมูล และต้องแจ้งให้อัยการและรัฐมนตรีผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยให้เวลาคัดค้าน 20 วัน ในกรณีวินิจฉัยว่ามีมูล และสรุปสำนวนส่งให้องค์คณะตัดสินของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐตัดสินต่อไป คำวินิจฉัยขององค์คณะได้สวนข้อเท็จจริง อาจฎีกาปัญหาข้อกฎหมายไปยังที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ และเมื่อศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ตัดสินยกคำวินิจฉัย องค์คณะได้สวนข้อเท็จจริงต้องส่งคดีไปให้องค์คณะได้สวนข้อเท็จจริงอื่นที่ต้องตั้งขึ้นใหม่ให้ดำเนินการได้สวนข้อเท็จจริงใหม่<sup>11</sup>

<sup>11</sup> จาก ระบบอิมพิชเมนต์ (น. 67), โดย กานดา สิริฤทธิภักดี, 2537, กรุงเทพฯ.

### 3.2 การดำเนินคดีอาญาในประเทศญี่ปุ่น

#### 3.2.1 ระบบการดำเนินคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาของประเทศญี่ปุ่นในช่วงต้นศตวรรษที่ 8 ได้รับอิทธิพลมาจากประเทศจีน เริ่มคดีโดยการร้องทุกข์ของเอกชนซึ่งเป็นผู้เสียหาย การดำเนินคดีเป็นหน้าที่ของผู้พิพากษา อาศัยคำรับสารภาพ ต่อมาในสมัยราชวงศ์เมจิ (Meiji Restoration) ค.ศ. 1868 ญี่ปุ่นได้รับอิทธิพลกฎหมายในประเทศภาคพื้นยุโรป ซึ่งถือหลักว่า คำตัดสินควรอาศัยพยานหลักฐาน (All crimes shall be adjudicated on the basis of evidence) จึงได้มีการยกเลิกวิธีการทรมานโดยสิ้นเชิง ในปี ค.ศ. 1879 และในปี ค.ศ. 1872 ได้จัดให้มี อัยการ เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้อง โดยเป็นผู้ดำเนินคดีในนามรัฐ ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากประเทศฝรั่งเศส มีการจัดทำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ค.ศ. 1922 โดยได้รับอิทธิพลมาจากเยอรมัน ต่อมาหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งประเทศญี่ปุ่นพ่ายแพ้สงคราม จึงได้เปลี่ยนแปลงกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยนำแนวคิดเรื่อง Due Process มาใช้โดยกำหนดหลักประกันสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ภายใต้อิทธิพลของระบบกฎหมายแองโกลอเมริกา (Anglo -America) ประเทศญี่ปุ่นจึงเป็นประเทศที่มีจุดเด่นของระบบกฎหมายทั้งสองระบบ กล่าวคือระบบชีวิตลอร์ และระบบคอมมอนลอร์ อยู่ด้วยกัน

เจ้าหน้าที่หลักในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของญี่ปุ่น ได้แก่ ตำรวจ พนักงานอัยการ และศาลยุติธรรม ซึ่งจะมีโครงสร้างอำนาจหน้าที่แตกต่างกันไป กล่าวคือ ศาลยุติธรรมเป็นหน่วยงานอิสระ ไม่ขึ้นกับฝ่ายบริหาร มิได้สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม ตำรวจขึ้นกับท้องถิ่นส่วนหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมอื่น รวมทั้งสำนักงานอัยการเป็นหน่วยงานสังกัดกระทรวงยุติธรรมโดยอัยการของญี่ปุ่นมีบทบาทอย่างสูงในกระบวนการยุติธรรมและดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ในกระทรวงยุติธรรม<sup>12</sup> ประเทศญี่ปุ่นใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ กล่าวคือ เฉพาะอัยการเท่านั้นเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญา ผู้เสียหายฟ้องคดีเองไม่ได้ ในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการญี่ปุ่นนั้น พนักงานอัยการมีอำนาจสมบูรณ์ตั้งแต่เริ่มต้นและควบคุมการสอบสวนฟ้องร้อง<sup>13</sup> และบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล แต่ในทางปฏิบัติตำรวจจะเป็นผู้เริ่มต้นสอบสวนคดีอาญาภายใต้การควบคุมแนะนำของอัยการ และในกรณีที่พนักงานอัยการสอบสวนคดีเอง หากมีความ

<sup>12</sup> จาก โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น (น. 145), โดย ชาญเชาว์ ไชยานุกิจ และ ศิระ บุญกินนท์, 2541, กรุงเทพฯ.

<sup>13</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 189, 191.

จำเป็นก็สามารถสั่งหรือให้ตำรวจช่วยเหลือในการสอบสวนได้<sup>14</sup> ซึ่งตำรวจต้องปฏิบัติตามคำแนะนำหรือคำสั่งของอัยการ

### 3.2.1.1 ระบบอัยการ

องค์กรอัยการยุคใหม่ได้เริ่มก่อตั้งในปีที่ 5 แห่งรัชสมัยเมจิ ซึ่งตรงกับ พ.ศ. 2415 โดยได้รับอิทธิพลจากระบบอัยการฝรั่งเศส พนักงานอัยการในสมัยนั้น จะนั่งบนบัลลังก์ข้างผู้พิพากษา ส่วนทนายความและจำเลยจะอยู่ด้านล่าง ผู้พิพากษาจะฝ่ายนำกระบวนการพิจารณาและถามคำถามพยาน ในปี พ.ศ. 2433 ประเทศญี่ปุ่นได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญเมจิ (Meiji Constitution) ในปีเดียวกันกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติใช้ โดยได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายของภาคพื้นยุโรปซึ่งระบบยุติธรรมทางอาญาเป็นระบบกล่าวหา (Inquisitorial system)

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ระบบสังคมและระบบกฎหมายของญี่ปุ่นมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมาก รัฐธรรมนูญเมจิถูกยกเลิกและได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ซึ่งได้รับอิทธิพลมาจากระบบของสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญรับประกันการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ระบบนิติรัฐ (Rule of Law) และสิทธิมนุษยชน รัฐธรรมนูญได้บัญญัติแบ่งแยกอำนาจ เป็น 3 อำนาจ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ อำนาจนิติบัญญัติเป็นของรัฐสภา อำนาจบริหารเป็นของคณะรัฐมนตรี และอำนาจตุลาการเป็นของศาล

ในปี พ.ศ. 2490 กฎหมายสำนักงานอัยการได้บัญญัติขึ้น กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของพนักงานที่ชัดเจน ต่อมาปี พ.ศ. 2492 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาถูกแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ระบบวิธีพิจารณาความอาญาโดยเฉพาะในชั้นพิจารณาเปลี่ยนเป็นระบบกล่าวหา (Adversarial system) การฟ้องคดีอาญาเป็นอำนาจของรัฐ การฟ้องคดีโดยเอกชน (Private prosecution) ไม่สามารถกระทำได้ การพิสูจน์ความผิดของจำเลย พนักงานอัยการมีภาระการพิสูจน์จนสิ้นสงสัย โดยมีข้อสันนิษฐานว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ ห้องพิจารณาได้มีการปรับเปลี่ยนโดยพนักงานอัยการไม่ได้นั่งบนบัลลังก์ข้างผู้พิพากษาแต่ลงมานั่งในระดับเดียวกับทนายความ

ลักษณะอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นแบบกึ่งตุลาการ ถือได้ว่าพนักงานอัยการมีสถานะเทียบเท่ากับผู้พิพากษาในแง่ของคุณสมบัติและเงินเดือน และความเป็นอิสระและเป็นกลางของพนักงานอัยการได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย พนักงานอัยการถือว่าเป็นผู้แทนประโยชน์ของสาธารณะ (Public interest) พนักงานอัยการจึงได้รับความคุ้มครองและมีหลักประกันในการปฏิบัติหน้าที่ตาม Public Prosecutor Office Law ในมาตรา 14 กล่าวคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอาจควบคุมอัยการในการปฏิบัติงานได้เป็นการทั่วไป แต่การจัดการคดีและการสอบสวนในแต่ละคดี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอาจควบคุมได้เฉพาะอัยการสูงสุดเท่านั้น แต่ไม่มี

<sup>14</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 193.

อำนาจควบคุมอัยการแต่ละคน<sup>15</sup> พนักงานอัยการจะไม่ถูกบังคับให้ออกจากราชการ ถูกพักราชการ หรือถูกลดเงินเดือน ยกเว้นถูกดำเนินการทางวินัยหรือเหตุอื่น แม้ว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมจะเป็นผู้แต่งตั้งพนักงานอัยการก็ตาม รัฐมนตรีก็ไม่มีอำนาจสั่งการให้พนักงานอัยการดำเนินการใด ๆ ในทางคดีตามคำสั่งได้ พนักงานอัยการเกษียณเมื่ออายุ 63 ปี ยกเว้นอัยการสูงสุดเกษียณอายุ 65 ปี

สำนักงานอัยการสูงสุดถือเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหารซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมกำกับดูแล แต่อำนาจของพนักงานอัยการมีลักษณะเป็นกึ่งตุลาการ (quasi-judicial) กฎหมายสำนักงานอัยการมาตรา 14 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมอาจควบคุมและกำกับดูแลพนักงานอัยการได้โดยทั่วไป สำนักงานอัยการมีโครงสร้างองค์กรแบ่งออกเป็น 4 ระดับ

1. สำนักงานอัยการสูงสุด (Supreme Public Prosecutors Office) มีอำนาจหน้าที่ควบคุมบังคับบัญชาสำนักงานอัยการทั่วประเทศและรับผิดชอบดำเนินคดีในศาลฎีกา โดยอัยการสูงสุด (Prosecutor-General) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

2. สำนักงานอัยการเขต (High Public Prosecutors Office) มี 8 แห่ง ทั่วประเทศ คือ พุกไอกะ อิโรชิม่า ทะคามัตสึ โอซาก้า นาโกย่า ซัปโปโร เซนได และโตเกียว ทำหน้าที่กำกับดูแลสำนักงานอัยการจังหวัดและสำนักงานอัยการพื้นที่ และดูแลคดีความในศาลอุทธรณ์ มีอธิบดีอัยการ (Superintending Prosecutor) เป็นผู้บังคับบัญชา

3. สำนักงานอัยการจังหวัด (District Prosecutors Offices) มีทั้งหมด 50 แห่ง และ 203 สาขาทั่วประเทศ จะรับผิดชอบในการดำเนินคดี ในศาลชั้นต้น รวมทั้งกำกับดูแลสำนักงานอัยการพื้นที่ในเขตที่รับผิดชอบ มีหัวหน้าพนักงานอัยการ (Chief Prosecutor) เป็นผู้บังคับบัญชา

4. สำนักงานอัยการพื้นที่ (Local Prosecutor Offices) มีอยู่ทั้งหมด 438 แห่ง ทั่วประเทศ รับผิดชอบการดำเนินคดีในศาลแขวง

สำนักงานอัยการของญี่ปุ่นนั้นมีอธิบดีอัยการ (Prosecutor-General) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ซึ่งสำนักงานอัยการถือได้ว่าเป็นองค์กรประกอบที่สำคัญที่สุดของกระทรวงยุติธรรมญี่ปุ่น โดยอัยการจะเข้ามามีบทบาทในคดีอาญาตั้งแต่เริ่มมีการทำความผิดอาญาจนกระทั่งบังคับตามคำพิพากษา อัยการปฏิบัติภารกิจหลัก 5 ประการ<sup>16</sup>

<sup>15</sup> โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น (น. 153). เล่มเดิม.

<sup>16</sup> จาก “งานอัยการของญี่ปุ่น.” (อ้างถึงใน “อัยการกับการสอบสวนคดีอาญารวบรอบบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ (ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการกรมอัยการ),” (น. 86-87) โดย ทวีศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง, ม.ป.ป., กรุงเทพฯ.

(1) สืบสวนสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาที่เสนอต่ออัยการโดยเจ้าพนักงานตำรวจ

(2) สืบสวนสอบสวนและดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญาที่เอกชนได้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่ออัยการหรือที่อัยการได้ทราบมาไม่ว่าจะโดยทางใด

(3) ฟ้องคดีอาญาต่อศาล อำนาจฟ้องผู้ต้องหาเป็นของอัยการเพียงองค์กรเดียว ตำรวจหรือผู้เสียหายไม่อาจฟ้องคดีเองได้ หลักเกณฑ์ในการพิจารณาฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดีนั้นใช้หลักปราศจากความสงสัย ดังนั้น อัตราการยกฟ้องในประเทศญี่ปุ่นจึงต่ำมาก

(4) ดำเนินการดูแลให้การบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลให้เป็นไปโดยถูกต้อง ภายหลังศาลพิพากษา อัยการมีบทบาทสำคัญคือ การสั่งการเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ในการบังคับตามคำพิพากษาของศาลนับแต่โทษปรับจนถึงประหารชีวิต หากปราศจากคำสั่งดังกล่าว การบังคับคดีมีอาจกระทำไม่ได้ และเมื่อเกิดปัญหาในชั้นบังคับคดี อัยการจะเป็นผู้วินิจฉัยดำเนินการแล้วเสนอรายงานต่อศาลเพื่อขอความเห็นชอบต่อไป

(5) ปฏิบัติการอื่น ๆ ในฐานะตัวแทนหรือผู้รักษาประโยชน์ของมหาชน<sup>17</sup>

สำนักงานอัยการมีบุคลากรแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ พนักงานอัยการ (Kenji) พนักงานอัยการผู้ช่วย (Fuku-Kenji (Assistant Public Prosecution)) และเจ้าหน้าที่ธุรการ พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินคดีทุกคดี ทุกศาล พนักงานอัยการผู้ช่วยมีอำนาจดำเนินคดีในศาลแขวง หากจะดำเนินคดีในศาลจังหวัดต้องกระทำภายใต้การกำกับดูแลของพนักงานอัยการ

จำนวนพนักงานอัยการของสำนักงานอัยการแต่ละแห่งขึ้นอยู่กับขนาดของสำนักงานอัยการนั้น ๆ สำนักงานอัยการจังหวัดโตเกียวมีพนักงานอัยการมากที่สุดกว่า 200 คน สำนักงานอัยการจังหวัดเล็กสุด มีพนักงานอัยการจำนวน 5 คน โดยเฉลี่ยสำนักงานอัยการจังหวัดมีพนักงานอัยการประมาณ 10 คน ในสำนักงานอัยการขนาดเล็กไม่มีการแบ่งหน่วยงานเป็นแผนก โดยพนักงานอัยการคนเดียวกันจะทำงานทั้งการสอบสวนคดีและฟ้องร้องคดีทุกประเภท ส่วนสำนักงานอัยการขนาดใหญ่ เช่น โตเกียว โอซาก้า นาโกย่า จะมีสำนักงานสอบสวนพิเศษ (Special Investigation Department) ดำเนินคดีเกี่ยวกับความมั่นคง คดีก่อการร้าย คดีเกี่ยวกับการเลือกตั้ง สำนักงานคดีจราจร (Traffic Department) ดำเนินคดีเกี่ยวกับกฎหมายจราจร สำนักงานคดีอาญา (Criminal Affairs Department) ดำเนินคดีอาญาทั่วไป สำนักงานคดีพิเศษ (Special Trial Department) ดำเนินคดีอาญาร้ายแรงที่ต้องพิจารณาโดยคณะลูกขุน

อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายสำนักงานอัยการ คือ การสอบสวน การฟ้องคดี การร้องขอให้ศาลมีคำสั่ง

<sup>17</sup> แหล่งเดิม.

คำพิพากษา ที่ถูกต้องและเหมาะสม การกำกับดูแลบังคับตามคำพิพากษา และการเป็นตัวแทนของประโยชน์สาธารณะตามที่กฎหมายบัญญัติ เช่นในคดีแพ่งและคดีปกครอง

นอกจากนั้นพนักงานอัยการยังได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่บริหารในกระทรวงยุติธรรม โดยตำแหน่งผู้ช่วยรัฐมนตรี (Vice-Minister) ซึ่งเทียบเท่ากับปลัดกระทรวงของไทยและอธิบดีกรม สำคัญจะแต่งตั้งจากพนักงานอัยการ

### 3.2.1.2 การสอบสวนคดีอาญา

ในประเทศญี่ปุ่นอำนาจการสอบสวนเป็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ พนักงานสอบสวนมี 2 ประเภทคือ พนักงานสอบสวนตำรวจ และพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (Special judicial police officer) ซึ่งเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ตำรวจท้องถิ่นจะเป็นผู้รับผิดชอบเบื้องต้นในการสอบสวนคดีอาญาทุกประเภทในจังหวัดนั้น ๆ แล้วรายงานต่ออัยการ สำนักงานอัยการจะมอบหมายให้อัยการคนหนึ่งรับผิดชอบคดี ส่วนใหญ่แล้วตำรวจและพนักงานอัยการจะร่วมมือกันในการสอบสวนจนเสร็จสิ้น โดยมีอำนาจในการสอบสวนคดีแต่ละประเภท โดยเฉพาะ เช่น เจ้าหน้าที่ปราบปรามยาเสพติด มีอำนาจสอบสวนคดียาเสพติด เจ้าหน้าที่ศุลกากร มีอำนาจสอบสวนคดีศุลกากร อัยการของประเทศญี่ปุ่นจะได้รับการฝึกฝนให้มีความชำนาญ เป็นอย่างดี ในการสอบสวนคดีและสามารถคัดเลือกพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่มีความจำเป็นและมีความสำคัญขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ซึ่งเป็นความพยายามที่ต้องการจะแสดงให้เห็นว่าสาธารณชนเกิดความมั่นใจ ในกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งเป็นการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้ รู้สึกว่าได้รับความคุ้มครองเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย<sup>18</sup>

ในคดีส่วนมากพนักงานอัยการจะสอบสวนคดีโดยรับสำนวนจากพนักงานสอบสวน และสอบสวนเพิ่มเติมเองหรือสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมก็ได้ แต่ถ้าเป็นคดีทุจริตคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับนักการเมืองและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ หรือคดีเศรษฐกิจรายใหญ่ พนักงานอัยการจะเริ่มรับคดีและทำการสอบสวนคดีเอง การที่กฎหมายบัญญัติให้พนักงานอัยการ มีอำนาจในการสอบสวนด้วยเหตุดังต่อไปนี้

1. พนักงานอัยการจะสามารถสั่งคดีได้ถูกต้อง หลังจากที่มีการพิจารณาอย่างรอบคอบ เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงการฟ้องคดีที่มีพยานหลักฐานไม่เพียงพอ ในประเทศญี่ปุ่นจะถือหลักว่าการสั่งฟ้อง จะต้องฟ้องด้วยความมั่นใจว่า ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดจริงและสามารถจะนำสืบให้ศาลพิพากษาลงโทษจำเลยได้ แต่ถ้ามีความเป็นไปได้มากกว่าศาลจะพิพากษายกฟ้อง พนักงานอัยการก็จะสั่งไม่ฟ้อง เพราะฉะนั้นพนักงานอัยการจะต้องพิจารณาสำนวนหรือสอบสวนโดยละเอียด และพิจารณาหลักฐานว่ามีเพียงพอหรือไม่

<sup>18</sup> From *Characteristics and Roles of Japanese Public Prosecutor V.30* (p.73), by Shigeki Ito, 1986.

2. พนักงานอัยการเป็นกฎหมายโดยวิชาชีพ มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้พิพากษา การพิจารณาสำนวนสามารถพิจารณาได้ว่า พยานหลักฐานใดได้มาโดยถูกต้องตามกฎหมายและมีน้ำหนักรับฟังเพียงพอ ให้ศาลลงโทษจำเลยได้

3. พนักงานอัยการมีสถานภาพที่เป็นอิสระ พนักงานอัยการจะได้รับการคุ้มครองในเรื่องความเป็นอิสระในการทำงานเมื่อเทียบกับพนักงานสอบสวนทั่วไป แล้วโอกาสที่จะถูกแทรกแซงจะมีน้อยกว่า และด้วยเหตุนี้ในการสอบสวนคดีอาญาใหม่ ๆ เช่น คดีที่เกี่ยวกับนักการเมือง หรือข้าราชการระดับสูง หรือผู้บริหารของบริษัทเครือข่ายขนาดใหญ่ พนักงานอัยการจึงทำการสอบสวนด้วยตนเอง ด้วยเหตุนี้ในสำนักงานอัยการจังหวัดขนาดใหญ่ เช่น โตเกียวโอซาก้า จึงได้จัดตั้งสำนักงานสอบสวนพิเศษรับผิดชอบทำการสอบสวน

4. พนักงานอัยการมีความร่วมมือที่ดีกับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวน เช่น สรรพากร คณะกรรมการกำกับตลาดหลักทรัพย์ (Securities and Exchange Surveillance Commission) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการผูกขาด (Fair Trade Commission) ในองค์กรเหล่านี้จะมีพนักงานอัยการช่วยราชการการปฏิบัติหน้าที่อยู่ ฉะนั้นในกรณีที่องค์กรเหล่านี้จะกล่าวโทษผู้กระทำความผิดหลังจากที่สืบสวนหาข้อมูลได้แล้ว ในบางกรณีอาจจะมีการปรึกษาหารือกับพนักงานอัยการล่วงหน้าก่อนที่จะส่งคดีกล่าวโทษ ก็จะทำให้มีผลดีคือ จะไม่มีการกล่าวโทษโดยที่พยานหลักฐานไม่เพียงพอ นอกจากการกล่าวโทษแล้ว ก็อาจจะมีการแลกเปลี่ยนข้อมูล ระหว่างองค์กรเหล่านี้กับพนักงานอัยการอยู่เป็นประจำทำให้สามารถขยายผลไปถึงการกระทำผิด กรณีอื่นด้วย โดยเฉพาะคดีทุจริตคอร์รัปชัน

ในการสอบสวนการกระทำความผิด จะมีทั้งการจับกุมตัว ก็จะมีทั้งกรณีควบคุมตัวผู้ต้องหา ถ้ามีการควบคุมตัวผู้ต้องหา จะควบคุมตัวได้ตั้งแต่วันขึ้นตอนการจับกุมจนถึงการส่งคดีได้นานที่สุด 23 วัน เมื่อมีการจับกุมจะต้องแจ้งสิทธิให้ผู้ต้องหาทราบที่ผู้ต้องหาจะมีสิทธิที่จะมีทนายความ ในประเทศญี่ปุ่น เจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานอัยการมีสิทธิที่จะจับกุมผู้ต้องหาได้เหมือนกัน ในกรณีตำรวจเป็นผู้จับกุมผู้ต้องหา จะต้องส่งตัวผู้ต้องหาให้พนักงานอัยการ ภายใน 48 ชั่วโมง หลังจากการจับกุม ยกเว้นกรณีที่มีการปล่อยตัว เหตุผลในการควบคุมตัวคือ อาจจะมีการไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือผู้ต้องหาอาจจะหลบหนีได้ ในกรณีที่ศาลอนุญาตให้มีการควบคุมตัว จะควบคุมตัวได้ 10 วัน นับตั้งแต่วันที่มีการร้องขอ หลังจากได้ควบคุมตัว 10 วันแล้ว ถ้ามีความจำเป็นอีกพนักงานอัยการอาจจะร้องขอต่อศาล ขอยาวเวลาควบคุมตัวต่อได้อีกไม่เกิน 10 วัน แต่ว่าศาลอาจจะไม่อนุมัติตามที่พนักงานอัยการร้องขอก็ได้ หรืออาจจะอนุมัติ แต่จำนวนเวลาไม่เท่ากับที่พนักงานอัยการร้องขอให้มีการขยายเวลาควบคุมตัวก็ได้ ในกรณีของคดีใหญ่ ๆ เช่น คดีฆาตกรรม

คดีคอร์ปชั่น ตามปกติศาลก็จะอนุมัติให้ขยายเวลาควบคุมตัวได้อีก 10 วัน ฉะนั้นรวมแล้วก็จะได้รับการอนุญาตควบคุมตัวได้ 20 วัน แต่ถ้ารวมตั้งแต่เวลาจับกุมแล้ว ก็จะเป็นเวลาไม่เกิน 23 วัน

ในระยะเวลา 20 วันนี้ พนักงานอัยการก็ต้องทำการสอบสวน และพิจารณาว่าจะตั้งคดีอย่างไร ปกติระยะเวลา 20 วันนี้ เป็นเวลาที่ไม่เพียงพอในการที่จะทำการสอบสวน เพราะฉะนั้น ในกรณีที่คดีมีความซับซ้อนมาก ก็อาจจะต้องมีการสืบสวนสอบสวนให้ได้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ก่อนที่จะทำการจับกุม หรืออาจจะใช้วิธีหลังจากสั่งฟ้องในคดีหนึ่งแล้ว อาจจะจับกุมในคดีอื่นอีก ก็จะทำให้สามารถควบคุมตัวผู้ต้องหาได้ภายในระยะเวลาของกฎหมาย

ปัจจุบันอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนอย่างไม่จำกัด กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่นเปิดช่องให้มีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานอัยการได้ และพนักงานอัยการมีอำนาจเริ่มคดีเองได้ แม้จะไม่มีผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ หากอัยการได้ทราบคดีไม่ว่าโดยทางใดก็ตามที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น อัยการจะดำเนินการสอบสวนหรือส่งเรื่องให้ตำรวจดำเนินการสืบสวนสอบสวนจนเสร็จการก็ได้ เมื่อตำรวจทำการสอบสวนแล้วจะเสนอความเห็นในข้อกฎหมายเกี่ยวกับคดีว่าควรจะฟ้องหรือไม่ ดังนั้นการสอบสวนของตำรวจหรือพนักงานสอบสวนจึงเป็นเพียงการสอบสวนเบื้องต้น ส่วนการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เพิ่มเติมเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการอาจสั่งให้ตำรวจดำเนินการสอบสวนต่อไป หรือในคดีที่มีความสำคัญจะสอบสวนคดีด้วยตนเองก็ได้แล้วจึงสั่งวินิจฉัยสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี

โดยที่อำนาจการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมของผู้ป่วน แม้ในตัวบทกฎหมายจะมีได้บัญญัติไว้ โดยละเอียดชัดเจนว่าจะทำได้แค่ไหน เพียงใด แต่ในทางปฏิบัติถือกันว่าอัยการอาจทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้อย่างกว้างขวาง เช่น การสอบสวนบุคคลใดเป็นผู้ต้องหาเพิ่มเติมจากที่เจ้าพนักงานตำรวจได้สอบสวนไว้<sup>19</sup> ในคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อน อัยการอาจเรียกสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนมาตรวจดูเป็นระยะ หรือให้ส่งพยานบุคคล ผู้ต้องหา ผู้เสียหายมาเพื่อซักถามได้<sup>20</sup>

ในระบบของญี่ปุ่นนั้น อัยการจะตรวจสอบการสอบสวนของตำรวจอย่างเข้มงวด โดยใช้มาตรฐานเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาล ลักษณะที่สำคัญที่สุดของการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาคือ การพยายามปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอันพึงมีพึงได้ของผู้ต้องหาโดยถือว่าการทำให้บุคคลต้องตกอยู่ในฐานะผู้ต้องหาเป็นการลดทอนสิทธิเสรีภาพอย่างหนึ่งการควบคุมตัวผู้ต้องหาจึงต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น แต่รวมถึงพยานหลักฐานที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหาด้วย โดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการและเจ้าพนักงานตำรวจในการสอบสวนคดีอาญาจึงมีความสำคัญมาก กล่าวคือ อัยการและเจ้าพนักงานตำรวจหรือตำรวจสอบสวนจะต้องร่วมมือกันในการสอบสวน

<sup>19</sup> *Criminal Justice in Japan* (p. 10), 1975.

<sup>20</sup> *โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น* (น. 152-153). เล่มเดิม.

คดีอาญาแต่ไม่ใช่ในฐานะผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับ และไม่ได้หมายความว่าอัยการและตำรวจจะต้องยืนอยู่ในจุดเดียวกันในการสอบสวนแต่การดำเนินการต้องมีความต่อเนื่อง เพราะการสอบสวนเป็นเพียงการเตรียมสำหรับการฟ้องคดีและการพิจารณาคดีเท่านั้น เมื่อการสอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจ การสอบสวนจะเน้นหนักไปที่ข้อเท็จจริง แต่จะถูกเพิ่มเติมโดยเน้นไปที่ความถูกต้องหรือความชอบด้วยกฎหมายโดยอัยการ จนกระทั่งในเวลาที่ฟ้องคดีซึ่งจะต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายอย่างเคร่งครัด อัยการสามารถให้คำปรึกษาและแนะนำเจ้าพนักงานตำรวจที่อยู่ในเขตอำนาจของตนในการสอบสวนคดีอาญาได้เท่าที่จำเป็น<sup>21</sup> เป็นที่น่าสังเกตว่า ก่อนหน้าที่พนักงานอัยการจะมีอำนาจในการสอบสวน ได้มีการสำรวจปริมาณคดีพบว่า อัตราส่วนการฟ้องคดีการยกฟ้องในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง การยกฟ้องในชั้นพิจารณาค่อนข้างสูง แต่เมื่อพนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนกับตำรวจอัตราส่วนการฟ้องคดี การยกฟ้องในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง และการยกฟ้องในชั้นพิจารณาคดลงอย่างมาก<sup>22</sup>

จะเห็นได้ว่า อัยการญี่ปุ่นมีอำนาจในการสอบสวนฟ้องร้องอย่างกว้างขวางแต่ในการใช้ดุลพินิจนั้น พนักงานอัยการจะต้องได้รับการอนุมัติจากผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็นอัยการที่มีตำแหน่งสูงกว่า<sup>23</sup> นอกจากนี้ ยังมีการควบคุมโดยคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้อง (Prosecution Review Commission) ซึ่งคัดแปลงมาจากลูกขุนของประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อตรวจสอบความถูกต้องในการสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการโดยสะท้อนเจตนารมณ์แห่งพลเมืองแม้คำตัดสินจะไม่มีสภาพบังคับและไม่ผูกพันอัยการ แต่ก็เป็เหตุสร้างความคิดันให้แก่อัยการเจ้าของสำนวน และมีวิธีพิจารณาถึงการฟ้อง (Analogical Institute of Prosecution through Judicial Action หรือ Quais-Prosecution) ซึ่งผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษในความผิดบางประเภทสามารถร้องขอต่อศาลโดยยื่นคำร้องต่ออัยการที่สั่งไม่ฟ้องคดี ศาลสามารถบังคับให้นาคดีขึ้นสู่การพิจารณา โดยแต่งตั้งทนายความให้ทำหน้าที่แทนอัยการได้ แต่ในทางปฏิบัติมักไม่ก้าวท่ายดุลพินิจของอัยการ<sup>24</sup>

เนื่องจากการสอบสวนในประเทศญี่ปุ่นในทางปฏิบัติมักจะเริ่มต้นคดีโดยตำรวจ และทำการสอบสวนจนเสร็จสิ้นก่อนจะส่งสำนวนให้แก่พนักงานอัยการ แม้ว่าพนักงานอัยการจะมีอำนาจในการเริ่มต้นคดีด้วยเช่นกันก็ตาม<sup>25</sup> ทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงในคดีจึงมักเป็นหน้าที่ของตำรวจ แต่อำนาจในการตั้งข้อหาได้เป็นอำนาจของตำรวจ

<sup>21</sup> Dando Shigemitsu. (pp. 96-97, 304-305). Op.cit.

<sup>22</sup> โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น (น. 153). เล่มเดิม.

<sup>23</sup> แหล่งเดิม.

<sup>24</sup> แหล่งเดิม.

<sup>25</sup> มาตรา 191.

แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการทำสำนวนการสอบสวนของตำรวจญี่ปุ่นจะไม่มี การเสนอความเห็นในการจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องในความผิดฐานใด ดังเช่นการสอบสวนในประเทศไทย เพราะไม่มีกฎหมายกำหนดให้ตำรวจญี่ปุ่นกระทำเช่นนั้น แต่การสอบสวนของตำรวจญี่ปุ่นจะเป็นไปในลักษณะของ “การรวบรวมพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงดิบ” (collect evidence in crude form) ส่วนอำนาจในการนำข้อเท็จจริงนั้นมาปรับกับข้อกฎหมายเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ (refine and reinforce it from a legal standpoint)<sup>26</sup> กล่าวคือ ในประเทศญี่ปุ่นมีรูปแบบการสอบสวนที่ตำรวจ จะมีหน้าที่ในการแสดงให้เห็นถึงข้อเท็จจริงสำคัญที่เกิดขึ้นในคดี แต่อัยการจะทำหน้าที่เน้นหนักไปในทางของการปรับเข้ากับองค์ประกอบทางกฎหมายจนกระทั่งการฟ้องคดี ซึ่งหลักการปฏิบัติดังกล่าว ทำให้ในทางปฏิบัติการสอบสวนของประเทศญี่ปุ่นมักเริ่มโดยตำรวจ เพื่อหาข้อเท็จจริงดิบที่สำคัญในคดี ส่วนอัยการมักจะมิบทบาทเสริม ในการปรับข้อเท็จจริงเข้ากับข้อกฎหมาย และควบคุมการสอบสวน<sup>27</sup> ดังนั้น อำนาจในการตั้งข้อหาจึงเป็นของพนักงานอัยการ

ในประเทศญี่ปุ่นพนักงานอัยการจะเป็นผู้ตั้งข้อหาทั้งในชั้นสอบสวนและในชั้นสั่งคดี โดยไม่ว่าจะเป็นกรณีที่มีการสอบสวนโดยตำรวจหรือพนักงานอัยการ อำนาจในการนำข้อเท็จจริงนั้นมาปรับกับข้อกฎหมายก็ยังคงเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ อีกทั้งหากมีการจับกุมผู้ต้องสงสัย ก็จะต้องผู้นำตัวส่งพนักงานอัยการพร้อมทั้งพยานหลักฐานที่รวบรวมได้ไว้ในเบื้องต้นภายใน 48 ชั่วโมง ซึ่งเป็นการส่งสำนวนการสอบสวนให้แก่พนักงานอัยการแล้ว และหากพนักงานอัยการเห็นว่าพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะต้องปล่อยตัวผู้ต้องสงสัยผู้นั้นไป มีอำนาจให้คำแนะนำในการพิจารณาคดีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับการตรวจสอบของพวกเขา อย่างเช่น คำแนะนำจะได้รับโดยการตั้งคำถามมาตรฐานทั่วไปที่เป็นธรรม การตรวจสอบและเรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติตามการฟ้องร้องตลอดจนมีอำนาจสั่งการเพื่อให้ตำรวจให้ความร่วมมือในการสอบสวน<sup>28</sup> จึงกล่าวได้ว่า ในชั้นสอบสวนของญี่ปุ่นมีลักษณะของความเป็นอำนาจเดียวกันของการสอบสวนและการฟ้องร้อง มีการตรวจสอบถ่วงดุลกันของเจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานอัยการ

ดังกล่าวแล้วว่า ตำรวจและอัยการญี่ปุ่นต่างมีอำนาจสอบสวน และต่างเป็นองค์กรอิสระจากกัน การประสานความร่วมมือระหว่างกันจึงถือว่าเป็นหัวใจสำคัญในการปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตาม พยานหลักฐานต่าง ๆ ที่ตำรวจสอบสวนมาจะใช้ไม่ได้เลย หากไม่ผ่านการของพนักงานอัยการ กล่าวคือพยานหลักฐานของอัยการเท่านั้นที่ยื่นต่อศาลและพนักงานอัยการเท่านั้นที่มีอำนาจในการ

<sup>26</sup> งานอัยการของญี่ปุ่น (น. 89). เล่มเดิม.

<sup>27</sup> From *The Japanese Law of Criminal Procedure* (pp. 304-305), by Dando Shigemitsu, 1965.

<sup>28</sup> มาตรา 193 (1),(2).

ตั้งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี ดังนั้น กรณีที่มีข้อขัดแย้งระหว่างตำรวจและอัยการในการสอบสวน ตำรวจมักจะปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานอัยการเพื่อให้คดีเสร็จสิ้นไป

### 3.2.1.3 อำนาจฟ้องคดีอาญา

ในประเทศญี่ปุ่นอำนาจฟ้องคดีเป็นของรัฐแต่เพียงผู้เดียว (Monopolization of prosecution) ไม่มีการฟ้องคดีโดยผู้เสียหาย หรือโดยเจ้าหน้าที่สอบสวน (Police Prosecution) หรือโดยคณะลูกขุนใหญ่ (Grand jury) หรือระบบไต่สวนมูลฟ้อง (Preliminary hearing system) การฟ้องคดีเป็นอำนาจของพนักงานอัยการแต่ฝ่ายเดียว ยกเว้นบางกรณีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีการใช้ อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่แล้วผู้เสียหายไม่เห็นด้วย ก็สามารถร้องขอต่อศาลให้มีการฟ้องคดีได้ หากศาลไต่สวนว่าคดีมีมูลก็อาจอนุญาตให้ผู้เสียหายฟ้องคดีโดยแต่งตั้งทนายความให้ เรียกว่าการฟ้องคดีโดยผ่านกระบวนการทางศาล (Analogical Institution of Prosecution through Judicial Action)<sup>29</sup> หรืออีกกรณี โดยผ่านคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องคดี

เมื่อคดีเข้าสู่พนักงานอัยการไม่ว่าจะโดยพนักงานอัยการสอบสวนคดีเองหรือรับคดีจากตำรวจ พนักงานอัยการจะเป็นผู้พิจารณาสำนวนและพยานหลักฐานเพื่อพิจารณาตั้งฟ้องหรือไม่ฟ้อง และอำนาจในการฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการนี้เป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ ดังนั้น แม้มีพยานหลักฐานว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริง แต่ถ้าพิจารณาถึงบุคลิกลักษณะ อายุ และสภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด สภาพและความร้ายแรงของความผิด และเหตุการณ์ต่าง ๆ ภายหลังการกระทำความผิดแล้วเห็นว่า ไม่เป็นการสมควรหรือไม่มีความจำเป็นจะต้องฟ้องร้องผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการก็อาจสั่งไม่ฟ้องคดี<sup>30</sup>

การฟ้องคดีของพนักงานอัยการมี 3 รูปแบบ คือ การฟ้องเต็มรูปแบบ การฟ้องด้วยวาจา และการฟ้องโดยเร็ว<sup>31</sup>

1. การฟ้องเต็มรูปแบบ เป็นกรณีที่พนักงานอัยการจะร่างคำฟ้องเต็มรูปแบบโดยมีข้อมูล ชื่อของจำเลย วันเดือนปีเกิด ภูมิลำเนา ที่อยู่ปัจจุบัน และข้อเท็จจริงในคดีโดยย่อ โดยไม่จำเป็นต้องเสนอพยานหลักฐานไปพร้อมกับคำฟ้อง พยานหลักฐานในคดีจะนำเสนอในชั้นพิจารณาคดี

2. การฟ้องด้วยวาจา พนักงานอัยการจะฟ้องคดีด้วยวาจาในศาลแขวงเมื่อจำเลยให้การรับสารภาพ และพนักงานอัยการเห็นว่าจำเลยควรรับโทษแค่ขั้นปรับไม่เกิน 1 ล้านเยน ซึ่งจำเลยยินยอมที่จะจ่ายค่าปรับตามจำนวนดังกล่าว พนักงานอัยการจะส่งคำฟ้องคดีด้วยวาจาพร้อม

<sup>29</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 262-269.

<sup>30</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 248.

<sup>31</sup> จาก อัยการสากล “ระบบอัยการญี่ปุ่น,” โดย จุมพล พันธุ์สัมฤทธิ์, 2552, วารสารอัยการ, 22(253), น. 178-186.

พยานหลักฐานในการสอบสวน ผู้พิพากษานายเดียวจะพิจารณาคำฟ้องและพยานหลักฐานแล้วอาจพิพากษาเพียงลงโทษปรับ กรณีที่คู่ความไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาสามารถร้องขอให้มีการดำเนินคดีเต็มรูปแบบได้ภายใน 2 สัปดาห์<sup>32</sup> คดีที่พนักงานอัยการฟ้องคดีด้วยวาจาโดยมากเป็นคดีเกี่ยวกับกฎหมายการจราจรทางบก และการทำร้ายร่างกายไม่ร้ายแรง<sup>33</sup>

3. การฟ้องคดีโดยเร็ว ระบบการฟ้องคดีโดยเร็วได้เริ่มมีการนำมาใช้ปี พ.ศ. 2549 ซึ่งใช้กับคดีที่มีโทษไม่ร้ายแรง โทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี และจำเลยยินยอมให้ฟ้องคดีโดยเร็ว<sup>34</sup> พนักงานอัยการจะยื่นคำร้องต่อศาลให้ดำเนินคดีโดยเร็ว โดยทั่วไปศาลจะดำเนินกระบวนการพิจารณาภายใน 1 สัปดาห์ นับแต่ได้รับคำร้องและมักจะตัดสินในวันเดียวกัน ส่วนมากศาลมักรอการลงโทษในกรณีที่พิพากษาลงโทษจำคุกจำเลย

ในกรณีการสั่งไม่ฟ้อง (Non-Prosecution of case) พนักงานอัยการจะสั่งไม่ฟ้องคดีในกรณีดังต่อไปนี้

1. ไม่มีพยานหลักฐาน กรณีเกิดขึ้นเมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ไม่พบพยานหลักฐานว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการต้องสั่งไม่ฟ้องและปล่อยตัวผู้ต้องหาไป

2. พยานหลักฐานไม่เพียงพอ โดยหลักการพนักงานอัยการจะสั่งฟ้องก็ต่อเมื่อมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ให้ศาลลงโทษจำเลยได้ ในญี่ปุ่นพนักงานอัยการมีภาระการพิสูจน์ให้สิ้นสงสัย โดยที่จำเลยไม่มีภาระการพิสูจน์ใด ๆ ดังนั้นในทางปฏิบัติหากเห็นว่าพยานหลักฐานสำนวนไม่สามารถพิสูจน์การกระทำผิดของจำเลยในชั้นศาลให้สิ้นสงสัยได้ พนักงานอัยการ ก็จะสั่งไม่ฟ้องคดีด้วยเหตุพยานหลักฐานไม่เพียงพอ

3. การชะลอการฟ้อง (Suspension of Prosecution) พนักงานอัยการสามารถสั่งไม่ฟ้องคดีได้แม้คดีจะมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาในศาล อันเป็นหลักการของการสั่งคดีโดยดุลพินิจ (discretionary prosecution) หลักการสั่งคดีโดยดุลพินิจทำให้เกิดความยืดหยุ่นในการสั่งคดีตามความร้ายแรงของการกระทำผิดในแต่ละคดี และพฤติกรรมของผู้ต้องหาแต่ละคน รวมทั้งโอกาสที่จะฟื้นฟูให้ผู้ต้องหาลบเลือนสู่สังคม

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 248 บัญญัติว่า พนักงานอัยการอาจสั่งไม่ฟ้องคดีได้โดยพิจารณาข้อเท็จจริงต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

<sup>32</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 461-470.

<sup>33</sup> White Paper Crime 2009, Ministry of Justice, Japan.

<sup>34</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 350-2, 350-3.

1. พฤติกรรม อายุ และสถานะของผู้ต้องหา เช่น ผู้ต้องหาที่มีประวัติการกระทำผิดหรือไม่
2. ความร้ายแรงของข้อหา
3. พฤติการณ์ของการกระทำผิด เช่น มูลเหตุจูงใจของการกระทำผู้เสียหายมีส่วนก่อให้เกิดการกระทำความผิดหรือไม่
4. พฤติการณ์ภายหลังการกระทำผิด เช่น ผู้ต้องหาสำนึกในการกระทำผิดหรือไม่ ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาทั้งทางร่างกายและจิตใจหรือไม่ มีการชดเชยค่าสินไหมทดแทนหรือไม่ มีการตกลงยอมความระหว่างคู่กรณีหรือไม่ และสังคมชุมชนได้รับผลกระทบอย่างไรจากการกระทำผิดของผู้ต้องหา

ปัจจัยสำคัญที่พนักงานอัยการพิจารณาในการชะลอฟ้อง คือการเยียวยาผู้เสียหายว่าผู้เสียหายได้รับการชดเชยเยียวยาจากผู้ต้องหาหรือไม่ นอกจากนั้นพนักงานอัยการยังได้พิจารณาถึงกระบวนการฟื้นฟูผู้กระทำผิดประกอบด้วย จากสถิติในปี พ.ศ. 2551 พนักงานอัยการใช้มาตรการชะลอการฟ้องถึงร้อยละ 52.1 ของคดีทั้งหมด

ในการใช้ดุลพินิจการสั่งคดีของพนักงานอัยการ มีมาตรการตรวจสอบการดังนี้

1. การตรวจสอบภายในองค์กร การพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการจะถูกตรวจสอบและกำกับโดยผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น บางกรณีต้องขอความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาสำนักงานอัยการสูงสุดได้วางแนวทางการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการว่าต้องมีข้อเท็จจริงและเหตุผลที่ชัดเจน และต้องขอความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชา
2. คณะกรรมการตรวจสอบการสั่งคดี เหตุผลในการมีคณะกรรมการตรวจสอบการสั่งคดีก็เพื่อให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนในการตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานอัยการ โดยทุกสำนักงานอัยการจังหวัดจะมีคณะกรรมการ ซึ่งถูกเลือกจากประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนั้นจำนวน 11 คน ส่วนมากคณะกรรมการจะตรวจสอบการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการเมื่อผู้เสียหายร้องขอหรือบางกรณีคณะกรรมการเลือกตรวจสอบเองก็ได้ กรณีที่คณะกรรมการตรวจสอบแล้วเห็นว่าคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการไม่ถูกต้อง คณะกรรมการจะแจ้งให้หัวหน้าพนักงานอัยการทราบ หัวหน้าพนักงานอัยการจะมอบหมายให้พนักงานอัยการผู้อื่นตรวจสอบสำนวนอีกครั้ง หรือสอบสวนเพิ่มเติมอีก หากพนักงานอัยการมีความเห็นเช่นเดิมจะส่งเรื่องให้คณะกรรมการทบทวน ถ้าคณะกรรมการยังเห็นว่าควรจะฟ้องคดีอีก คณะกรรมการก็จะขอให้ศาลแต่งตั้งทนายความไว้เพื่อฟ้องคดีต่อไป
3. การตรวจสอบโดยกระบวนการทางศาลเป็นกรณีเดียวกับการฟ้องคดีโดยผ่านกระบวนการทางศาล ซึ่งใช้ในวงจำกัดเฉพาะคดีที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง

### 3.2.2 การดำเนินคดีความผิดเกี่ยวกับการทุจริต

ในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงในประเทศญี่ปุ่นนั้น จะเป็นคดีที่เกี่ยวกับความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือคดีเกี่ยวกับผู้มีอิทธิพลทางการเมือง หรือคดีอาญาทางเศรษฐกิจหรือคดีหลบเลี่ยงภาษี เป็นต้น โดยกระบวนการดำเนินคดีดังกล่าว มิได้มีกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นพิเศษแต่อย่างใด แต่ใช้วิธีพิจารณาพิพากษาคดีในกระบวนการยุติธรรมปกติ เพียงแต่มีหน่วยงานพิเศษโดยเฉพาะดังกล่าวทำหน้าที่สอบสวน เมื่ออัยการเขตซึ่งเป็นผู้สอบสวนหาข้อเท็จจริงและรวบรวมข้อมูล หากพบว่ามีความจริงก็ทำการสอบสวนอย่างเป็นทางการ โดยผู้พิพากษาจะเป็นผู้ออกหมายค้น และมีอำนาจยึดพยานหลักฐานต่าง ๆ และสรุปสำนวนถ้าหากเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีความผิด ก็จะฟ้องคดีเกี่ยวกับการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อศาลท้องถิ่น (District Court) และศาลก็จะพิจารณาพิพากษาเช่นคดีอื่น ๆ ตามปกติ ถ้าหากไม่พอใจในคำพิพากษาของศาลท้องถิ่นก็สามารถอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไปได้<sup>35</sup>

ในการสอบสวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูง ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานสอบสวนพิเศษ (Special Investigation Department:SID) ขึ้นในสำนักงานอัยการจังหวัด บางจังหวัด เช่น โตเกียว โอซากา และนาโกยา เป็นต้น โดยมีหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีที่มีความสลับซับซ้อน คดีที่เกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ คดีที่มีผู้มีอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้อง หน่วยงานสอบสวนพิเศษ ประกอบด้วยผู้ชำนาญการ 1 คน รองผู้ชำนาญการ 3 คน และอัยการในกองประมาณ 30-40 คน โดยผู้ชำนาญการจะมอบหมายให้มีหัวหน้าคณะทำงานรับผิดชอบคดี คัดเลือกอัยการเข้าร่วมคณะทำงาน ใช้อำนาจสืบสวนสอบสวนเหมือนกับการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาทั่วไป โดยไม่มีการใช้อำนาจพิเศษหรือเทคนิคพิเศษใด ๆ

ในการสอบสวนของหน่วยงานสอบสวนพิเศษในสำนักงานอัยการในเมืองใหญ่ของญี่ปุ่นได้แก่ โตเกียว โอซาก้า และนาโกยา จะมีพนักงานอัยการ และพนักงานผู้ช่วยที่ได้รับการฝึกฝนมาเป็นอย่างดีและมีคุณสมบัติระดับสูงได้รับมอบหมายให้เริ่มทำการสอบสวน มีการสอบสวนคดีจำนวนมากที่เกี่ยวกับการให้สินบน การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ เมื่อพนักงานอัยการเริ่มทำการสอบสวนคดีทุจริต บางครั้งจะไม่สอบสวนเพียงคดีทุจริตเท่านั้น

<sup>35</sup> ข้อมูลจากสถานเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ของประเทศไทยในญี่ปุ่น ตามหนังสือที่ กต. 1105/2551. ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2542. (อ้างถึงใน รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการยุติธรรมวุฒิสภา (เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการเวทีความคิดเพื่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย) (น.20-21), โดย องค์การและกระบวนการตรวจสอบการทุจริตและการดำเนินคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, 2543, กรุงเทพฯ).

แต่จะมีการสอบสวนเกี่ยวกับความผิดอาญาอื่นด้วย เช่น การฝ่าฝืนกฎหมาย การฉ้อฉล การขัดขวาง การประมุข เพราะการสอบสวนในคดีทุจริตค่อนข้างยากเมื่อเปรียบเทียบกับคดีอาญาทั่วไป ดังนั้น การสอบสวนในความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องจะทำให้ง่ายต่อการพิสูจน์และดำเนินคดี<sup>36</sup>

โดยปกติแล้ว การที่กองสอบสวนคดีพิเศษและตำรวจต่างทำการสอบสวนคดีความผิดเดียวกันนั้นจะไม่เกิดขึ้น กล่าวคือ คดีที่ผู้ต้องหาเป็นเจ้าพนักงานหรือข้าราชการระดับสูงผู้เสียหาย มักร้องทุกข์ต่ออัยการมากกว่าตำรวจ ในขณะที่คดีประเภทอื่นจะเข้าร้องทุกข์ต่อตำรวจ อย่างไรก็ตามหากเป็นการสอบสวนโดยเจ้าพนักงานตำรวจ หรือหน่วยงานการสอบสวนอื่นต้องส่งสำนวนไปให้พนักงานอัยการ พนักงานอัยการอาจสั่งให้ทำการสอบสวนต่อไป ในบางกรณีพนักงานอัยการสอบคำให้การผู้ต้องหา พยาน และตรวจสอบพยานหลักฐานต่าง ๆ ด้วยตนเองในคดีที่อัยการเข้าทำการสอบสวนเองหรือในคดีที่มีความสำคัญ อัยการจะทำการสอบสวนโดยร่วมมือกับตำรวจตั้งแต่เริ่มต้นคดีและแบ่งแยกหน้าที่กัน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาญี่ปุ่น มาตรา 193 บัญญัติว่า อัยการอาจสั่งการให้ตำรวจต้องช่วยตนในการสอบสวน ซึ่งตำรวจต้องปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว

การสอบสวนคดีอาญาในประเทศญี่ปุ่น โดยทั่วไปตำรวจจะเป็นผู้ริเริ่มดำเนินการสอบสวน อัยการอาจทำการสอบสวนได้ด้วยตนเองเพื่อเป็นการเสริมการสอบสวนของตำรวจ โดยการสอบคำให้การผู้เสียหายและพยาน และแนะนำให้ตำรวจทำการรวบรวมพยานหลักฐานต่อไป นอกจากนี้ อัยการอาจเริ่มต้นทำการสอบสวนเองจนเสร็จสิ้นโดยไม่ต้องอาศัยตำรวจ ในทางปฏิบัติ อัยการมักทำการสอบสวนในคดีสำคัญ หรือคดีที่มีความสลับซับซ้อน คดีที่เกี่ยวกับอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ รวมทั้งคดีที่ผู้มีอิทธิพลเข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น คดีเกี่ยวกับการคอร์รัปชันในระบบราชการของข้าราชการระดับสูง เป็นต้น

คดีที่สร้างชื่อให้หน่วยงานสอบสวนคดีพิเศษมีหลายคดี เช่น คดี Lockheed (1976) ซึ่งเป็นคดีที่มีความสำคัญและเป็นที่น่าสนใจของประชาชน อัยการจึงเข้ามาทำการสอบสวนด้วยตนเอง โดยอัยการของหน่วยงานสอบสวนพิเศษประจำสำนักงานอัยการจังหวัดโตเกียวพบว่า บริษัท Lockheed Aircraft Corporation ได้จ่ายเงินให้ข้าราชการกระทรวงคมนาคมเป็นจำนวนเงินมากกว่า 500 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา ผ่านบริษัท Marubeni Trading Corporation เพื่อให้กระทรวงคมนาคมให้ความสะดวกในการขายเครื่องบินของบริษัท Lockheed Aircraft Corporation ให้แก่บริษัท Japanese

<sup>36</sup> From *Investigation against Corruption by Public Prosecutors in Japan* (p.4), by Yuichiro TACHI, 2003, United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (UNAFEI).

Airline Corporation ซึ่งทำธุรกิจ All Nippon Airways (ANA) โดยอัยการได้จับกุมอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม นายคาคุเออิ ทานากะ (Kakuei Tanaka) และฟ้องคดีฐานรับสินบน<sup>37</sup>

ในการดำเนินคดีอาญานักการเมือง หรือข้าราชการระดับสูงของประเทศญี่ปุ่นนั้น ถือว่าองค์กรอัยการเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจในการสั่งคดีว่าจะฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ผู้เสียหายไม่มีสิทธิฟ้องคดีเอง โดยคำสั่งฟ้องของอัยการถือเป็นเด็ดขาด ในกรณีที่อัยการไม่เชื่อมั่นในพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนการฟ้องคดีอัยการก็จะมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี ซึ่งทำให้สถิติคดีที่ศาลพิพากษาลงโทษในประเทศญี่ปุ่นมีถึง 99.6 % ในการสั่งคดีอัยการญี่ปุ่นจะใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง คือสามารถสั่งไม่ฟ้องได้แม้มีพยานหลักฐานที่เพียงพอที่สามารถจะลงโทษผู้ถูกกล่าวหาได้ โดยคำนึงถึงนิสัย อายุ และสภาพของผู้ต้องหา ความร้ายแรงและพฤติการณ์ในการกระทำความผิด อีกทั้งเงื่อนไขต่างภายหลังเกิดเหตุ การใช้ดุลพินิจดังกล่าวของอัยการจะได้รับการยอมรับจากประชาชนและองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรม โดยเป็นที่ยอมรับว่าอัยการสามารถช่วยเหลือให้ผู้กระทำความผิดปรับตัวเข้ากับสภาพสังคมได้แทนที่จะถูกลงโทษทางอาญาและสามารถลดปริมาณคดีสู่ศาลได้<sup>38</sup>

จะเห็นได้ว่า ระบบการดำเนินคดีอาญาของอัยการในประเทศญี่ปุ่น ใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ อัยการจะมีบทบาทในการดำเนินคดีอาญาอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ ตั้งแต่ปรากฏว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ผู้เสียหายสามารถร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานอัยการได้ อัยการเป็นผู้ควบคุมดูแลการสอบสวน และดำเนินการเกี่ยวกับการฟ้องคดี โดยในคดีที่มีความสำคัญ เช่น คดีเกี่ยวกับการคอร์รัปชันในระบบราชการของข้าราชการระดับสูงหรือคดีที่มีความสลับซับซ้อน อัยการจะเข้าไปทำการสอบสวนด้วยตนเอง การฟ้องคดีถือว่าเป็นกระบวนการที่ไม่อาจแบ่งแยกจากการสอบสวนได้ เพราะต้องอาศัยข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวน อัยการต้องตรวจสอบพยานหลักฐานเพื่อแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดจากการสอบสวน เพื่อประโยชน์ในการสั่งคดีและดำเนินคดีในชั้นพิจารณาต่อไป

<sup>37</sup> จาก บทบาทของพนักงานอัยการในการสอบสวน. ศึกษาตาม พ.ร.บ. การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 (น. 90), โดย วุฒิพงศ์ อาริราษฎร์, 2548, กรุงเทพฯ.

<sup>38</sup> ข้อมูลจากสถานเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ของประเทศไทยในญี่ปุ่น ตามหนังสือที่ กต. 1105/2551. ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2542 (อ้างถึงใน รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการวิชาการและการยุติธรรม วุฒิสภา (เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการเวทีความคิดเพื่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย) (น. 20-21). เล่มเดิม.

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาบทบาทของเจ้าพนักงานในการป้องกันและปราบปราม การทุจริต

ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนหรือสอบสวนคดี และสรุปสำนวนพร้อมความเห็นส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาล หากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ อัยการสูงสุดมีอำนาจแจ้งไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยตั้งคณะทำงานร่วมระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดฝ่ายละเท่ากัน แล้วรวบรวมพยานหลักฐานให้อัยการสูงสุดต่อไป หากคณะทำงานทั้งสองฝ่ายไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองได้หรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทน จากปัญหาข้อไม่สมบูรณ์ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทน จึงนำไปสู่การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ปัญหาการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปัญหาอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทน และปัญหาการแยกอำนาจสอบสวนฟ้องร้องที่ไม่สอดคล้องกับนานาอารยประเทศ ซึ่งจะได้วิเคราะห์ปัญหาดังกล่าวต่อไป

#### 4.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินคดีอาญาของไทย ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น

##### 4.1.1 กระบวนการดำเนินคดีอาญา

###### 1. ประเทศไทย

เมื่อพิจารณาระบบการดำเนินคดีอาญาในระยะเริ่มแรกของไทยจนถึงสมัยการปฏิรูปกฎหมายและระบบการศาลหลังสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ไม่ได้แยกขั้นตอนการดำเนินคดีโดยให้มีเจ้าพนักงานเป็นผู้ฟ้องคดี และตุลาการเป็นผู้พิจารณาพิพากษาแต่อย่างใด หลังจากที่มีการยกร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเสร็จสิ้นในเดือนพฤษภาคม 2476 มาช่วยตรวจพิจารณาร่างดังกล่าวด้วย จนตรวจพิจารณาเสร็จ และนำเสนอต่อรัฐบาลได้ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2477 และรัฐบาลได้นำร่างดังกล่าวเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. 2478 ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรตรวจติดตาม

พิจารณาเสร็จประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ในวันที่ 5 มิถุนายน 2478 โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2478<sup>1</sup> นับแต่นั้น โครงสร้างการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>2</sup> ได้แยกการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกัน โดยให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวน และพนักงานอัยการรับผิดชอบการฟ้องร้องซึ่งในการสอบสวนนั้น การแบ่งแยกการสอบสวนฟ้องร้องเช่นนี้ นับว่าไม่สอดคล้องกับระบบอัยการที่สมบูรณ์ และเกิดปัญหาต่อการอำนวยความสะดวกเป็นอย่างยิ่ง

จากกระบวนการดำเนินคดีชั้นก่อนฟ้องของไทยที่มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่กันอย่างชัดเจน ดังที่กล่าวข้างต้น พนักงานสอบสวนจึงเป็นผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง ส่วนพนักงานอัยการมีหน้าที่ตรวจสอบพิจารณาสำนวนการสอบสวนและทำความเห็นทางคดี โดยพนักงานสอบสวนเริ่มการดำเนินคดี โดยรับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ จึงกล่าวได้ว่าการสอบสวนเริ่มต้นที่ตำรวจ จึงถือว่าตำรวจเป็นองค์กรหลักในการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงาน โดยทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีอาญา หลังจากนั้นพนักงานสอบสวนก็จะเป็นผู้กำหนดทิศทางรูปคดี ประเด็นการสอบสวนต่าง ๆ การรวบรวมพยานหลักฐานอยู่ในดุลพินิจของพนักงานสอบสวนทั้งสิ้น การที่กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยได้วางหลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่การสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกันเช่นนี้ พนักงานอัยการผู้ซึ่งรับผิดชอบการฟ้องร้อง เป็นผู้นำคดีสู่ศาล จึงเข้ามามีบทบาทในการดำเนินคดีต่อเมื่อพนักงานสอบสวนได้ส่งสำนวนการสอบสวนมาขอให้พิจารณาแล้วเท่านั้น

ส่วนพนักงานอัยการของประเทศไทย เริ่มมีบทบัญญัติกฎหมายให้เข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวนในคดีบางประเภท เช่น คดีที่มีความตายเกิดขึ้น โดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือในกรณีที่ผู้ตายถูกกล่าวหาว่าต่อสู้อย่างผิดกฎหมายเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ คดีที่การกระทำทำให้เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร ร่วมทำสำนวนคดีชั้นสูตรพลิกศพ คดีเหล่านี้พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งพยานบุคคลมาเพื่อซักถามได้ และคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งกฎหมายก็ได้วางหลักให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวนคดีอาญาพิเศษ แต่ก็ยังถือว่าอัยการยังมีบทบาทในการเริ่มคดีน้อย แม้จะมีส่วนร่วมในการสอบสวนแต่เป็นไปในลักษณะเป็นผู้แนะนำ เป็นที่ปรึกษาพนักงานสอบสวน โดยไม่ได้เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนแต่อย่างใด ผู้รับผิดชอบในการสอบสวนก็ยังเป็นพนักงานสอบสวน จึงทำให้การสอบสวนฟ้องร้องไม่เป็นกระบวนการเดียวกัน การดำเนินคดีอาญาขาดความเป็นเอกภาพ

<sup>1</sup> สารานุกรมเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายของต่างประเทศและของไทย (น. 122-133). เล่มเดิม.

## 2. ประเทศฝรั่งเศส

กระบวนการดำเนินคดีอาญาของฝรั่งเศสเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ไม่แบ่งแยกการสอบสวนฟ้องร้องออกจากกัน เนื่องจากอัยการเป็นผู้รับผิดชอบทั้งระบบ นับตั้งแต่การสอบสวนเริ่มต้น จนกระทั่งสอบสวนเสร็จสิ้นและการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งการดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสถือว่า การสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน

ประเทศฝรั่งเศสการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการ โดยมีนายตำรวจฝ่ายคดีและผู้พิพากษาสอบสวนเป็นผู้ทำการสอบสวนตามประเภทคดี และประเภทการสอบสวนที่กฎหมายบัญญัติ แต่โดยพฤตินัยตำรวจฝ่ายคดีเป็นผู้ทำการสอบสวนภายใต้การสั่งการแนะนำของอัยการหรือการมอบหมายจากผู้พิพากษาสอบสวนทั้งนี้กิจการของตำรวจฝ่ายคดีทั้งหมดขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาของฝ่ายอัยการ องค์การทำหน้าที่ดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงาน (authorities) ระบบการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานของฝรั่งเศสถือว่า การสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน โดยมีองค์กรอัยการเป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้องค์กรซึ่งทำหน้าที่สอบสวนคดีอาญามี 2 องค์กรคือ ตำรวจฝ่ายคดีและผู้พิพากษาสอบสวน โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลรับผิดชอบของอัยการ

แม้ว่าการสอบสวนคดีอาญาจะกระทำโดยองค์กรของรัฐถึง 3 องค์กร คือ ตำรวจฝ่ายคดี ผู้พิพากษาสอบสวน และพนักงานอัยการ แต่การสอบสวนก็มีความเป็นเอกภาพเนื่องจากอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรอัยการ ตำรวจฝ่ายคดี และผู้พิพากษาสอบสวนเข้าทำการสอบสวนคดีอาญาล้วนแต่เป็นไป ตามดุลพินิจของพนักงานอัยการ ยิ่งกว่านั้นองค์กรอัยการก็มีประวัติความเป็นมาอันยาวนาน โดยเริ่มตั้งแต่การเป็นทนายของกษัตริย์ซึ่งถือได้ว่าปฏิบัติหน้าที่ในนามของแผ่นดิน หลังจากนั้นเมื่อมีการรวมศูนย์กลางอำนาจไว้กับรัฐ ทำให้องค์กรอัยการฝรั่งเศสมีความเข้มแข็งรับผิดชอบดูแลการดำเนินคดีอาญาของรัฐอย่างเต็มรูปแบบ องค์กรอัยการของฝรั่งเศสที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันเกิดขึ้นจากการวิวัฒนาการของตัวเองไม่ได้ลอกเลียนแบบอย่างมาจากอัยการของประเทศอื่นแต่อย่างใดอัยการของฝรั่งเศสจึงมีรากฐานของระบบอัยการที่สมบูรณ์อย่างมั่นคงในการบริหารจัดการคดีชั้นเจ้าพนักงานนั้นอัยการอยู่ในฐานะที่เป็นเจ้าภาพ (conductor) โดยตำรวจฝ่ายคดีขึ้นการบังคับบัญชาในสายงานต่อองค์กรอัยการอีกด้วยทำให้การค้นหาคำตรวจสอบความจริงในคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานมีการประสานการปฏิบัติขององค์กรของรัฐที่รับผิดชอบอย่างใกล้ชิด อันเป็นลักษณะสำคัญยิ่งของการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

รูปแบบกระบวนการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานและระบบงานของอัยการฝรั่งเศส ที่ เป็นอยู่จนกว่าก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรมทั้งในด้านการควบคุมอาชญากรรม และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้เป็นอย่างดีเนื่องจากการใช้มาตรการบังคับ

ต่าง ๆ ในชั้นสอบสวน เช่น การตรวจค้น การควบคุม การจับ และการขัง ล้วนแต่ถูกตรวจสอบ กลับกรองจากพนักงานอัยการก่อนการออกคำสั่งของศาล ตำรวจฝ่ายคดีไม่ได้ทำการสอบสวนและ ใช้มาตรการบังคับดังกล่าวไปโดยลำพังในส่วนการรวบรวมพยานหลักฐานองค์กรที่เกี่ยวข้องทำ หน้าที่ร่วมกันตรวจสอบความจริงในลักษณะสัมพันธ์กัน (co-ordination) ทำให้เกิดความน่าเชื่อถือ ในการพิสูจน์ความจริงมากกว่าให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งดำเนินการโดยอิสระปราศจากการ ตรวจสอบ

### 3. ประเทศญี่ปุ่น

ในประเทศญี่ปุ่นอำนาจการสอบสวนเป็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ พนักงานสอบสวนมี 2 ประเภทคือ พนักงานสอบสวนตำรวจ และพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (Special judicial police officer) ซึ่งเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ตำรวจท้องถิ่นจะเป็น ผู้รับผิดชอบเบื้องต้นในการสอบสวนคดีอาญาทุกประเภทในจังหวัดนั้น ๆ แล้วรายงานต่ออัยการ สำนักงานอัยการจะมอบหมายให้อัยการคนหนึ่งรับผิดชอบคดี ส่วนใหญ่แล้วตำรวจและพนักงาน อัยการจะร่วมมือกันในการสอบสวนจนเสร็จสิ้น

ปัจจุบันอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนอย่างไม่จำกัด กฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญาของญี่ปุ่นเปิดช่องให้มีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานอัยการได้ และพนักงานอัยการมี อำนาจเริ่มคดีเองได้ แม้จะไม่มีผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ หากอัยการได้ทราบคดีไม่ว่าโดยทางใดก็ตามที่ มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น อัยการจะดำเนินการสอบสวนหรือส่งเรื่องให้ ตำรวจดำเนินการสืบสวนสอบสวนจนเสร็จการก็ได้ เมื่อตำรวจทำการสอบสวนแล้วจะเสนอ ความเห็นในข้อกฎหมายเกี่ยวกับคดีว่าควรฟ้องหรือไม่ ดังนั้นการสอบสวนของตำรวจหรือ พนักงานสอบสวนจึงเป็นเพียงการสอบสวนเบื้องต้น ส่วนการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เพิ่มเติมเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการอาจสั่งให้ตำรวจดำเนินการสอบสวนต่อไป หรือในคดีที่มีความสำคัญจะสอบสวนคดีด้วยตนเองก็ได้แล้วจึงส่งวินิจฉัยสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี

ในระบบของญี่ปุ่นนั้น อัยการจะตรวจสอบการสอบสวนของตำรวจอย่างเข้มงวด โดย ใช้มาตรฐานเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาล ลักษณะที่สำคัญที่สุดของการสืบสวนสอบสวน คดีอาญาก็คือ การพยายามปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอันพึงมีพึงได้ของผู้ต้องหาโดยถือว่าการทำ ใ้บุคคลต้องตกอยู่ในฐานะผู้ต้องหาเป็นการลดทอนสิทธิเสรีภาพอย่างหนึ่งการควบคุมตัวผู้ต้องหา จึงต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น แต่รวมถึงพยานหลักฐานที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหาด้วย โดยที่ ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการและเจ้าพนักงานตำรวจในการสอบสวนคดีอาญาจึงมีความสำคัญมาก กล่าวคือ อัยการและเจ้าพนักงานตำรวจหรือตำรวจสอบสวนจะต้องร่วมมือกันในการสอบสวน คดีอาญาแต่ไม่ใช่ว่าในฐานะผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับ และไม่ได้หมายความว่าอัยการและตำรวจ

จะต้องยืนอยู่ในจุดเดียวกันในการสอบสวนแต่การดำเนินการต้องมีความต่อเนื่องเพราะการสอบสวนเป็นเพียงการเตรียมสำหรับการฟ้องคดีและการพิจารณาตัดสินเท่านั้น เมื่อการสอบสวนอยู่ในความรับผิดชอบของตำรวจ การสอบสวนจะเน้นหนักไปที่ข้อเท็จจริง แต่จะถูกเพิ่มเติมโดยเน้นไปที่ความถูกต้องหรือความชอบด้วยกฎหมายโดยอัยการ จนกระทั่งในเวลาฟ้องคดีซึ่งจะต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายอย่างเคร่งครัด อัยการสามารถให้คำปรึกษาและแนะนำเจ้าพนักงานตำรวจที่อยู่ในเขตอำนาจของตนในการสอบสวนคดีอาญาได้เท่าที่จำเป็น<sup>2</sup> ตำรวจและอัยการญี่ปุ่นต่างมีอำนาจสอบสวน และต่างเป็นองค์กรอิสระจากกัน การประสานความร่วมมือระหว่างกันจึงถือว่าเป็นหัวใจสำคัญในการปฏิบัติงาน

จากระบบการดำเนินคดีอาญาดังที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น สรุปได้ว่าระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยมีลักษณะเช่นเดียวกับระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น กล่าวคือ มีกระบวนการดำเนินคดีอาญาแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานหรือชั้นก่อนฟ้อง และการดำเนินคดีอาญาชั้นศาล แต่ประเทศไทยได้แยกการสอบสวนฟ้องร้องออกจากกัน โดยให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวน และพนักงานอัยการรับผิดชอบการฟ้องร้อง สำหรับประเทศฝรั่งเศส แม้ว่าการสอบสวนคดีอาญาจะกระทำโดยองค์กรของรัฐถึง 3 องค์กร คือ ตำรวจฝ่ายคดี ผู้พิพากษาสอบสวน และพนักงานอัยการ แต่การสอบสวนก็มีความเป็นเอกภาพเนื่องจากอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรอัยการ จึงทำให้การดำเนินคดีอาญามีความเป็นเอกภาพ สำหรับประเทศญี่ปุ่น อำนาจการสอบสวนเป็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ พนักงานสอบสวนมี 2 ประเภทคือ พนักงานสอบสวนตำรวจ และพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ตำรวจท้องถิ่นจะเป็นผู้รับผิดชอบเบื้องต้นในการสอบสวนคดีอาญาทุกประเภทในจังหวัดนั้น ๆ แล้วรายงานต่ออัยการสำนักงานอัยการจะมอบหมายให้อัยการคนหนึ่งรับผิดชอบคดี ส่วนใหญ่แล้วตำรวจและพนักงานอัยการจะร่วมมือกันในการสอบสวนจนเสร็จสิ้น จึงถือว่าการดำเนินคดีอาญาของญี่ปุ่น เป็นอำนาจเดียวกัน เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศส ต่างจากประเทศไทยที่แยกอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องออกจากกัน

<sup>2</sup> Dando Shigemitsu (pp.96-97,304-305). Op.cit.

#### 4.1.2 บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา

##### 1. ประเทศไทย

เนื่องจากการสอบสวนฟ้องร้องของไทยแบ่งแยกออกจากกันเด็ดขาด และพนักงานสอบสวนเป็นผู้ทำการสอบสวน พนักงานอัยการจึงไม่มีบทบาทหน้าที่ในการดำเนินคดีชั้นเจ้าพนักงานมากนัก แม้ว่ากฎหมายให้อำนาจอัยการทำการสอบสวนคดีหลายประเภท ดังเช่น คดีความผิดที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร การสอบสวนคดีพิเศษ คดีชั้นสูตรพลิกศพ แต่ในทางปฏิบัติอัยการไม่ได้ทำหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ กล่าวได้ว่าบทบาทของอัยการไทยชั้นก่อนฟ้องเป็นไปในลักษณะขาดการมีส่วนร่วมหรือวางเฉย

##### 2. ประเทศฝรั่งเศส

องค์กรอัยการฝรั่งเศสถือว่ามีความเข้มแข็งในฐานะที่เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐเพื่ออำนวยความยุติธรรม อัยการฝรั่งเศสมีวิวัฒนาการความเป็นมาจากแนวคิดที่ว่ารัฐเป็นผู้มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย รักษากฎหมาย และผลประโยชน์ของสาธารณะ องค์กรอัยการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินคดีอาญาตลอดทั้งระบบในนามแผ่นดิน โดยทำหน้าที่เป็นทนายความของกษัตริย์มาตั้งแต่ในอดีต ระบบอัยการฝรั่งเศสถือว่าเป็นแม่แบบของระบบอัยการที่สมบูรณ์ อัยการมีบทบาทอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานนับแต่เริ่มคดี การพิจารณาสั่งฟ้องคดี รวมทั้งการพิจารณาคดี ในชั้นศาล ในส่วนของการดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้องของอัยการฝรั่งเศสนั้น จะมีนายตำรวจฝ่ายคดีเป็นผู้ช่วยเหลือ รวมทั้งผู้พิพากษาสอบสวนเป็นผู้ทำการสอบสวน ระบบการสอบสวนฟ้องร้องของฝรั่งเศสเป็นกระบวนการเดียวกันมีความเป็นเอกภาพโดยองค์กรอัยการ มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ

จะเห็นว่าในทางปฏิบัติแล้วส่วนใหญ่จะดำเนินการโดยตำรวจฝ่ายคดี แต่การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจฝ่ายคดีอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของพนักงานอัยการ ซึ่งในการนี้พนักงานอัยการสามารถควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจฝ่ายคดีได้ 3 ช่องทางคือ การตรวจสอบ กำกับดูแลการสอบสวน (supervising and checking investigation) การทำหน้าที่เป็นหัวหน้าในการสอบสวน ร่วมกันระหว่างหน่วยงานสอบสวนคดีอาญาที่เกี่ยวข้องทั้งหลายในคดีนั้น ๆ (being in charge in the co-ordination of the services involved) และการใช้อำนาจตัดสินใจว่าจะมอบหมายให้ผู้ใดรับผิดชอบการสอบสวนคดีใด ๆ ตามที่เห็นว่าเหมาะสมเกิดประสิทธิภาพ (choose the service that will be responsible for the inquiries)

### 3. ประเทศญี่ปุ่น

สำนักงานอัยการของญี่ปุ่นนั้นมียุติธรรม (Prosecutor-General) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ซึ่งสำนักงานอัยการถือว่าตนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของกระทรวงยุติธรรมญี่ปุ่น โดยอัยการจะเข้ามามีบทบาทในคดีอาญาตั้งแต่เริ่มมีการกระทำความผิดอาญาจนกระทั่งบังคับตามคำพิพากษา

ในประเทศญี่ปุ่นอำนาจการสอบสวนเป็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ พนักงานสอบสวนมี 2 ประเภทคือ พนักงานสอบสวนตำรวจ และพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (Special judicial police officer) ซึ่งเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ตำรวจท้องถิ่นจะเป็นผู้รับผิดชอบเบื้องต้นในการสอบสวนคดีอาญาทุกประเภทในจังหวัดนั้น ๆ แล้วรายงานต่ออัยการ พนักงานอัยการจะสอบสวนคดีโดยรับสำนวนจากพนักงานสอบสวน และสอบสวนเพิ่มเติมเอง หรือสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมก็ได้ แต่ถ้าเป็นคดีทุจริตคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับนักการเมืองและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ หรือคดีเศรษฐกิจรายใหญ่ พนักงานอัยการจะเริ่มรับคดีและทำการสอบสวนคดีเอง

โดยที่อำนาจการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมของญี่ปุ่น แม้ในต่างประเทศกฎหมายจะมีได้บัญญัติไว้โดยละเอียดชัดเจนว่าจะทำได้แค่ไหน เพียงใด แต่ในทางปฏิบัติถือกันว่าอัยการอาจทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้อย่างกว้างขวาง เช่น การสอบสวนบุคคลใดเป็นผู้ต้องหาเพิ่มเติมจากที่เจ้าพนักงานตำรวจได้สอบสวน

ปัจจุบันอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนอย่างไม่จำกัด กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของญี่ปุ่นเปิดช่องให้มีการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานอัยการได้ และพนักงานอัยการมีอำนาจเริ่มคดีเองได้ แม้จะไม่มีผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ หากอัยการได้ทราบคดีไม่ว่าโดยทางใดก็ตามที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น อัยการจะดำเนินการสอบสวนหรือส่งเรื่องให้ตำรวจดำเนินการสืบสวนสอบสวนจนเสร็จการก็ได้ เมื่อตำรวจทำการสอบสวนแล้วจะเสนอความเห็นในข้อกฎหมายเกี่ยวกับคดีว่าจะฟ้องหรือไม่ ดังนั้นการสอบสวนของตำรวจหรือพนักงานสอบสวนจึงเป็นเพียงการสอบสวนเบื้องต้น ส่วนการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เพิ่มเติมเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการอาจสั่งให้ตำรวจดำเนินการสอบสวนต่อไป หรือในคดีที่มีความสำคัญจะสอบสวนคดีด้วยตนเองก็ได้แล้วจึงสั่งวินิจฉัยสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี

ในประเทศญี่ปุ่นพนักงานอัยการจะเป็นผู้ตั้งข้อหาทั้งในชั้นสอบสวนและในชั้นสั่งคดี โดยไม่ว่าจะเป็นกรณีที่มีการสอบสวนโดยตำรวจหรือพนักงานอัยการ อำนาจในการนำข้อเท็จจริงนั้นมาปรับกับข้อกฎหมายเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ อีกทั้งหากมีการจับกุมผู้ต้องสงสัยก็จะต้องผู้นำตัวส่งพนักงานอัยการพร้อมทั้งพยานหลักฐานที่รวบรวมได้ไว้ในเบื้องต้นภายใน

48 ชั่วโมง ซึ่งเป็นการส่งสำนวนการสอบสวนให้แก่พนักงานอัยการแล้ว และหากพนักงานอัยการเห็นว่าพยานหลักฐานไม่เพียงพอก็จะต้องปล่อยตัวผู้ต้องสงสัยผู้นั้นไป มีอำนาจให้คำแนะนำในการพิจารณาคดีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับการตรวจสอบของพวกเขา อย่างเช่น คำแนะนำจะได้รับโดยการตั้งคำถามมาตรฐานทั่วไปที่เป็นธรรม การตรวจสอบและเรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติตามการฟ้องร้องตลอดจนมีอำนาจสั่งการเพื่อให้ตำรวจให้ความร่วมมือในการสอบสวน

จากบทบาทของอัยการของไทย ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น จะพบว่าอัยการของประเทศฝรั่งเศสและญี่ปุ่นมีบทบาทมากในการดำเนินคดีชั้นก่อนฟ้อง โดยในการดำเนินคดีชั้นก่อนฟ้องของอัยการจะมีนายตำรวจฝ่ายคดีเป็นผู้ช่วยเหลือ รวมทั้งผู้พิพากษาสอบสวนเป็นผู้ทำการสอบสวน ระบบการสอบสวนฟ้องร้องของฝรั่งเศสเป็นกระบวนการเดียวกัน มีความเป็นเอกภาพโดยองค์กรอัยการมีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ สำหรับประเทศญี่ปุ่นตำรวจท้องถิ่นจะเป็นผู้รับผิดชอบเบื้องต้นในการสอบสวนคดีอาญาทุกประเภทในจังหวัดนั้น ๆ แล้วรายงานต่ออัยการ สำนักงานอัยการจะมอบหมายให้อัยการคนหนึ่งรับผิดชอบคดี ส่วนใหญ่แล้วตำรวจและพนักงานอัยการจะร่วมมือกันในการสอบสวนจนเสร็จสิ้น และการสอบสวนของตำรวจหรือพนักงานสอบสวนเป็นเพียงการสอบสวนเบื้องต้น ส่วนการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เพิ่มเติมเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการอาจสั่งให้ตำรวจดำเนินการสอบสวนต่อไป หรือในคดีที่มีความสำคัญจะสอบสวนคดีด้วยตนเองก็ได้แล้วจึงสั่งวินิจฉัยสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี

สรุปได้ว่าในการดำเนินคดีชั้นก่อนฟ้องของประเทศฝรั่งเศสและญี่ปุ่นมีการร่วมมือกันระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่ในการค้นหาความจริง โดยองค์กรอัยการเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบสำหรับประเทศไทยบทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีชั้นเจ้าพนักงานมีไม่มากนัก เนื่องจากการสอบสวนฟ้องร้องของไทยแบ่งแยกออกจากกันเด็ดขาด และพนักงานสอบสวนเป็นผู้ทำการสอบสวน แม้ว่ากฎหมายให้อำนาจอัยการทำการสอบสวนคดีหลายประเภท แต่ก็เกินไปในลักษณะขาดการมีส่วนร่วมหรือวางเฉย

#### 4.1.3 อำนาจฟ้องคดีอาญา

##### 1. ประเทศไทย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย องค์กรหลักที่ทำหน้าที่ฟ้องคดีคือพนักงานอัยการในคดีความผิดอาญาต่อแผ่นดิน และเป็นการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจเห็นได้จากที่กฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะได้ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21

## 2. ประเทศฝรั่งเศส

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศส องค์กรหลักที่ทำหน้าที่ฟ้องคดีคือพนักงานอัยการ ตามมาตรา 31 บัญญัติให้พนักงานอัยการปฏิบัติหน้าที่ในนามแผ่นดิน (public action) และบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการเป็นไปตามดุลพินิจ ซึ่งพนักงานอัยการมีอำนาจที่จะยื่นฟ้องคดีหรือสั่งยุติคดี หรืออาจจะดำเนินการอำนวยความสะดวกทางเลือก ได้แก่ การใช้มาตรการไต่สวทอญา ความตกลงทางอาญา และการต่อรองคำรับสารภาพชั้นก่อนฟ้อง รวมถึงการลดข้อหา ซึ่งอำนาจสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจถือเป็นหัวใจในการทำงานของอัยการฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งซึ่งต้องเผชิญกับปัญหาสภาพของคดีสันศาลคนล้นคุก ดังนั้น อัยการฝรั่งเศสจึงสามารถใช้ดุลพินิจของตนในการบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรมทางอาญาอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมได้ หากเห็นว่าการใช้มาตรการทางเลือกที่เหมาะสม สามารถทำให้สังคมกลับคืนสู่ความปกติสุขได้โดยเร็วและจะเป็นประโยชน์ยิ่งกว่าการฟ้องคดีตามกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก

## 3. ประเทศญี่ปุ่น

ในประเทศญี่ปุ่นอำนาจฟ้องคดีเป็นของรัฐแต่เพียงผู้เดียว ไม่มีการฟ้องคดีโดยผู้เสียหายหรือโดยเจ้าหน้าที่สอบสวน หรือโดยคณะลูกขุนใหญ่ หรือระบบไต่สวนมูลฟ้อง การฟ้องคดีเป็นอำนาจของพนักงานอัยการแต่ฝ่ายเดียว ยกเว้นบางกรณีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่แล้วผู้เสียหายไม่เห็นด้วย ก็สามารถร้องขอต่อศาลให้มีการฟ้องคดีได้ หากศาลไต่สวนว่าคดีมีมูลก็อาจอนุญาตให้ผู้เสียหายฟ้องคดีโดยแต่งตั้งทนายความให้ เรียกว่าการฟ้องคดีโดยผ่านกระบวนการทางศาล หรืออีกกรณี โดยผ่านคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องคดี

เมื่อคดีเข้าสู่พนักงานอัยการไม่ว่าจะโดยพนักงานอัยการสอบสวนคดีเองหรือรับคดีจากตำรวจ พนักงานอัยการจะเป็นผู้พิจารณาสำนวนและพยานหลักฐานเพื่อพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง และอำนาจในการฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการนี้เป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ ดังนั้น แม้มีพยานหลักฐานว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริง แต่ถ้าพิจารณาถึงบุคลิกลักษณะ อายุ และสภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด สภาพและความร้ายแรงของความผิด และเหตุการณ์ต่าง ๆ ภายหลังการกระทำความผิดแล้วเห็นว่า ไม่เป็นการสมควรหรือไม่มีความจำเป็นจะต้องฟ้องร้องผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการก็อาจสั่งไม่ฟ้องคดี

สรุปได้ว่าทั้งประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น มีองค์กรอัยการทำหน้าที่หลักในการฟ้องคดี และการฟ้องคดีของอัยการก็เป็นการฟ้องคดีตามดุลพินิจ ซึ่งถือว่าเป็นผลดีต่อระบบการอำนวยความยุติธรรมเป็นอย่างยิ่ง แต่เมื่อพิจารณาระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยเปรียบเทียบกับฝรั่งเศส และญี่ปุ่นแล้ว เห็นว่าการที่ประเทศไทยแยกอำนาจการสอบสวน

ฟ้องร้องออกจากกันอย่างเด็ดขาด ทำให้เกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการสั่งคดีของอัยการ และการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล ซึ่งต่างจากประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นที่ กระบวนการสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกัน ทำให้การดำเนินคดีมีความเป็นเอกภาพ

## 4.2 วิเคราะห์ปัญหาการดำเนินคดีอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

### 4.2.1 ปัญหาการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นองค์กรที่จัดตั้ง ขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ในการ ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางและอิสระจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นองค์กรหลักใน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการตรวจสอบการทุจริตของ คณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่มีมาแต่เดิม โดยมีความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ให้เป็นองค์การตาม รัฐธรรมนูญที่มีความเป็นกลางและอิสระและมุ่งตรวจสอบอำนาจของรัฐให้ครอบคลุมทุกระดับและ รอบด้านโดยกลไกที่มีประสิทธิภาพ มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐทุกระดับ โดยตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับเป็นไปอย่างรอบด้าน ทั้งการตรวจสอบความผิดทางวินัย ความผิดทางอาญา การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบเพื่อถอดถอนออกจาก ตำแหน่ง โดยมีการแบ่งแยกกระบวนการตรวจสอบทางกฎหมาย และทางการเมืองไว้อย่างชัดเจน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้จัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการ ตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่มีมาแต่เดิม ที่ปราศจากความเป็นอิสระและเป็น กลาง โดยเฉพาะในกรณีของการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยเพื่อชี้มูลความผิดทางอาญา ที่ปรากฏ ข้อบกพร่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีอำนาจเพียงแต่การชี้ว่าเรื่องที่สอบสวนมีมูลความผิดทางวินัย หรือไม่ จากนั้นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเพื่อ พิจารณาใหม่ และส่งผลให้การสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ป. เกือบไม่มี ความหมาย เพราะไม่จำเป็นที่ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกชี้มูลตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. มีมติ กรณีเช่นนี้เท่ากับเป็นการเปิดช่องให้ผู้บังคับบัญชามีโอกาสปกป้องพรรคพวกของตน ได้ ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาก็มีหลายกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้รับการขนานนามว่า “เสือ กระดาศ”<sup>3</sup> สำหรับกรณีการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยเพื่อชี้มูลความผิดทางอาญาที่เช่นเดียวกัน เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ป. จะต้องแจ้งให้พนักงานสอบสวนรับไปดำเนินการต่อไป โดยพนักงาน

<sup>3</sup> จาก คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กับ การตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ (น. 51), โดย สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, 2547, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

สอบสวนไม่จำเป็นต้องนำสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มาเป็นหลักในการสอบสวน จึงเป็นที่มาแห่งการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 สามารถสรุปได้ว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีบทบาทและภารกิจการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ด้านการปราบปราม และด้านการป้องกัน

ภารกิจในด้านการปราบปราม ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อส่งเรื่องให้วุฒิสภาคัดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง คือ ผู้บริหารระดับอธิบดีขึ้นไป ซึ่งถูกกล่าวหาว่าทุจริตและร่ำรวยผิดปกติออกจากตำแหน่ง และไต่สวนวินัยผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐว่าทุจริตและร่ำรวยผิดปกติ เพื่อดำเนินการด้านวินัยทางอาญาและให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน โดยการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองอื่น ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากอัยการสูงสุดไม่เห็นด้วยก็ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาและหากหาข้อยุติไม่ได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความฟ้องแทน ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ให้ฟ้องที่ศาลซึ่งมีเขตอำนาจโดยมีกระบวนการเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และหากผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะฟ้องเอง สำหรับการดำเนินการทางวินัยกับผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชา หรือต้นสังกัดสั่งลงโทษโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ส่วนคดีอาญาและร่ำรวยผิดปกติก็ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจหากมีข้อขัดแย้งก็ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วม หากหาข้อยุติไม่ได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจฟ้องเองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องแทน และหากการไต่สวนปรากฏว่ามีการให้สิทธิหรือเอกสารสิทธิโดยไม่ชอบ ก็ส่งเรื่องให้ต้นสังกัดดำเนินการส่งเรื่องให้ศาลเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิต่อไป นอกจากนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจสอบสวนในคดีซึ่งเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ (กฎหมายฮั้ว) โดยมีอำนาจและฐานะเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมีอำนาจ

เช่นเดียวกับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและผู้ว่าราชการจังหวัด ในกระบวนการสังคดีของพนักงานอัยการ<sup>4</sup>

จากภารกิจในด้านการปราบปราม ที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มุ่งหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเรื่องที่เกี่ยวข้องพฤติกรรมกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และความผิดที่เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับสูง ในกรณีที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดดังกล่าวต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องกล่าวหาขึ้นเพื่อยกต่อการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินคดีแทน ประกอบด้วยประธานอนุกรรมการ และอนุกรรมการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดตามความเชี่ยวชาญในแต่ละประเภทคดี โดยมีพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ<sup>5</sup> ซึ่งการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อจะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิดทางอาญา กล่าวคือ เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนเห็นว่าการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการวินิจฉัยมูลความผิดของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ก็จะวินิจฉัยความผิดของผู้ถูกกล่าวหาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย แล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันเป็นมูลความผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่อย่างไร<sup>6</sup> เสนอต่อประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดมีมูลความผิดทางอาญา ก็จะส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ<sup>7</sup> ขั้นตอนดังกล่าวถือเป็นขั้นตอนเดียวกับขั้นตอนของพนักงานสอบสวนที่รวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดส่งพนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาล

<sup>4</sup> การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (รายงานผลการวิจัย) (น. 28). เล่มเดิม.

<sup>5</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 12 .

<sup>6</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 42.

<sup>7</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 97 วรรค 1.

เห็นว่าการไต่สวนข้อเท็จจริง ถือว่าเป็นการดำเนินการกระบวนการหลักในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นการแสวงหาพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงทั้งหลายเพื่อพิสูจน์ว่า ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผูกระทำความผิดจริงหรือไม่ และการไต่สวนข้อเท็จจริงมีลักษณะเหมือนกับการไต่สวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประการหนึ่งในลักษณะที่ว่า เป็นขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ก่อนการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะมอบหมายให้เลขาธิการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องกล่าวหาขึ้นเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป ทั้งนี้เลขาธิการอาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องกล่าวหาขึ้นแทนก็ได้ ซึ่งบรรดาลึงของหรือบันทึกรวมถึงเอกสารต่าง ๆ ที่ได้มานำมาใช้เป็นพยานหลักฐานประกอบสำนวนคดีในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริงได้

ในชั้นการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้น ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน เพื่อดำเนินคดีแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งคณะอนุกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วย ประธานอนุกรรมการและอนุกรรมการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดโดยมีพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และอนุกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการเป็นผู้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เห็นว่าพยานหลักฐานเกือบทั้งหมดที่ปรากฏในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฝ่ายเดียวเป็นผู้รวบรวม ทั้งที่พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีแทนรัฐเป็นผู้รับผิดชอบและมีความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีชั้นศาลโดยนำสืบพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามคำฟ้อง แต่ก็มีส่วนร่วมในการค้นหาความจริงน้อยโดยมีอำนาจเฉพาะการตั้งข้อไม่สมบูรณ์ เพื่อที่จะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไปรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติม ซึ่งการตั้งข้อไม่สมบูรณ์นั้นทำให้การดำเนินคดีมีความล่าช้า จึงจำเป็นที่พนักงานอัยการ ต้องเข้าไปทำการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้น เพื่อจะได้เข้าไปรวบรวมพยานหลักฐานให้ครบถ้วนสมบูรณ์ การที่พนักงานอัยการไม่ได้เข้าไปร่วมไต่สวนข้อเท็จจริงตั้งแต่เริ่มต้น จึงนำมาซึ่งการตั้งข้อไม่สมบูรณ์ของอัยการสูงสุดในทางปฏิบัติเมื่อข้อกล่าวหาใดมีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะทำการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ โดยเฉพาะในคดีที่มีความยุ่งยากซับซ้อน ต้องอาศัยผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ในการดำเนินคดี ในการตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน ส่วนใหญ่จะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานเอง หรือในบางคดีมีพนักงานอัยการเข้าร่วมทำการไต่สวนข้อเท็จจริง แต่ก็ไม่ได้เข้าร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริงในทุกคดี ดังนั้นจึงควรทำให้การสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียว ไม่แบ่งแยกการสอบสวน

ฟ้องร้องออกจากกัน อันมีความสอดคล้องกับระบบอัยการสากล ทั้งนี้ประเทศไทยก็เป็นประเทศในระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) เช่นเดียวกับประเทศฝรั่งเศสและญี่ปุ่น<sup>8</sup> โดยกำหนดให้อัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริงกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้องค์กรอัยการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ส่วนคณะกรรมการ ป.ป.ช.ให้มีหน้าที่ช่วยเหลือและตรวจสอบถ่วงดุลองค์กรอัยการ

โดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นองค์กรหนึ่งที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญา เช่นเดียวกันกับองค์กรตำรวจ จากปัญหาการแยกอำนาจสอบสวนฟ้องร้องของระบบการดำเนินคดีอาญาที่พนักงานอัยการไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมสอบสวนคดีตั้งแต่เริ่มต้นดังเช่นในระบบอัยการสากล กล่าวคือองค์กรที่ทำหน้าที่ในชั้นก่อนฟ้อง ขาดความร่วมมือกันและความเป็นเอกภาพในการค้นหาความจริงอันเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐก่อให้เกิดผลกระทบต่อการสำนึกผิดของอัยการ โดยอัยการสูงสุดมีความเห็นขัดแย้งในสำนวนไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นำไปสู่การตั้งข้อไม่สมบูรณ์ระหว่างอัยการสูงสุดกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากความขัดแย้งหาข้อยุติไม่ได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทน โดยจะได้วิเคราะห์ถึงปัญหาดังกล่าวต่อไป

4.2.2 ปัญหาการให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช.ฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554) ได้บัญญัติให้อำนาจอำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการที่เมื่ออัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีข้อไม่สมบูรณ์และมีการตั้งคณะทำงานร่วมขึ้นมาระหว่างอัยการสูงสุดกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วยังไม่อาจหาข้อยุติได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีได้เองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีเอง การที่กฎหมายกำหนด “ให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้” นั้น เกิดจากว่าอัยการสูงสุดอาจมีความเห็นว่าแม้จะมีการตั้งข้อไม่สมบูรณ์ และได้มีการสอบสวนเพิ่มเติมแล้วก็ตาม พยานหลักฐานที่ได้รวบรวมมาแล้วนั้น ยังไม่อาจฟังเป็นยุติได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิด โดยเฉพาะในมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งความผิดฐานนี้ยังมีปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนแน่นอนในการบัญญัติกฎหมายอยู่มาก กรณีจึงต้องมีบทบัญญัติเพื่อประกันความขัดแย้งในมโนธรรมของอัยการสูงสุด เหตุนี้จึงได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจฟ้องคดีไว้ 3 องค์กร คืออัยการสูงสุด คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือทนายความที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้ง ในส่วนการฟ้องคดีเองของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น เมื่อพิจารณาจากผู้ที่เป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะนั้นแล้ว มีเพียงนายก้านรงค์ จันทิก เพียงคนเดียวเท่านั้นที่มีความเข้าใจเกี่ยวกับการฟ้องคดีอาญา เพราะเคยเป็นทนายความมา

<sup>8</sup> จาก รัฐธรรมนูญกับกระบวนการยุติธรรม (น. 2), โดย คณิต ฒ นคร ณ, 2558, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

ก่อน เมื่อบุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่มีความเชี่ยวชาญในการฟ้องคดีอาญา จึงเป็นที่มาของการตั้งทนายความฟ้องคดีแทน

ในการตั้งทนายความฟ้องคดีแทนนั้น ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณแผ่นดินในการจ้างทนายความซึ่งเป็นผลเสียหายต่อประชาชนผู้เสียภาษีให้กับรัฐ การตั้งทนายความฟ้องคดีแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าวเกิดจากการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐขาดความเป็นเอกภาพ และความคิดของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมที่มีความเป็นอำนาจนิยมทำให้การดำเนินคดีอาญามีการแยกส่วนกันขึ้น ซึ่งโดยหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้น กับการกระทำนั้นเป็นการอำนวยความสะดวกยุติธรรมทางอาญาโดยผ่านองค์กรที่มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ ซึ่งได้แก่ สำนักงานตำรวจ องค์กรอัยการ และองค์กรศาล โดยแต่ละองค์กรมีอำนาจในการตรวจสอบค้นหาความจริงอย่างจริงจัง ดังนั้น อำนาจฟ้องคดีอาญาจึงเป็นของรัฐ โดยองค์กรอัยการในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ การที่กฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการฟ้องคดีเป็นการรับรองหลักการแบ่งแยกอำนาจฟ้องออกจากอำนาจตัดสินใจ พนักงานอัยการจะเป็นผู้พิจารณาสั่งฟ้องคดีต่อศาล และเป็นผู้ดูแลกระบวนการพิจารณาในศาลเพื่อสนับสนุนคำฟ้องไปจนถึงสิ้นสุดการพิจารณาคดี ดังนั้นเมื่อปรากฏว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดอาญาในนามของรัฐเพราะการดำเนินคดีอาญาเป็นการใช้อำนาจของรัฐคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของสังคม มิใช่เพื่อจะคุ้มครองผลประโยชน์ของบุคคลโดยลำพัง การที่ให้องค์กรทนายความซึ่งเป็นองค์กรเอกชนเข้ามาดำเนินคดีแทนรัฐ จึงไม่อาจอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

ในนานอารยประเทศได้กำหนดให้อัยการมีหน้าที่สอบสวนคดีอาญา ควบคุมดูแลตำรวจในการสอบสวนคดีอาญา และมีอำนาจในการฟ้องคดีอาญา ซึ่งการสอบสวนไม่ว่าจะกระทำโดยตำรวจหรือพนักงานอัยการก็ถือว่าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งแต่ละประเทศได้กำหนดอำนาจหน้าที่สำคัญเพื่อการดำเนินการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ถือว่ารัฐมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย รัฐเป็นผู้เสียหาย และเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญา พิจารณาได้จากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 32 ที่บัญญัติว่า “เมื่อพนักงานอัยการและผู้เสียหายเป็นโจทก์ร่วมกัน ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าผู้เสียหายจะกระทำผิดคดีของอัยการเสียหาย โดยกระทำหรือละเว้นกระทำการใด ๆ ในกระบวนการพิจารณา พนักงานอัยการมีอำนาจร้องต่อศาลให้สั่งผู้เสียหายกระทำหรือละเว้นกระทำการนั้น ๆ ได้” บทบัญญัติดังกล่าวนี้นอกจากแสดงชัดถึงการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยว่าเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐแล้วยังแสดงถึงบทบาทของรัฐอีกด้วยว่า แม้ตามกฎหมายผู้เสียหาย

จะดำเนินคดีอาญาได้ แต่ผู้เสียหายจะทำให้คดีของอัยการเสียหายไม่ได้ ซึ่งแสดงว่ารัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญานั้นเอง ดังนั้นจากเหตุผลที่กล่าวมาจึงควรให้อัยการสูงสุดเพียงองค์กรเดียวทำหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งองค์กรอัยการนั้นถือเป็นนายแผ่นดิน ในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนี้

จากการศึกษาการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ระดับสูง ในคดีทุจริตในต่างประเทศ แม้จะมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนหลายองค์กร แต่ก็มีอำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงเท่านั้น อำนาจในการฟ้องคดีเป็นของอัยการเท่านั้น เห็นว่าหากมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น รัฐก็ต้องเข้าไปจัดการกับการกระทำนั้น อันเป็นการอำนวยความสะดวกทางอาญาโดยผ่านองค์กรที่มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ ซึ่งได้แก่ สำนักงานตำรวจ องค์กรอัยการ และองค์กรศาล โดยแต่ละองค์กรมีอำนาจในการตรวจสอบค้นหาความจริงอย่างจริงจัง ดังนั้น อำนาจฟ้องคดีอาญาจึงเป็นของรัฐ โดยองค์กรอัยการในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ การที่กฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการฟ้องคดี เป็นการรับรองหลักการแบ่งแยกอำนาจฟ้องออกจากอำนาจตัดสินใจ พนักงานอัยการจะเป็นผู้พิจารณาสั่งฟ้องคดีต่อศาล และเป็นผู้ดูแลกระบวนการพิจารณาในศาลเพื่อสนับสนุนคำฟ้องไปจนสิ้นสุดการพิจารณาคดี<sup>9</sup> ดังนั้นเมื่อปรากฏว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดอาญาในนามของรัฐ ดังนั้นการที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจทนายความฟ้องคดีแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่สอดคล้องกับการดำเนินคดีอาญาตามหลักสากล

#### 4.2.3 ปัญหาการแยกอำนาจสอบสวนฟ้องร้อง

ระบบการดำเนินคดีอาญาในระยะเริ่มแรกของไทยจนถึงสมัยการปฏิรูปกฎหมายและระบบการศาลหลังสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ไม่ได้แยกขั้นตอนการดำเนินคดีโดยให้มี เจ้าพนักงานเป็นผู้ฟ้องคดี และตุลาการเป็นผู้พิจารณาพิพากษาแต่อย่างใด กล่าวคือกระบวนการเริ่มต้น เมื่อบุคคลผู้ยื่นฟ้องคดีต่อกรมรับฟ้อง เมื่อกรมรับฟ้องไว้แล้วก็จะส่งคำฟ้องไปยังลูกขุนเพื่อพิจารณาว่า จะมีคำสั่งให้รับฟ้องหรือไม่ หากมีคำสั่งให้รับฟ้องก็จะส่งคำฟ้องไปยังตุลาการศาลต่าง ๆ ทำการไต่สวนและพิจารณาพิพากษาคดี เมื่อพิพากษาคดีแล้วก็จะส่งคำพิพากษาไปยังผู้ปรับบทเพื่อกำหนดบทลงโทษต่อไป เห็นว่าระบบการดำเนินคดีมีความสลับซับซ้อนไม่มีความเป็นเอกภาพ ลักษณะงานของพนักงานอัยการในฐานะทนายแผ่นดินจึงยังไม่เกิดขึ้น แม้ว่าจะมี เจ้าพนักงานประเภทหนึ่งเรียกว่า “ยกกระบัตร” ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายประการ เช่น การแนะนำเจ้าเมืองในส่วนภูมิภาคในด้านการอำนวยความสะดวก ระเบียบข้อพิพาทของราษฎร การปฏิบัติราชการบ้านเมืองให้

<sup>9</sup> อัยการฝรั่งเศส (น. 29-33). เล่มเดิม.

ถูกต้องตามนิติประเพณี ตลอดจนกำกับให้เจ้าเมืองทำหน้าที่การรบทัพป้องกันราชอาณาจักร แล้วรายงานความเป็นไปให้พระมหากษัตริย์ทราบ

ในการปฏิรูปกฎหมายครั้งนั้นไทยได้รับอิทธิพลแนวคิดจากระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศภาคพื้นยุโรป โดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศส ในการปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยนั้น ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความอาญาสำหรับใช้ไปพลางก่อน รัตนโกสินทร์ศก 115 และได้มีพระราชบัญญัติยกเลิกวิธีพิจารณาโจรผู้ร้ายจาริณครบาล รัตนโกสินทร์ศก 115 ด้วย<sup>10</sup>

หลังจากเริ่มบังคับใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาสำหรับใช้ไปพลางก่อน ทำให้การดำเนินคดีอาญาของไทยเริ่มเข้าสู่กฎหมายสมัยใหม่ตามแบบอย่างของนานาอารยประเทศมากยิ่งขึ้น ก่อนจะมีการร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายที่กระทำในรูปแบบประมวลกฎหมาย (Codification) ที่กระทำตามแบบอย่างภาคพื้นยุโรป

หลังจากที่การร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเสร็จสิ้นในเดือน พฤษภาคม 2476 รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาขึ้น โดยมี พระยามานวราชเสวี อธิบดีกรมอัยการ เป็นประธาน ต่อมาใน พ.ศ. 2477 ได้ทรงกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ พระยามานวราชเสวี เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ท่านจึงขอลาออกจากตำแหน่งประธานและได้มีการแต่งตั้งให้พระอิสสระภักดี เป็นประธานแทนโดยในช่วงนี้ นายกีของ เดินทางกลับไปพักผ่อนที่ประเทศฝรั่งเศส ประธานจึงขอให้นายชาร์ล เลเวส์ก มาช่วยตรวจพิจารณาร่างดังกล่าวด้วย จนตรวจพิจารณาเสร็จ และนำเสนอต่อรัฐบาลได้ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2477 รัฐบาลได้นำร่างดังกล่าวเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. 2478 ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรตรวจติดตามพิจารณาเสร็จประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ในวันที่ 5 มิถุนายน 2478 โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2478<sup>11</sup>

โครงสร้างการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานี้ ได้แยกการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกัน โดยให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวน และพนักงานอัยการรับผิดชอบการฟ้องร้องซึ่งในการสอบสวนนั้น พนักงานสอบสวนมีอำนาจหน้าที่ทั้งการรวบรวมพยานหลักฐานและการใช้มาตรการบังคับ โดยพนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาชั้นศาล มิได้เข้ามามีส่วนในการ

<sup>10</sup> ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา: สะท้อนทิศทางการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย (น. 56). เล่มเดิม.

<sup>11</sup> สารานุกรมเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายของต่างประเทศและของไทย (น. 122-133). เล่มเดิม.

ตรวจสอบความถูกต้อง เหมาะสมแต่อย่างใด อีกทั้งกฎหมายยังให้อำนาจพนักงานฝ่ายปกครองและนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่เป็นผู้ออกกฎหมายอาญา คือ หมายค้น และหมายจับ อีกด้วย

นับแต่นั้นมากระบวนการสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทย พนักงานสอบสวนจึงมีอำนาจสอบสวนโดยอิสระและเด็ดขาดปราศจากการตรวจสอบจากองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรม เช่น ทนายความ อัยการ และ ศาลไม่อาจมีส่วนรับรู้หรือ ตรวจสอบ การรวบรวมพยานหลักฐานและการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาในชั้นสอบสวนได้ แม้กฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการเข้าไปร่วมทำการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนในบางคดี หรือมีอำนาจในการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมเมื่อเห็นว่าพยานหลักฐานในสำนวนยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ แต่ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ในการสั่งคดีและการว่าความในศาลไม่ได้รู้เห็นการดำเนินการของ พนักงานสอบสวนในการสอบสวนเพราะไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการรวบรวมพยานหลักฐาน คงมีหน้าที่เพียงพิจารณาข้อเท็จจริงไปตามสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนได้ทำขึ้นเท่านั้น ระบบกฎหมายดังกล่าวจึงทำให้พนักงานอัยการไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องของพยานหลักฐานที่เจ้าพนักงานตำรวจรวบรวมไว้นั้นได้ ทั้ง ๆ ที่พนักงานอัยการเป็นผู้นำคดีไปสู่การพิจารณาของศาลแต่กลับมีส่วนร่วมในการสอบสวนน้อยมาก แม้พนักงานอัยการจะมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ แต่หากพนักงานสอบสวนส่งสำนวนให้พนักงานอัยการ พิจารณาล่าช้าจนใกล้ครบกำหนดฝากขังผู้ต้องหาแล้ว ซึ่งเมื่อครบกำหนดระยะเวลาฝากขังตามกฎหมายแล้ว หากพนักงานอัยการยังไม่สามารถฟ้องผู้ต้องหาได้ก็ต้องปล่อยผู้ต้องหาไปเพราะหมดระยะเวลาในการควบคุมตัวแล้ว จากนั้นเมื่อสำนวนพร้อมฟ้องเมื่อใดก็ต้องออกหมาย เรียกหรือขออนุมัติศาลออกหมายจับผู้ต้องหาเพื่อนำตัวมาขึ้นฟ้องต่อศาลต่อไป อาจส่งผลต่อการใช้ดุลพินิจอย่างรอบคอบในการสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการ และส่งผลเสียต่อ คดีในชั้นพิจารณาของศาลได้

ปัญหาเกี่ยวกับการสอบสวนดังกล่าวข้างต้นถือได้ว่าเป็นปัญหาในเชิงหลักการหรือทฤษฎี การดำเนินคดีอาญาเนื่องจากระบบการดำเนินคดีในชั้นก่อนฟ้อง (Pretrial Stage) ในประเทศไทยได้ แบ่งแยกการสอบสวนคดีอาญา (Investigation) ออกจากการฟ้องร้องคดีอาญา (Prosecution) โดยเด็ดขาดซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง<sup>12</sup>และห้ามมิให้ อัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยมิได้มีการสอบสวนในความคืบหน้า<sup>13</sup>ซึ่งจากผลของการแบ่งแยกอำนาจการสอบสวนและฟ้องร้องออกจากกันโดยเด็ดขาด เช่น นี้ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอยู่

<sup>12</sup> กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 121.

<sup>13</sup> กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120.

หลายประการ เช่น พนักงานอัยการไม่มีโอกาสได้สัมผัสและรับรู้เกี่ยวกับพยานหลักฐานโดยตรงแต่จะพิจารณาจากสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนจัดส่งมา ทำให้ไม่มีโอกาสที่จะตรวจสอบถึงข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานได้อย่างละเอียดครบถ้วน ส่งผลให้เกิดความผิดพลาดในการพิจารณาสั่งคดี มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนกระทบถึงประสิทธิภาพในการดำเนินคดีในชั้นศาล แม้ว่าพนักงานอัยการจะมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่ง พยานคนหนึ่งคนใดมาให้พนักงานอัยการซักถามได้ก็ตามแต่ในทางปฏิบัติการสอบสวนเพิ่มเติมก็ดี การส่งพยานมาซักถามเพิ่มเติมก็ดีจะทำให้เฉพาะในกรอบรูปคดีเดิมที่พนักงานสอบสวนได้วางไว้ ทั้งนี้เพราะพนักงานอัยการไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบข้อเท็จจริงด้วยตัวเอง การที่พนักงานอัยการไม่มีโอกาสได้เข้าร่วมการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นทำให้ไม่ทราบข้อเท็จจริงอย่างถ่องแท้ในคดีส่งผลโดยตรงต่อบทบาทของพนักงานอัยการในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาและผู้เสียหาย เพราะหากพนักงานอัยการมีโอกาสดำเนินการสอบสวนตั้งแต่เบื้องต้นก็อาจจะเป็นหลักประกันแก่ผู้บริสุทธิ์ที่อาจตกเป็นผู้ต้องหา ทำให้ไม่ต้องได้รับความเดือดร้อนจากกระบวนการยุติธรรม

ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนหรือสอบสวนคดี และสรุปสำนวนพร้อมความเห็นส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาล หากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ อัยการสูงสุดมีอำนาจแจ้งไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยตั้งคณะทำงานร่วมระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช.และอัยการสูงสุดฝ่ายละเท่ากัน แล้วรวบรวมพยานหลักฐานให้อัยการสูงสุดต่อไป หากคณะทำงานทั้งสองฝ่ายไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองได้หรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทน<sup>14</sup> ซึ่งปัญหาข้อไม่สมบูรณ์ในสำนวนไต่สวนข้อเท็จจริง เกิดจากการไม่เป็นกระบวนการเดียวกันของการสอบสวนฟ้องร้อง ไม่สอดคล้องกับระบบสากลที่ให้พนักงานอัยการเข้าไปทำการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้น ขาดความเป็นเอกภาพ โดยองค์กรต่างทำหน้าที่ ขาดความร่วมมือระหว่างองค์กรในการค้นหาความจริง กล่าวคือพนักงานอัยการไม่ได้เข้าไปร่วมทำการไต่สวนหรือสอบสวนคดีกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งแต่เริ่มคดี แม้พนักงานอัยการจะมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมกรณีมีการตั้งข้อไม่สมบูรณ์ แต่ถือว่าพนักงานอัยการยังมีบทบาทในการรวบรวมพยานหลักฐานน้อย เนื่องจากพยานหลักฐานเกือบทั้งหมดที่ปรากฏในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฝ่ายเดียวเป็นผู้รวบรวมทั้งที่พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีแทน

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 ) พ.ศ. 2554.

รัฐ เป็นผู้รับผิดชอบและมีความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีชั้นศาล โดยนำสืบพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามคำฟ้อง<sup>15</sup>ซึ่งจำเป็นต้องเข้าไปทำการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้น เพื่อจะได้เข้าไปรวบรวมพยานหลักฐานให้ครบถ้วนสมบูรณ์ เพราะการตั้งคณะทำงานร่วมเพื่อหาข้อยุติดังกล่าวนี้ ส่งผลทำให้การดำเนินคดีมีความล่าช้า ส่งผลกระทบทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานเป็นไปได้โดยยากลำบาก และการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษกระทำได้อย่างขึ้น และทำให้สภาพการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้รับความเสียหาย เห็นได้ว่าการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือการสอบสวนคดี โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นขั้นตอนที่มีผลกระทบต่อการอำนวยความสะดวกทั้งระบบเป็นอย่างมาก เพราะการสอบสวนเป็นต้นธารแห่งความยุติธรรม เพราะ หากกระทำไปโดยไม่ถูกต้อง ไม่โปร่งใส หรือไม่ยุติธรรม ย่อมส่งผลกระทบไปยังขั้นตอนการดำเนินคดีในชั้นอัยการ และศาล จึงกล่าวได้ว่า การไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นกระบวนการหลักในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเป็นกระบวนการที่มุ่งหมายให้องค์กรนี้นำไปใช้ดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งหลาย ฉะนั้นจึงควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ร่วมมือกับพนักงานอัยการ ในการตรวจสอบความจริงในชั้นก่อนฟ้อง กล่าวคือกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริงกับคณะอนุกรรมการไต่สวนตั้งแต่เริ่มคดี จะทำให้ลดการตั้งข้อไม่สมบูรณ์ และทำให้การดำเนินคดีมีความรวดเร็ว อันนำไปสู่การอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง

---

<sup>15</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 174.

## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 บทสรุป

จากการศึกษาเรื่องบทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ได้กำหนดบทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ โดยมีอำนาจในการ ไต่สวนหรือสอบสวนคดี และสรุปสำนวนและสรุปสำนวนพร้อมความเห็นส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาล หากสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ อัยการสูงสุดมีอำนาจแจ้งไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยตั้งคณะทำงานร่วมระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช.และอัยการสูงสุดฝ่ายละเท่ากัน แล้วรวบรวมพยานหลักฐานให้อัยการสูงสุดต่อไป หากคณะทำงานทั้งสองฝ่ายไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองได้หรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทน

การที่สำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ และมีการตั้งคณะทำงานร่วมระหว่างอัยการสูงสุดกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในปัญหาข้อไม่สมบูรณ์ดังกล่าวเกิดจากพนักงานอัยการไม่ได้เข้าไปร่วมทำการไต่สวนหรือสอบสวนคดีกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งแต่เริ่มคดี แม้พนักงานอัยการจะมีอำนาจสั่งให้ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมกรณีมีการตั้งข้อไม่สมบูรณ์ แต่ถือว่าพนักงานอัยการยังมีบทบาทในการรวบรวมพยานหลักฐานน้อย เนื่องจากพยานหลักฐานเกือบทั้งหมดที่ปรากฏในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฝ่ายเดียวเป็นผู้รวบรวมทั้งที่พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีแทนรัฐ เป็นผู้รับผิดชอบและมีความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีชั้นศาล โดยนำสืบพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามคำฟ้อง จำเป็นที่พนักงานอัยการจะเข้าไปทำการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นเพื่อจะได้เข้าไปกำกับกลั่นกรองรวบรวมพยานหลักฐานให้ครบถ้วนสมบูรณ์

การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานของไทย ประกอบด้วยสองขั้นตอนคือ ขั้นตอนการสืบสวนและการสอบสวนของพนักงานสอบสวน และขั้นตอนการตรวจพิจารณาสำนวนการสอบสวนและการสั่งคดีของพนักงานอัยการ ดังนั้นในชั้นก่อนฟ้องระบบการดำเนินคดีอาญาของ

ประเทศไทยจึงแบ่งแยกการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกันอย่างเด็ดขาด รวมทั้งให้เจ้าพนักงานต่างองค์กรทำหน้าที่แต่ละขั้นตอน ซึ่งแม้จะไม่มีบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไว้โดยชัดแจ้งว่า ให้แยกการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกัน แต่เมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนวิธีการสอบสวนและอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องแล้ว ทำให้เห็นได้ว่าการสอบสวนและการฟ้องร้องเป็นเรื่องที่แยกจากกันไม่เป็นกระบวนการหนึ่งเดียว ซึ่งไม่สอดคล้องกับระบบสากล ทั้งที่ประเทศไทยก็เป็นประเทศในระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) เช่นเดียวกับประเทศทั้งหลายในภาคพื้นทวีปยุโรป รวมทั้งประเทศญี่ปุ่นด้วย ซึ่งในระบบการดำเนินคดีอาญาที่ต้องตามระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) นั้น พนักงานอัยการต้องสามารถรับรู้การดำเนินการของพนักงานสอบสวนหรือของตำรวจได้ตลอดเวลาถ้าต้องการทราบ และบางครั้งพนักงานอัยการจะเข้าดำเนินการสอบสวนคดีด้วยตนเองเลยทีเดียว ทั้งนี้เพราะในที่สุดแล้วพนักงานอัยการก็คือผู้ที่จะต้องนำคดีไปสู่ศาล ดังนั้นโดยหลักแล้วการสอบสวนฟ้องร้องจึงต้องอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรอัยการหรือของพนักงานอัยการ

เมื่อครั้งที่การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมในรัชสมัยรัชการที่ 5 เมื่อปี ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2435) นั้น งานอัยการก็เป็นไปตามระบบอัยการที่สมบูรณ์เช่นเดียวกับงานอัยการของประเทศในระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) ทั้งหมด กล่าวคือ พนักงานอัยการในขณะเริ่มแรกมีทั้ง อำนาจหน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง และอำนาจหน้าที่บังคับคดีอาญาด้วย

ตามระบบสากล กระบวนการยุติธรรมในชั้นเจ้าพนักงานนั้น เป็นกระบวนการยุติธรรมที่การดำเนินการในชั้นเจ้าพนักงานเป็นกระบวนการเดียวกันที่มีองค์กรอัยการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ ส่วนองค์กรตำรวจเป็นเพียงเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลือองค์กรอัยการเท่านั้น กล่าวคือ พนักงานอัยการจะรับผิดชอบดำเนินคดีทั้งในชั้นเจ้าพนักงานและในชั้นศาลอย่างสมบูรณ์ โดยเฉพาะในชั้นเจ้าพนักงานนั้น อัยการมีบทบาทเริ่มดำเนินคดีตั้งแต่ต้นกล่าวคือ พนักงานอัยการมีอำนาจรับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษโดยตรง หรือกรณีเมื่อพนักงานสอบสวนรับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษไว้แล้ว พนักงานสอบสวนมีหน้าที่รายงานเหตุให้พนักงานอัยการทราบเพื่อสั่งการว่าจะดำเนินการต่อไปอย่างไร ในการที่พนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนคดีอาญานั้น พนักงานอาจจะมอบหมายให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานในนามของพนักงานอัยการก็ได้ โดยพนักงานอัยการไม่ต้องดำเนินการด้วยตนเองทุกเรื่อง เมื่อเป็นเช่นนี้บทบาทอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการจึงมีความสมบูรณ์

ในการไต่สวนข้อเท็จจริงถือว่าเป็นกระบวนการหลักที่ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นการแสวงหาพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงทั้งหลายเพื่อพิสูจน์ว่า ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำความผิดจริงหรือไม่ เป็นขั้นตอนที่มี

ผลกระทบต่อความยุติธรรมทั้งระบบเป็นอย่างมาก เพราะการสอบสวนเป็นต้นธารแห่งความยุติธรรม เพราะ หากกระทำไปโดยไม่ถูกต้อง ไม่โปร่งใส หรือไม่ยุติธรรม ย่อมส่งผลกระทบไปยังขั้นตอนการดำเนินคดีในชั้นอัยการ และศาล ฉะนั้นจึงควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ร่วมมือกับพนักงานอัยการ ในการตรวจสอบความจริงในชั้นก่อนฟ้อง กล่าวคือกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริงกับคณะกรรมการไต่สวนตั้งแต่เริ่มคดี จะทำให้ลดการตั้งข้อไม่สมบูรณ์ และทำให้การดำเนินคดีมีความรวดเร็ว อันนำไปสู่การอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง

ในกรณีที่ไม้อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้ นั้น เห็นว่าหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีไปทั้งที่สำนวนการไต่สวนยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ และต่อมาศาลพิพากษายกฟ้อง จะทำให้กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหา เป็นการกระทำที่ผิด “หลักการตรวจสอบ” (Examination Principle) ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญและเป็นหลักการดำเนินคดีอาญา และกรณีการตั้งทนายความฟ้องคดีแทนนั้น ทำให้เกิดความสิ้นเปลืองภาษีของรัฐ ซึ่งค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความมีจำนวนสูงมาก ดังนั้นจึงควรให้อัยการสูงสุด เพียงองค์กรเดียวฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ และเนื่องจากพนักงานอัยการเป็นตัวแทนของรัฐและมีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ จึงมิใช่คู่ความในเนื้อหา พนักงานอัยการต้องดำเนินคดีแทนแผ่นดินหรืออภินัยหนึ่งคือแทนประชาชน จึงมีความหมายอยู่ในตัวว่าพนักงานอัยการย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินคดีหรือไม่ดำเนินคดีใดคดีหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและการเมือง นอกจากนี้ยังเป็นที่น่าปรักภาหรือและรับแก้ต่าง ให้หน่วยงานของรัฐ ทำหน้าที่ในคดีแพ่งหรืออาญาอีกด้วย และองค์กรอัยการของประเทศไทย กฎหมายบัญญัติให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นทนายแผ่นดิน และเป็นผู้ดำเนินคดีแทนรัฐ ทำหน้าที่ฟ้องคดีอยู่แล้วโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงดังเช่นที่กรณีตั้งทนายความเพื่อฟ้องคดีแทน

ในประเทศไทย มีการยอมรับในทางวิชาการว่าอยู่ภายใต้หลักการดำเนินคดีโดยดุลพินิจ ซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มิได้มีบทบัญญัติบังคับให้อัยการต้องฟ้องคดีอาญาที่มีพยานหลักฐานพอฟ้องในทุกคดี เช่นเดียวกับประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย แต่ให้อิสระแก่อัยการในการใช้ดุลพินิจ แม้มีพยานหลักฐานว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริง แต่ถ้าพิจารณาถึงบุคลิกลักษณะ อายุ และสภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิด สภาพและความร้ายแรงของความผิดและเหตุการณ์ต่าง ๆ ภายหลังการกระทำความผิดแล้วเห็นว่า ไม่เป็นการสมควรหรือไม่มีความจำเป็นจะต้องฟ้องร้องผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการก็อาจสั่งไม่ฟ้องคดี

ด้วยเหตุผลที่กล่าวแล้ว ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ร่วมมือกันกับองค์กรอัยการ โดยกำหนดให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการไต่สวนหรือสอบสวนคดีอาญา ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ กับคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยที่พนักงานอัยการซึ่งเข้าไปร่วมทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงกับคณะอนุกรรมการไต่สวน และจะต้องถือว่ากระทำไปในนามองค์กรอัยการมิใช่ในฐานะบุคคล จึงจะทำให้ความเห็นในทางคดีในชั้นสอบสวนซึ่งพนักงานอัยการมีส่วนร่วมนั้น มีความสอดคล้องกับความเห็นการพิจารณาสั่งคดีของอัยการสูงสุด และกำหนดให้อัยการสูงสุดเพียงองค์กรเดียวมีอำนาจในการฟ้องคดี ซึ่งน่าจะเป็นผลดีต่อการอำนวยความยุติธรรมของประเทศ

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาบทบาทของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐและระบบการดำเนินคดีอาญาของต่างประเทศ พบว่าระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยยังมีปัญหาที่สมควรแก้ไข ดังนี้

1. ควรพัฒนาให้ระบบการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันโดยองค์กรอัยการเป็นผู้รับผิดชอบ ส่งผลให้เกิดระบบอัยการที่สมบูรณ์ โดยให้หน้าที่ความรับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงาน เป็นขององค์กรอัยการพนักงานอัยการจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบตลอดทั้งกระบวนการสอบสวนคดีอาญาและการฟ้องร้องคดีต่อศาล ซึ่งจะส่งผลให้การสอบสวนและการฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน อันเป็นไปตามระบบสากล
2. ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 45 โดยกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริงกับคณะอนุกรรมการไต่สวนทุกคดี
3. กำหนดให้พนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด เข้าร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริงกับคณะอนุกรรมการไต่สวนตั้งแต่ต้น โดยพนักงานอัยการอาจจะทำการไต่สวน (สอบสวน) ด้วยตนเองหรือมอบหมายให้อนุกรรมการไต่สวน ภายใต้การกำกับ สั่งการ อำนวยการของพนักงานอัยการ เพื่อที่อัยการจะพิจารณาสั่งการว่าจะดำเนินการต่อไปอย่างไร แต่ในระหว่างรอคำสั่งของพนักงานอัยการให้อนุกรรมการไต่สวน ผู้รับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษนั้น มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการในเรื่องที่จำเป็นไปพลางก่อนเพื่อมิให้การรวบรวมพยานหลักฐานที่จำเป็นเร่งด่วนได้รับผลกระทบกระเทือน

4. พนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุดที่เข้าร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริงกับคณะกรรมการไต่สวน จะต้องเข้าร่วมทำการไต่สวนโดยจะต้องถือว่ากระทำไปในนามองค์กรอัยการมิใช่ในฐานะบุคคล จึงจะทำให้ความเห็นในทางคดีในชั้นสอบสวนซึ่งพนักงานอัยการมีส่วนร่วมนั้น มีความสอดคล้องกับความเห็นการพิจารณาสำคดีของอัยการสูงสุด จึงจะทำให้ลดการตั้งข้อไม่สมบูรณ์ของอัยการสูงสุด ทำให้คดีมีความรวดเร็ว และการดำเนินคดีมีประสิทธิภาพ

5. การฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งจะต้องฟ้องร้องโดยองค์กรที่เป็นหน่วยงานของรัฐหรือกระทำในนามของรัฐ แต่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 นั้นได้ระบุให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทน หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดีเอง ซึ่งโดยปกติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ไม่ฟ้องคดีเองแต่จะแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทนเนื่องจากขาดความเชี่ยวชาญในการฟ้องคดีต่อศาล การแต่งตั้งทนายความซึ่งเป็นเอกชนให้ฟ้องคดีแทนรัฐจึงขัดกับการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างสิ้นเชิง และการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งทนายความฟ้องคดีแทนนั้น ทำให้เกิดความสับสนเปลี่ยนภามิของรัฐ ซึ่งค่าใช้จ่ายในการจ้างทนายความมีจำนวนสูงมาก ดังนั้นจึงควรให้อัยการสูงสุดเพียงองค์กรเดียวฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ และองค์กรอัยการของประเทศไทย กฎหมายบัญญัติให้พนักงานอัยการไว้เป็นทนายแผ่นดิน และเป็นผู้ดำเนินคดีแทนรัฐ ทำหน้าที่ฟ้องคดีอยู่แล้วโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงดังเช่นที่กรณีตั้งทนายความเพื่อฟ้องคดีแทนดังนั้นจึงควรกำหนดให้อัยการสูงสุดเพียงองค์กรทำหน้าที่ในการฟ้องคดีต่อศาล

6. การแบ่งแยกอำนาจในการสอบสวนฟ้องร้องคดีออกจากกัน ทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินคดีของอัยการ ซึ่งเป็นผู้รักษาผลประโยชน์ให้กับรัฐลดน้อยลง ด้วยเหตุที่การสอบสวนเป็นขั้นตอนสำคัญในการกำหนดข้อหา การรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำความผิด การส่งคดี การวางรูปคดี การดำเนินคดีในชั้นศาล และการที่ให้อัยการเข้าร่วมในการสอบสวนนั้น เพื่อให้กระบวนการในการดำเนินคดีขึ้นเจ้าพนักงาน เป็นกระบวนการเดียวกัน ทำให้การดำเนินคดีอาญามีความเป็นเอกภาพ



บรรณานุกรม

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

- กานดา สิริฤทธิศักดิ์. (2537). *ระบบอิมพีชเมนต์*. กรุงเทพฯ.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2539, ธันวาคม). อัยการกับกระบวนการยุติธรรม, *บทบัญญัติ*, 25(4).
- เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์. (2542). *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1* (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพฯ: พลสยาม.
- เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์. (2546). *คำอธิบายกฎหมายอาญา ภาค 1*. กรุงเทพฯ: พลสยาม.
- โกเมน ภัทรภิรมย์. (2512). งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม, *อัยการนิเทศ*, 4.
- โกเมน ภัทรภิรมย์. (2526). “อัยการฝรั่งเศส” ในรวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญา  
ในนานาประเทศ. กรุงเทพฯ: ชุติมาการพิมพ์.
- โกเมน ภัทรภิรมย์. (2533). ““อัยการฝรั่งเศส” อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา” รวมบทความ  
เกี่ยวกับสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ. กรุงเทพฯ: ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ  
กรมอัยการ.
- โกเมน ภัทรภิรมย์. (2536). “อัยการฝรั่งเศส” ชีวิตและผลงาน โกเมน ภัทรภิรมย์. กรุงเทพฯ:  
เรือนแก้วการพิมพ์.
- คณิต ฌ นคร. (2540). *กระบวนการยุติธรรมในมุมมองของคณิต ฌ นคร*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณิต ฌ นคร. (2540). *รวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร. คณิต ฌ นคร อัยการสูงสุด*.  
กรุงเทพฯ: พิมพ์อักษร.
- คณิต ฌ นคร. (2549). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณิต ฌ นคร. (2549). *ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา สะท้อนทิศทางการพัฒนากระบวนการ  
ยุติธรรมไทย*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณิต ฌ นคร. (2551). *ภูมิธรรมของพนักงานอัยการ, ภูมิธรรมและบทบาทของพนักงานอัยการ*.
- คณิต ฌ นคร. (2557). *อภิวัฒน์ กระบวนการยุติธรรม*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- คณิต ฌ นคร. (2558). *รัฐธรรมนูญกับกระบวนการยุติธรรม*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ชัยเกษม นิติสิริ. (2551). *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2 สอบสวน*. กรุงเทพฯ:  
สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- ชัยเกษม นิติสิริ. (2554). *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 2 สอบสวน*. กรุงเทพฯ:  
สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

- ชาญชัย แสวงศักดิ์ และวรรณชัย บุญบำรุง. (2543). *สารานุกรมเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายของต่างประเทศและของไทย*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม.
- ชาญเชาว์ ไชยานุกิจ, และศิระ บุญอินนท์. (2541). *โครงสร้างกระทรวงยุติธรรมและงานอัยการของญี่ปุ่น*. กรุงเทพฯ.
- เชษฐ ชุนธิวงศ์. (2549). *การสอบสวนคดีพิเศษ: กลไกที่ทำให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- ทวีศักดิ์ ฒ ตะกั่วทุ่ง. (ม.ป.ป.). *อัยการกับการสอบสวนคดีอาญารวบบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ* (ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการกรมอัยการ). กรุงเทพฯ.
- ธานีศ เกศพิทักษ์. (2554). *คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- ธีระวัฒน์ เอื้อพอด. (2551). *มาตรการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ: ศึกษากรณีการชันสูตรพลิกศพตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 วรรคสาม* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- นิกร จานง. (2543). *บริหารงานแบบบรรหาร: ศึกษาแนวคิดและวิธีตัดสินใจ*. กรุงเทพฯ.
- บรรศักดิ์ อูวรรณ. (2538). *ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง* (รายงานการวิจัย). กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.
- ปานิส วงศ์ทุมมาลา. (2555). *ความเป็นภาวะวิสัยของพนักงานอัยการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยและฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ.
- พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 พ.ศ. 2550.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554.
- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530.
- พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553.
- ภัทรวรรณ ชะนะมา. (2554). *การได้ส่วนข้อเท็จจริงในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง: บทบาทของพนักงานอัยการในการร่วมได้ส่วน* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติ). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

มานะ เผาะช่วย, พันตำรวจเอก. (2556). ระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน: ศึกษาเปรียบเทียบระบบของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ:

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555.

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและ รวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554.

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547.

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือ จะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์ อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475.

รุ่งแสง กฤตยพงษ์. (2534, สิงหาคม). ระบบอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกา, วารสารอัยการ, 14(126).

วาริญา ภวภูตานนท์ ณ มหาสารคาม. (2547). *ปรัชญาชั้นแนะนำ:กระแสดิจิทัลที่ทรงอิทธิพลต่อโลก, หนังสือชุดนักคิดสะท้านโลก 1*. กรุงเทพฯ: ชีววิถีทัศน์.

วีระพงษ์ บุญโญภาส และคณะ. (ม.ป.ป.). *การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการ บังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (รายงานผลการวิจัย)*. กรุงเทพฯ.

วุฒิพงษ์ อาริราษฎร์. (2548). *บทบาทของพนักงานอัยการในการสอบสวน. ศึกษาตาม พ.ร.บ. การสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547*. กรุงเทพฯ.

ศิพร โกวิท. (2551). *ความเป็นภาวะวิสัยของการสอบสวน* (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ศิริชัย พลการ. (2550). *บทบาทของอัยการในการตรวจสอบกระบวนการยุติธรรม* (วิทยานิพนธ์ ปริญญา มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

สมศักดิ์ ประกอบแสงสวย. (2537). *การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานเป็นกระบวนการเดียวกัน* (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สำนักงาน CPIB. สืบค้น 28 พฤศจิกายน 2557, จาก

[http://app.cpiib.gov.sg/cpiib\\_new/user/default.aspx?pgID=125](http://app.cpiib.gov.sg/cpiib_new/user/default.aspx?pgID=125)

- สุเมธ จิตต์พานิชย์. (2538). *หลักการค้นหาความจริงในชั้นสอบสวน* (วิทยานิพนธ์ปริญญา  
มหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2547). *คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
กับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐตามรัฐธรรมนูญ*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2541, ธันวาคม). ความโปร่งใสและการตรวจสอบกระบวนการยุติธรรม  
ทางอาญา ตามแนวทางในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, *บทบัญญัติ*,  
54(4).
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2545). *คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง*. กรุงเทพฯ:  
วิญญูชน.
- หยุด แสงอุทัย. (2538). *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- องค์กรและกระบวนการตรวจสอบการทุจริตและการดำเนินคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.  
(2543). *รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการและการยุติธรรมวุฒิสภา  
(เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการเวทีความคิดเพื่อการพัฒนากระบวนการ  
ยุติธรรมไทย)*. กรุงเทพฯ.
- อนิวรรณ ม่วงวิเศษ. (2553). *บทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่ง  
ทางการเมือง* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.
- อุดม รัฐอมฤต. (2555). การฟ้องคดีอาญา, *วารสารนิติศาสตร์*, 22(2).
- อุดม รัฐอมฤต. (2548). *บทบาทของอัยการในมุมมองของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์*.  
กรุงเทพฯ: ศูนย์สนับสนุนการวิจัยของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อุทัย อาทิวะ. (2554). *คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับ  
ระบบกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. กรุงเทพฯ.
- อุทัย อาทิวะ. (2554). *คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 2 สิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญา*.  
กรุงเทพฯ.
- อุทัย อาทิวะ. (2554). *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ: วิ.เจ. พรินติ้ง.

## ภาษาต่างประเทศ

Christine Van Den Wyngaert, et al.

Cyndi Banks. (2004). *Criminal Justice Ethics: theory and Practice*.

Criminal Justice in Japan, 1975.

Dando Shigemitsu. (1965). *The Japanese Law of Criminal Procedure*. South Hackensack: Fred B. Rothem Co.

Yuichiro TACHI. (2003). *Investigation against Corruption by Public Prosecutors in Japan*. United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (UNAFEI).

Prevention of Corruption Act.

Shigeki Ito. (1986). *Characteristics and Roles of Japanese Public Prosecutor V.30*. Tokyo: japan.

### ประวัติผู้เขียน

ชื่อ นามสกุล

วุฒิการศึกษา

ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน

นางสาวธารทิพย์ ภูเดช

พ.ศ. 2550 นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยรามคำแหง

เจ้าพนักงานตรวจสอบทรัพย์สินปฏิบัติการ

สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ