“ปัญหาการตรวจสอบการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง : ศึกษากรณี การดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช.”

กษมา อุบาลี

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ปรีดี พนมยงค์
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์
พ.ศ. 2560

Problems of Supervision in Proceeding of the supreme Court 's Criminal Division for Person Holding Political Positions : A Study of Proceeding of The national Anti-Corruption Committee

Kasama Ubalee

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

2017

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ปัญหาการตรวจสอบการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง : ศึกษากรณีการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช.”
ชื่อผู้เขียน	กษมา อุบาลี
ชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ อัจฉรียา ชูตินันทน์
สาขาวิชา	นิติศาสตร์
ปีการศึกษา	2559

บทคัดย่อ

การดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นการดำเนินคดีตามระบบไต่สวน (Inquisitorial System) อันมีความพิเศษแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาในศาลยุติธรรมทั่วไปของประเทศไทย เนื่องจากต้องการให้การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งการดำเนินคดีในระบบไต่สวน มีวัตถุประสงค์ให้องค์คณะผู้พิพากษาสามารถค้นหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวางเต็มที่ ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้สำหรับการสืบพยานอย่างเคร่งครัด สามารถรับฟังพยานได้อย่างไม่จำกัด เพื่อให้สามารถค้นหาความจริงได้จนปราศจากความสงสัย และต้องการให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความรวดเร็ว โดยกระบวนการดังกล่าวถือเป็นกลไกอย่างหนึ่งในการบังคับใช้กฎหมายของรัฐ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม จึงอาจมีการดำเนินการที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้นในการดำเนินคดีดังกล่าว จึงต้องพยามไม่ให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งมีอำนาจมากเกินไป เพื่อไม่ให้มีการกระทำด้วยความลุแก่อำนาจ และการดำเนินคดีจะต้องเป็นกระบวนการที่เปิดรับการตรวจสอบ ไม่ว่าจากองค์กรภายนอก หรือการตรวจสอบภายในองค์กรด้วยกันเอง อันส่งผลให้เกิดความโปร่งใส (transparency) และป้องกันความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นได้จากการใช้อำนาจของรัฐ ประกอบกับก่อให้เกิดความเชื่อมั่นศรัทธาในกระบวนการยุติธรรมของประชาชนในรัฐ

การดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้อำนาจผู้พิพากษาซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน เพื่อทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาล ในขณะเดียวกันผู้พิพากษาดังกล่าวยังสามารถครอบงำคณะกรรมการไต่สวน ในการสั่งให้คณะกรรมการไต่สวนทำการไต่สวนคดีเพิ่มเติมตามความเห็นของตน หรือทำความเห็นแย้งในกรณีไม่เห็นด้วยกับคำสั่งคดีไม่มีมูลของคณะกรรมการไต่สวน โดยองค์คณะผู้พิพากษาสามารถทำความเห็นว่าคดีมีมูล

พร้อมทั้งส่งรายงานการไต่สวน พยานหลักฐานทั้งหมดไปยังอัยการสูงสุดเพื่อยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เลย และองค์คณะผู้พิพากษาดังกล่าวจะมาทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีในภายหลัง อันเป็นการรวมกระบวนการสอบสวนฟ้องร้องเข้ากับกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งถือเป็นประเด็นข้อบกพร่องที่สำคัญมากประการหนึ่งในการดำเนินของคดีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากเป็นการให้อำนาจแก่องค์คณะผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีมากเกินไป อีกทั้งการที่ให้ผู้พิพากษาเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องทำความเห็นในชั้นสอบสวนฟ้องร้องก่อน และมาทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีในภายหลัง จะส่งผลให้ตัวผู้พิพากษาเกิดอคติ ความลำเอียง ความไม่เป็นกลางได้ง่าย การดำเนินคดีดังกล่าวจึงขัดต่อหลักความขัดแย้งกันในบทบาทหน้าที่ (Incompatible Principle) ขัดกับหลักความเป็นกลางของศาล (impartiality) และไม่เป็นไปตามอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ข้อ 6 (1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 10 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 14 (1) อีกทั้ง ยังพยายามปิดกั้นการใช้สิทธิอุทธรณ์ของผู้ต้องคำพิพากษา ในการที่จะได้รับการทบทวนความผิดพลาดในปัญหาข้อกฎหมายจากศาลที่สูงกว่าอันไม่เป็นไปตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 14 (5) เนื่องจากมีการกำหนดเงื่อนไขในการอุทธรณ์คำพิพากษาว่า ผู้ต้องคำพิพากษาสามารถยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาได้เฉพาะกรณีมีพยานหลักฐานใหม่และเป็นพยานหลักฐานที่สำคัญต่อคดีซึ่งอาจทำให้ศาลยกฟ้องหรือยกคำร้องได้ และผู้ต้องคำพิพากษาไม่รู้หรือไม่มีเหตุควรรู้ว่าพยานหลักฐานดังกล่าวมีอยู่ โดยต้องยื่นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาภายในสามสิบวัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา ซึ่งในความเป็นจริงเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยากมาก

จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น จึงเห็นสมควรที่จะมีการปรับปรุง แก้ไข พัฒนาระบบการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้มีความโปร่งใส (Transparency) และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพอย่างแท้จริง โดยการแยกกระบวนการในชั้นไต่สวนฟ้องร้องคดีออกจากชั้นพิจารณาพิพากษาให้ชัดเจน ไม่ให้ผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีต้องมีส่วนเกี่ยวข้องกับการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานในชั้นก่อนฟ้องคดี โดยให้ทำหน้าที่เกี่ยวข้องเฉพาะการพิจารณาพิพากษาคดีเท่านั้น และกำหนดให้สามารถอุทธรณ์คำพิพากษาต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ โดยไม่ต้องจำกัดเงื่อนไขในการอุทธรณ์ให้กระทำได้เฉพาะกรณีมีการพบพยานหลักฐานใหม่เท่านั้น

Thesis Title: Problems of Supervision in Proceeding of the Supreme Court's Criminal Division for Person Holding Political Positions: A Study of Proceeding of the National Anti-Corruption Committee

Author: Kasama Ubalee

Thesis Adivisor: Associate Professor Achariya Chutinun

Major: Laws

Academic Year: 2016

ABSTRACT

The Supreme Court's Criminal Division for Person Holding Political Positions employs an inquisitorial system which is different from other criminal-justice court proceedings in Thailand because it would make the case for person holding political positions more effectively. In an inquisitorial system, a panel of judges can find the facts extensively, and doesn't have to strictly follow evidence regulations. In addition, the judges can hear evidences until the facts are proved beyond reasonable doubt, and the proceeding is fast. The proceeding is one of the governmental law enforcement mechanism for protecting public order. Therefore, there are some proceedings that impact people's rights and freedom. In the proceeding, it has to prevent one person from having overwhelming power, so he/she cannot abuse his/her authority. The case proceeding has to be supervised either from internal or external, so it causes transparency, protects failure from using governmental authority, and gets the confidence and faith from people in the country.

The proceeding of the Supreme Court's Criminal Division for Person Holding Political Positions towards the National Anti-Corruption Committee gives authority to the judge in appointing inquiry committee to inquire the facts and collect the evidence before the prosecution starts. In the meantime, the judges can dominate the inquiry committee by ordering the inquiry committee to further inquiry or having the dissenting opinion when the judges disagree with the order that a case has no prima facie, the panel of judges can have the opinion that the case has prima facie, and send the inquiry report and all of the evidences to the Attorney General in order to prosecute the case to the Supreme Court's Criminal Division for Person

Holding Political Positions. In addition, the panel of judges has authority in proceeding the case and making the judgment later. Therefore, it combines between investigation proceeding and judicial proceeding which it should be deemed to be the crucial failure issue in proceeding of the Supreme Court's Criminal Division for Person Holding Political Positions because it gives overwhelming judicial power to the judges. Moreover, when the judges have a role in investigation proceeding, and then proceed the case, it easily causes the judge to become biased and prejudiced. Therefore, the proceeding conflicts to incompatible principle, impartiality priciple, and inconsistant with European Convention on Human Rights article 6 (1), Universal Declaration of Human Rights article 10, and International Covenant on Civil and Political Rights article 14 (1). Furthermore, it obstructs sentenced person from using the appeal right, which wrong legal issues can be reviewed by the higher court, that causes the inconsistency with International Covenant on Civil and Political Rights article 14 (5) because there are conditions on permission to appeal that the sentenced person can appeal only if there is new and significant evidence which the court may dismiss the case or the petition, and the sentenced person doesn't know or doesn't have cause to know that there is such evidence. The notice of appeal must be filed to the Supreme Court within 30 days after the judgement. However, in practically, it is difficult to appeal within the period of time.

From above problems, the proceeding of The National Anti-Corruption Committee should be amended and developed in order to truly make transparency and protect the rights and freedom. The inquiry proceeding should be clearly seperated from judicial proceeding. The judge in judicial proceeding should not involve in collecting evidences before the prosecution. In addition, the sentenced person should be able to appeal the case to the general meeting of the Supreme court, and doesn't only if he/she finds new evidence.

กิตติกรรมประกาศ

การจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อรองศาสตราจารย์ อัจฉรียา ชูตินันทน์ อาจารย์ที่ปรึกษาที่ได้สละเวลาอันมีค่าเพื่อให้คำแนะนำการทำวิทยานิพนธ์ รวมทั้งแนวทางการศึกษาค้นคว้าข้อมูลทางวิชาการ และเอาใจใส่จนทำให้ผู้เขียนสามารถเรียบเรียงวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วง

ขอกราบขอบพระคุณศาสตราจารย์ ดร.ไพศิษฐ์ พิพัฒนกุล ที่รับเป็นประธานคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ขอขอบพระคุณ รองศาสตราจารย์ ดร.ปกป้อง ศรีสนิท และอาจารย์ ดร.กรรภิรมย์ โกมลารชุน ที่รับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านทั้งสามได้ให้แนะนำ แนวทางต่างๆ ในการค้นคว้าข้อมูลทางวิชาการ รวมทั้งแนวทางการแก้ไข ปรับปรุง เค้าโครงวิทยานิพนธ์ตลอดจนตรวจทานเนื้อหา เพื่อความถูกต้องครบถ้วนสมบูรณ์ของวิทยานิพนธ์

ขอกราบขอบพระคุณครอบครัวอุบาลี และญาติพี่น้องที่คอยให้การสนับสนุนช่วยเหลือในทุกด้าน นอกจากนี้ ขอขอบคุณเพื่อนๆ ทุกคนที่คอยให้กำลังใจในการเรียบเรียงวิทยานิพนธ์นี้จนสำเร็จ

ผู้เขียนหวังว่าวิทยานิพนธ์นี้จะเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพ มีความเป็นสากล โปร่งใส และตรวจสอบได้ โดยเฉพาะการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และหากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

กษมา อุบาลี

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย..... ฆ

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ..... จ

กิตติกรรมประกาศ..... ช

บทที่

1. บทนำ..... 1
   - 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของเรื่อง..... 1
   - 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา..... 4
   - 1.3 สมมติฐานของการศึกษา..... 5
   - 1.4 ขอบเขตของการศึกษา..... 5
   - 1.5 วิธีการดำเนินการศึกษา..... 6
   - 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ..... 6
2. แนวความคิดและระบบการตรวจสอบในกระบวนการยุติธรรม..... 7
   - 2.1 ระบบการดำเนินคดีอาญา..... 7
   - 2.2 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ..... 9
   - 2.3 มาตรฐานสากลเกี่ยวกับการตรวจสอบในกระบวนการยุติธรรม..... 26
   - 2.4 การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม..... 29
   - 2.5 หลักความขัดแย้งกันในบทบาทหน้าที่..... 43
   - 2.6 หลักความเป็นกลาง (Principle of Impartiality)..... 49
3. การดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. และการดำเนินคดีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศฝรั่งเศส..... 57
   - 3.1 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช..... 57
   - 3.2 การดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช..... 73
   - 3.3 การดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศฝรั่งเศส..... 78
4. วิเคราะห์เปรียบเทียบ และปัญหาการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช..... 87
   - 4.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากับการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช..... 87

สารบัญ (ต่อ)

บทที่ **หน้า**

4.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. กับการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง..... 91
4.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศฝรั่งเศสกับการดำเนินคดีกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทย..... 95
4.4 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช.109..... 101
5. บทสรุป และข้อเสนอแนะ..... 107
5.1 บทสรุป..... 107
5.2 ข้อเสนอแนะ..... 112
บรรณานุกรม..... 114
ภาคผนวก..... 119
ขั้นตอนการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. (ปัจจุบัน)..... 120
ขั้นตอนการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. (ตามข้อเสนอแนะ)..... 121
ประวัติผู้เขียน..... 122

บทที่ 1
บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของเรื่อง

การทุจริตคอรัปชั่นถือเป็นปัญหาใหญ่ของสังคมไทย สืบเนื่องมาเป็นเวลานาน ไม่ว่าจะเป็นการทุจริตคอรัปชั่นในภาคเอกชน ภาครัฐ หรือภาคการเมือง นับวันจะทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อยๆ มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบ วิธีการในการทุจริตสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น ยากต่อการแก้ไข ปัจจุบันถือว่าเป็นปัญหาวิกฤตอย่างหนักของประเทศไทย เป็นบ่อนทำลายการพัฒนาประเทศทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม โดยปัจจัยสำคัญส่วนหนึ่งที่ทำให้การทุจริตคอรัปชั่นยังคงเป็นปัญหาเรื้อรังของสังคมไทย ก็เนื่องมาจากการทุจริตคอรัปชั่นของผู้บริหารประเทศ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ประกอบกับประชาชนในสังคมมีค่านิยมผิดๆ ให้ความเคารพนับถือให้การสนับสนุน ยกย่องคนรวย คนมีตำแหน่งหน้าที่การงานสูง คนมีอิทธิพล มีอำนาจบารมี

เดิมกระบวนการตรวจสอบ การดำเนินคดีกับนักการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ ใช้การดำเนินคดีฟ้องร้องในศาลยุติธรรมปกติ เหมือนการดำเนินคดีในกรณีทั่วๆ ไป แต่การดำเนินคดีดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพและไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร สืบเนื่องจากผู้ถูกดำเนินคดีเป็นบุคคลที่ทรงอิทธิพลสูง มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือผู้ทำการตรวจสอบ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดี ต่อมาจึงได้มีการปฏิรูประบบการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ตามลำดับ กำหนดให้มีการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแยกต่างหากจากศาลยุติธรรมทั่วไป ใช้ระบบการดำเนินคดีระบบไต่สวน โดยให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระ ทำหน้าที่ในการไต่สวน รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานต่างๆ เกี่ยวกับกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือร่ำรวยผิดปกติ โดยทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงแทนพนักงานสอบสวน ในระบบการดำเนินคดีอาญาปกติทั่วไป และมีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ขึ้นใช้บังคับ กำหนดวิธีการ ขั้นตอนในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

แตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีอาญาทั่วไป เพื่อให้ระบบการดำเนินคดีตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปด้วยความรวดเร็ว มีความเหมาะสม และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การดำเนินคดีต่อกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในกรณีที่ถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เป็นกระบวนการหนึ่งที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 (3) โดยมีการกำหนดกระบวนการพิจารณาไว้ในหมวด 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว เริ่มต้นขึ้นเมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 ของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภายื่นคำร้องต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้ส่งคำร้องขอให้ดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. ไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 36 จากนั้นให้ประธานศาลฎีกาเรียกประชุมใหญ่เลือกองค์คณะผู้พิพากษาจำนวน 9 คน คัดเลือกจากผู้พิพากษาในฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกา โดยวิธีการลงคะแนนลับเพื่อทำหน้าที่พิจารณาตัดสินคดี ตามมาตรา 13 องค์คณะผู้พิพากษาที่ได้รับการคัดเลือกดังกล่าว ต้องแต่งตั้งคณะบุคคลซึ่งประกอบด้วยข้าราชการตุลาการไม่ต่ำกว่าชั้น 6 อย่างน้อยหนึ่งคน และข้าราชการอัยการระดับไม่ต่ำกว่าชั้น 6 อย่างน้อยหนึ่งคน และบุคคลอื่นที่มีความเหมาะสม รวมไม่น้อยกว่า 5 คน เป็นคณะกรรมการไต่สวน เพื่อทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ และทำความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินคดีตามคำร้อง ตามมาตรา 37 โดยทำหน้าที่เปรียบเสมือนพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งคณะกรรมการไต่สวนต้องดำเนินการไต่สวนและทำความเห็นให้เสร็จภายใน 90 วันนับแต่วันได้รับการแต่งตั้ง ตามมาตรา 42 วรรคหนึ่ง หลังจากรวบรวมพยานหลักฐานครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว หากเห็นว่าคดีมีมูลก็จะส่งเรื่องให้อัยการสูงสุด เพื่อให้อัยการสูงสุดนำคดีดังกล่าวขึ้นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายใน 30 วัน ตามความเห็นของคณะกรรมการไต่สวน ตามมาตรา 42 วรรคสาม พนักงานอัยการไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจทำความเห็นเป็นอย่างอื่น โดยมีองค์คณะผู้พิพากษาคณะเดิม (องค์คณะผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่แต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน) เป็นผู้พิจารณาตัดสินคดี แต่หากคณะกรรรมการไต่สวนเห็นว่าคดีไม่มีมูลต้องส่งรายงานพร้อมเอกสารทั้งหมดให้องค์คณะผู้พิพากษาคณะเดียวกันพิจารณาดำเนินการต่อไปได้ ตามมาตรา 43 วรรคหนึ่ง หากองค์คณะผู้พิพากษาพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานที่คณะกรรมการไต่สวนรวบรวมยังไม่เพียงพอสามารถสั่งให้คณะกรรมการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ ตามมาตรา 43 วรรคสอง แต่ถ้าเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้พิพากษายกคำร้อง หรือหากเห็นว่าข้อกล่าวหาดังกล่าวมีมูล ก็จะ

ส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ตามมาตรา 43 วรรคสาม และองค์คณะผู้พิพากษาคณะเดิมก็จะเป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี

จากกระบวนการดังกล่าวข้างต้นเป็นกรณีที่เห็นได้ชัดว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทำหน้าที่เป็นทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ไปพร้อมๆ กัน กล่าวคือ องค์คณะผู้พิพากษาเป็นทั้งผู้แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการรวบรวมหลักฐานต่างๆ อันเป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร และเป็นทั้งองค์คณะผู้พิจารณาพิพากษาคดีเอง อันเป็นการใช้อำนาจตุลาการ เข้าลักษณะที่เรียกว่า “ชงเอง กินเอง” ก่อให้เกิดการขัดแย้งกันในบทบาทหน้าที่ (Incompatible Principle) และไม่เป็นไปตามหลักความเป็นกลางของศาล (Impartiality) ไม่มีการตรวจสอบการใช้อำนาจ จากหน่วยงานหรือองค์กรภายนอก ซ้ำร้ายที่แย่ไปกว่านั้นคือ กระบวนการดังกล่าว ไม่มีการตรวจสอบการใช้อำนาจจากภายในองค์กรกันเองด้วย แม้จะมีการให้อำนาจคณะกรรมการไต่สวนในการทำความเห็นว่า กรณีกล่าวหาดังกล่าวมีมูลความผิดหรือไม่อย่างไร แต่ท้ายที่สุดองค์คณะผู้พิพากษาซึ่งทำหน้าที่ในการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนและทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี กลับเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดความเห็นของคณะกรรมการไต่สวนดังกล่าวในชั้นไต่สวนก่อนนำคดีขึ้นฟ้องว่าควรเป็นเช่นใด ซึ่งเคยมีคดีประวัติศาสตร์ที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พิพากษาไว้เป็นคดีหมายเลขแดงที่ อม. 1/2548 โดยศาล มีมติ 6 ต่อ 3 ว่ากรรมการ ป.ป.ช. ทั้งเก้าคน ชุดที่มี พล.ต.อ. วุฒิชัย ศรีรัตนวุฒิ เป็นประธานกรรมการ มีความผิดกรณีขึ้นเงินเดือนตนเอง พิพากษาลงโทษจำคุกคนละ 2 ปี โดยโทษจำคุกให้รอการลงโทษ ทั้งที่ก่อนหน้าคณะกรรมการไต่สวนมีมติ 4 ต่อ 3 ว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล[1] แต่เนื่องด้วยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 43 กำหนดให้กรณีที่คณะกรรมการไต่สวนเห็นว่าคดีไม่มีมูล ให้ส่งรายงานการไต่สวนพร้อมเอกสารทั้งหมดให้องค์คณะผู้พิพากษาพิจารณาชี้ขาด กรณีดังกล่าวจึงมีการส่งความเห็นของคณะกรรมการไต่สวนให้องค์คณะผู้พิพากษาพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด และองค์คณะผู้พิพากษามีความเห็นว่าคดีดังกล่าวมีมูล จากนั้นมีการส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อยื่นฟ้องต่อศาล และองค์คณะผู้พิพากษาคณะเดิมก็ทำหน้าที่เป็นผู้พิจารณาพิพากษาคดีในเวลาต่อมา จากการดำเนินคดีดังกล่าว เห็นได้ชัดว่าองค์กรอัยการถูกดึงเข้ามาในกระบวนการให้ดูดีเสมือนมีหน่วยงานภายนอกเข้ามาร่วมตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย เพื่อป้องกันการผิดพลาดของการดำเนินคดีดังกล่าว แต่ในความเป็นจริงองค์กรอัยการแทบไม่มีบทบาทใดๆ เลย เนื่องจากมีเพียงหน้าที่ฟ้องคดีตามความเห็นของคณะกรรมการไต่สวน หรือองค์คณะผู้พิพากษาเพียงอย่างเดียว อีกทั้งการอุทธรณ์

[1] บุญร่วม เทียมจันทร์, คดี ป.ป.ช, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์อินเมทกรุ๊ป, 2548), น. 12-19.

คำพิพากษาก็เป็นไปได้ยาก เนื่องจากมีการกำหนดเงื่อนไขในการอุทธรณ์ว่า ต้องยื่นเรื่องอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาภายในสามสิบวันนับแต่วันมีคำพิพากษา และต้องเป็นกรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นพยานหลักฐานที่สำคัญต่อคดีซึ่งอาจทำให้ศาลยกฟ้องหรือยกคำร้องได้ และผู้ต้องคำพิพากษาไม่รู้หรือไม่มีเหตุควรรู้ว่าพยานหลักฐานดังกล่าวมีอยู่[2]

แม้จะถือว่าการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการดำเนินคดีตามระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้องค์คณะผู้พิพากษาสามารถค้นหาข้อเท็จจริงได้อย่างกว้างขวางเต็มที่ ไม่ต้องตกอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้สำหรับการสืบพยานอย่างเคร่งครัด สามารถรับฟังพยานได้อย่างไม่จำกัด เพื่อพิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์ของจำเลย ทำให้สามารถค้นหาความจริงได้จนปราศจากความสงสัย และต้องการให้การพิจารณาเป็นไปด้วยความรวดเร็ว แต่กระบวนการดังกล่าวก็เปรียบเสมือนดาบสองคม เนื่องจากการใช้อำนาจพิจารณาชี้ขาดในกระบวนการดังกล่าว ขึ้นอยู่กับดุลพินิจขององค์คณะผู้พิพากษาผู้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีเพียงผู้เดียว อันเป็นการให้อำนาจผู้พิพากษามากเกินไป ประกอบกับการพิจารณาพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในชั้นเดียว การอุทธรณ์คำพิพากษาก็กระทำได้ยาก ปราศจากการตรวจสอบการใช้อำนาจจากองค์กรภายนอกและภายใน หากเกิดความผิดพลาดในการพิจารณาก็จะเป็นการยากในการที่จะทราบถึงความผิดพลาดดังกล่าว อีกทั้งจะก่อให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยในกระบวนการยุติธรรมว่ามีความโปร่งใส เป็นธรรมหรือไม่ เพียงใด ส่งผลกระทบต่อความเชื่อถือศรัทธาของประชาชนในรัฐ ที่มีต่อสถาบันตุลาการ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะพัฒนากระบวนการตรวจสอบการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ผู้ใช้อำนาจดำเนินการไปด้วยความโปร่งใส (Transparency) ถูกต้องและชอบธรรม อันนำไปสู่การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ (Accountability) รับผิดชอบต่อบุคคลที่ถูกกระทบสิทธิ และไม่กระทำการไปในทางที่ลุแก่อำนาจ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาทฤษฎี แนวคิด ตลอดจนกระบวนการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

---

[2] ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีมีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ พ.ศ. 2551 ข้อ 4

2. เพื่อศึกษากระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตุลาการ ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

3. เพื่อวิเคราะห์ เปรียบเทียบการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ตามกฎหมายต่างประเทศและประเทศไทย

4. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาและเสนอแนะแนวทางการพัฒนาระบบ การดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แม้จะเป็นการดำเนินคดีในระบบไต่สวน (Inquisitorial System) อันมีแนวคิดแตกต่างจากระบบการดำเนินคดีอาญากรณีทั่วไปของประเทศไทยที่ใช้การดำเนินคดีระบบกล่าวหา (Accusatorail system) เนื่องจากต้องการให้การดำเนินคดีเป็นไปด้วยความคล่องตัว กระชับรวดเร็ว อีกทั้งสามารถรับฟังพยานหลักฐาน ค้นหาความจริง พิสูจน์ความมีผิดหรือบริสุทธิ์ ได้จนปราศจากสงสัย แต่การให้อำนาจในการดำเนินคดีมากเกินไปกับศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพียงองค์กรเดียว เป็นผู้ควบคุมชี้ขาดความถูกต้อง ทั้งในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริงก่อนฟ้องและชั้นพิจารณาพิพากษาคดี อีกทั้งการพิจารณาพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในชั้นเดียว การอุทธรณ์คำพิพากษากระทำได้ยาก ทำให้ขาดการตรวจสอบการใช้อำนาจ ความผิดพลาดในการดำเนินการ ที่มีประสิทธิภาพ อาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ความเคลือบแคลงในการดำเนินคดี และการกระทำที่ลุแก่อำนาจของศาล ดังนั้นเพื่อให้การดำเนินคดีเป็นไปด้วยความโปร่งใส (Transparency) คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง จึงควรพัฒนาระบบ กำหนดมาตรการ กลไกต่างๆ ในการตรวจสอบการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “ปัญหาการตรวจสอบการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช.” เป็นการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการ แนวคิด ทฤษฎี เกี่ยวกับการตรวจสอบการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในประเทศและต่างประเทศ เพื่อใช้เป็นแนวทางปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงของประเทศไทย ให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ใช้วิธีการศึกษาทางเอกสาร (Documentary Research) เป็นหลัก โดยการค้นคว้าจากหนังสือ ตำรา บทความ วารสาร วิทยานิพนธ์ บทบัญญัติของกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเว็บไซต์ ทั้งของประเทศไทยและต่างประเทศ โดยนำข้อมูลที่ได้มาประกอบการศึกษา ทำความเข้าใจ และใช้ในการวิเคราะห์หาข้อสรุป ข้อเสนอแนะในการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายให้มีความสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงทฤษฎี แนวคิด ตลอดจนกระบวนการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
2. ทำให้ทราบถึงกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตุลาการ ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง
3. ทำให้ทราบถึงความเหมือน ความแตกต่างของการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ของกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายไทย
4. ทำให้ทราบถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขพัฒนาระบบ การดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ให้มีความเหมาะสมและเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

บทที่ 2
แนวความคิดและระบบการตรวจสอบในกระบวนการยุติธรรม

กระบวนการยุติธรรมทางอาญา เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายอาญาที่รัฐกำหนดขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์หลักในการคุ้มครองสังคมให้เกิดความสงบเรียบร้อย ประชาชนในรัฐอยู่ร่วมกันอย่างสันติ และให้ความเป็นธรรมแก่คนในสังคมอย่างเท่าเทียมกันโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ จึงเป็นกรณีจำเป็นอันจะหลีกเลี่ยงมิได้ในการการบังคับใช้กฎหมายแล้วมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นการรอนสิทธิ การจำกัดสิทธิต่างๆ อันสมควรแก่ความจำเป็น ดังนั้นในการดำเนินการหรือการใช้อำนาจของรัฐ จึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ ขอบเขต เพื่อจำกัดการใช้อำนาจไม่ให้เกิดการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ลุแก่อำนาจ และเกินเลยขอบเขต ดังนั้น จึงมีความจำเป็นในการสร้างกลไก มาตรการตรวจสอบ การทบทวนความผิดพลาดที่จะเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจของรัฐ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส เป็นหลักประกันความเป็นธรรม และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้กับประชาชนอย่างแท้จริง

ในบทนี้จึงขอทำการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิด ทฤษฎี ระบบการดำเนินคดี และการตรวจสอบการดำเนินคดีในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของรัฐ

2.1 ระบบการดำเนินคดีอาญา

หากพิจารณาตามประวัติความเป็นมาของระบบการดำเนินคดีอาญาแล้ว จะเห็นว่าระบบการดำเนินคดีอาญาสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระบบใหญ่ๆ คือ ระบบไต่สวน (inquisitorial system) และระบบกล่าวหา (accusatorial system) ซึ่งการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวน เป็นระบบการดำเนินคดีอาญาที่เกิดขึ้นก่อน แต่ด้วยการดำเนินคดีในระบบไต่สวนยังมีข้อบกพร่องเกี่ยวกับการดำเนินคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลในคดี จึงทำให้มีการพยายามพัฒนา ปรับปรุง ระบบการดำเนินคดีอาญาให้ดีขึ้นเพื่อปิดข้อบกพร่องของการดำเนินคดีในระบบไต่สวนดังกล่าว จึงเป็นที่มาของการดำเนินคดีในระบบกล่าวหาซึ่งนิยมใช้การอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน

2.1.1 ระบบไต่สวน (inquisitorial system)

การดำเนินคดีอาญาใน ระบบไต่สวน (inquisitorial system) เป็นระบบการดำเนินคดีอาญาในภาคพื้นยุโรปดั้งเดิม เป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ กล่าวคือ เป็นการดำเนินคดีอาญาที่

ไม่มีการแยกหน้าที่สอบสวน และหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี ออกจากกัน การดำเนินคดีทั้งหมดอยู่ในมือของบุคคลหรือองค์กรเดียว ซึ่งศาลมีบทบาทหน้าที่ทั้งการสอบสวนฟ้องร้องคดีและพิจารณาพิพากษาคดี ผู้ถูกไต่สวนแทบจะไม่มีสิทธิอะไรเลย มีฐานะเป็นเพียงผู้ถูกซักฟอกจากการไต่สวนของศาลในลักษณะกรรมในคดี (Object)[1] ระบบนี้ถือว่าหน้าที่หาข้อเท็จจริงเป็นของศาล ศาลมีบทบาทสำคัญในการที่จะสืบพยานหรือองดสืบพยานใดก็ได้ แม้คู่ความมีสิทธินำเสนอพยานหลักฐานต่อศาล ศาลก็มีอำนาจสั่งให้สืบพยานเพิ่มเติมอีกได้ วิธีปฏิบัติในการถามพยานก็จะให้ศาลเป็นผู้ซักถามก่อนแล้วคู่ความค่อยซักถามภายหลัง ในระบบไต่สวนกฎหมายลักษณะพยานจะไม่ค่อยมีบทบาทสำคัญนัก และไม่มีบทตัดพยานหรือกฎที่ห้ามนำเสนอพยานหลักฐานประเภทหนึ่งประเภทใด ส่วนใหญ่ศาลจะรับฟังพยานหลักฐานได้ทุกประเภท เว้นแต่พยานหลักฐานนั้นไม่เกี่ยวข้องกับคดี อย่างไรก็ตามศาลมีอำนาจอย่างกว้างขวางที่จะใช้ดุลยพินิจในการรับฟังพยานหลักฐานที่เสนอมาโดยคู่ความและดุลยพินิจนี้มักถูกโต้แย้งไม่ได้ นอกจากการรับฟังพยานหลักฐานโดยกว้างขวางแล้วศาลยังมีดุลยพินิจในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานอย่างเต็มที่

ข้อดีของระบบไต่สวน ก็คือ มีความรวดเร็วในการพิจารณาคดี คู่ความไม่อาจที่จะประวิงคดีได้ และทำให้คดีได้ข้อเท็จจริงที่รอบด้านครบถ้วน ถ้ามีหลักฐานฟังได้ว่าจำเลยกระทำความผิดก็ลงโทษได้ การสงสัยไม่แน่ใจว่าจำเลยทำผิดหรือไม่จึงไม่น่ามีได้ เพราะถ้าสงสัยศาลก็ต้องค้นหาความจริงจนถึงที่สุดให้สิ้นสงสัย ถ้าค้นหาความจริงจนที่สุดแล้ว ไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอก็พิพากษายกฟ้องไป

ส่วนข้อเสียของระบบนี้ อยู่ที่การให้อำนาจชี้ขาดทั้งกระบวนการอยู่ในดุลพินิจของคนเพียงคนเดียว โดยไม่มีการตรวจสอบหรือคานอำนาจหน้าที่ ดังนั้น จึงอาจเกิดกรณีที่การพิจารณาและการพิพากษานั้นมิได้เกิดจากความบริสุทธิ์ใจ หรือมีอคติต่อจำเลยโดยง่าย และการที่ถือว่าจำเลยเป็นกรรมแห่งคดี ทำให้ผู้นั้นไม่มีโอกาสแก้ข้อกล่าวหา ซึ่งในแนวความคิดเช่นนี้ ทำให้เห็นไปว่าวิธีการค้นหาความจริงโดยการข่มขู่ ทรมานร่างกายผู้ถูกไต่สวนเพื่อให้รับสารภาพผิดเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย[2]

2.1.2 ระบบกล่าวหา (Accusatorial system)

การดำเนินคดีอาญาใน ระบบกล่าวหา (Accusatorial system) เป็นระบบที่พัฒนาขึ้นในประเทศกลุ่มกฎหมายคอมมอนลอว์ โดยถือหลักว่า ศาลหรือผู้พิพากษาหรือลูกขุนเปรียบเสมือน

---

[1] คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, พิมพ์ครั้งที่ 8 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญชน, 2555), น. 60-61.

[2] ณรงค์ ใจหาญ, หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 12 (กรุงเทพมหานคร : วิญญชน, 2556), น. 28.

กรรมการของการต่อสู้คดีที่จะต้องวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัด การพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่างๆ เป็นหน้าที่ของคู่ความซึ่งจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้หรือตามที่ศาลสั่ง ถ้าคู่ความใดไม่พิสูจน์ข้อเท็จจริงใดซึ่งตนมีหน้าที่ก็ย่อมแพ้ในประเด็นข้อนั้น ระบบกล่าวหาจึงมีกฎเกณฑ์ในเรื่องการนำสืบพยานหลักฐานที่ละเอียดและเคร่งครัดเริ่มต้นตั้งแต่การกำหนดประเด็นข้อพิพาทและหน้าที่นำสืบ วิธีการนำเสนอพยานหลักฐานประเภทต่างๆ และเนื่องจากในระบบกล่าวหามีการนำลูกขุนมาเป็นผู้พิจารณาปัญหาข้อเท็จจริง จึงได้มีกฎเกณฑ์ต่างๆ มากมายที่เคร่งครัดมากในการนำเสนอพยานหลักฐานและการรับฟังพยานหลักฐาน เช่น มีบทตัดพยานที่ได้มาโดยไม่ชอบ

ซึ่งระบบกล่าวหาเป็นระบบการดำเนินคดีอาญาในปัจจุบัน เป็นแก้ไขข้อบกพร่องของการดำเนินคดีในระบบไต่สวน โดยแยกองค์กร 2 องค์กรทำหน้าที่ในการค้นหาความจริง แยกเป็นหน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง กับ หน้าที่พิจารณาพิพากษา ออกจากกัน โดยให้องค์กรอัยการทำหน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง และศาลทำหน้าที่พิจารณาและพิพากษาการชี้ขาดข้อเท็จจริงในแต่ละขั้นตอน องค์กรทั้งสองมีอิสระจากกันนอกจากนี้ฐานะของผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญาได้เปลี่ยนสถานะจากการเป็นผู้ถูกซักฟอกซึ่งถือเป็นกรรมในคดี เป็นผู้ร่วมเสนอข้อเท็จจริง และร่วมในการค้นหาความจริงในกระบวนการพิจารณา ซึ่งถือเป็นประธานในคดี (Subject) [3]

ข้อดีของระบบกล่าวหาคือ ฐานะของจำเลยเปลี่ยนจากฐานะกรรมแห่งคดี มาเป็นประธานแห่งคดี ทำให้จำเลยจึงได้รับสิทธิต่างๆ ที่จะต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ หรือแม้แต่สิทธิในการการวางเฉยในการดำเนินคดี เพราะได้รับการสันนิฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ จนกว่าจะได้รับการพิพากษาตัดสินจากศาลว่าเป็นผู้กระทำความผิด

ส่วนข้อเสียของระบบกล่าวหา คือ เมื่อจำเลยได้รับการยกฐานะเป็นประธานในคดีแล้ว จำเลยจะมีโอกาสในการต่อสู่คดีได้อย่างเต็มที่ ทำให้อาจมีการพิพากษายกฟ้องจำเลยโดยอาศัยเทคนิคทางกระบวนการพิจารณาคดี และจำเลยอาจหลุดพ้นคดีเพียงเพราะพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอและพยานหลักฐานน่าสงสัย ทำให้ไม่ได้ความจริงแห่งคดีที่ครบถ้วนและรอบด้าน ศาลมีบทบาทในการเสาะหาข้อเท็จจริงในคดีน้อยมาก เป็นเรื่องของคู่ความแต่ละฝ่ายจะต้องเสนอข้อเท็จจริงและตรวจสอบข้อเท็จจริงกันเอง จึงทำให้คู่ความที่มีฐานะร่ำรวย มีความรู้ด้านกฎหมายดีกว่า มีโอกาสชนะคดี จึงทำให้เห็นอยู่เสมอว่าจำเลยชนะคดีเพราะเหตุทางเทคนิคของกฎหมาย

2.2 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

การให้ความเคารพและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลเป็นพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติธรรม ซึ่งหมายถึง การปกครองโดยกฎหมายหรือ

---

[3] *เพิ่งอ้าง*, น. 28.

การปกครองที่มีกฎหมายเป็นใหญ่ รัฐซึ่งต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเช่นกัน จึงมีหน้าที่ที่จะต้องเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมาย และมีภารกิจที่จะต้องให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน มิให้ถูกล่วงละเมิดโดยบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือบุคคลหรือองค์กรของรัฐเอง กระบวนการยุติธรรมอันเป็นกลไกหลักในการบังคับใช้กฎหมายจึงมีหน้าที่โดยตรงในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน และในการดำเนินภารกิจนี้อย่างมีคุณภาพจึงต้องเริ่มต้นจากการที่กระบวนการยุติธรรมต้องไม่เป็นกระบวนการยุติธรรมที่ไปคุกคามหรือละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเสียเอง นอกจากนี้ ด้วยเหตุที่ในการดำเนินภารกิจเพื่อป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมอาจมีความจำเป็นที่จะต้องใช้มาตรการที่กระทบต่อสิทธิของหลายฝ่ายทั้งผู้ต้องหา จำเลย พยาน ผู้เสียหาย กระบวนการยุติธรรมที่ดีจึงต้องสร้างหลักประกันที่เหมาะสมในการคุ้มครองสิทธิบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายมิให้ถูกล่วงละเมิดโดยคำนึงถึงความสมดุลของหลักการควบคุมอาชญากรรม (Crime control) กับหลักนิติธรรม (Due Process)[4]

2.2.1 หลักนิติรัฐ (Principle of Legal State)

กาเร เดอ มัลแบร์ (R. Carréde Malberg) นักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศส กล่าวว่า “นิติรัฐ (Etat de droit, Legal State หรือ Rechtsstaat) เป็นรัฐที่ต้องยอมตนอยู่ใต้หลักเกณฑ์ที่กำหนดการกระทำของรัฐต่อปัจเจกชนในสองนัย คือ กฎเกณฑ์ประการแรก กำหนดสิทธิเสรีภาพของประชาชน และกฎเกณฑ์ประเภทที่สอง กำหนดวิธีการและมาตรการซึ่งรัฐหรือหน่วยงานสามารถใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด รวมเป็นกฎเกณฑ์สองชนิดที่มีผลร่วมกัน นั่นคือการจำกัดอำนาจของรัฐ โดยการให้อำนาจนั้นอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายที่รัฐกำหนด ลักษณะเด่นที่สุดประการหนึ่งของนิติรัฐก็คือ รัฐที่ไม่สามารถใช้วิธีการอื่นนอกไปจากที่ระบบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น กระทำการใดๆ ต่อปัจเจกชนได้ หลักนี้ส่งผลโดยปริยายให้เกิดขึ้นสองประการ คือ ประการแรก เมื่อรัฐเข้าไปมีนิติสัมพันธ์กับปัจเจกชน รัฐหาอาจกระทำการฝ่าฝืน หรือหลีกเลี่ยงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ได้ไม่ ประการที่สอง คือ ในนิติรัฐที่พัฒนาจนสมบูรณ์แบบแล้ว รัฐไม่อาจกระทำการใดเป็นการบังคับปัจเจกชนโดยเขาไม่สมัครใจได้ เว้นแต่กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น (loi) ให้อำนาจไว้เท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ รัฐไม่สามารถใช้มาตรการใดๆ ต่อประชาชนได้ เว้นแต่กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นจะให้อำนาจไว้โดยตรง หรือโดยปริยาย ดังนั้น นิติรัฐจึงเป็นรัฐที่ให้หลักประกันแก่ปัจเจกชนว่า เมื่อใดก็ตามที่รัฐละเมิดหลักนี้ ปัจเจกชนสามารถนำไปสู่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยคดีเพื่อให้เพิกถอนการกระทำ หรือเปลี่ยนแปลง หรือให้เลิกใช้การกระทำนั้นๆ ของฝ่ายปกครองที่ละเมิดกฎหมายได้ เพราะฉะนั้นระบบนิติรัฐจึงเป็น

---

[4] กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มูลนิธิสถาบันกฎหมายอาญา, 2544), น. 16-17.

ระบบที่สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของพลเมือง และมีวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันและแก้ไขการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเพื่อที่จะให้นิติรัฐเป็นความจริงขึ้นมาได้ก็มีความจำเป็นที่ประชาชนต้องสามารถดำเนินคดีกับการกระทำของรัฐทุกประเภทที่มิชอบ และที่ทำให้ปัจเจกชนเสียหาย"[5]

แนวความคิดเกี่ยวกับนิติรัฐเป็นแนวความคิดที่มีรากฐานมาจากความเชื่อมั่นในคุณค่าของความเป็นมนุษย์โดยถือว่า "ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์" เป็นคุณค่าที่มิอาจล่วงละเมิดได้ และมนุษย์ทุกคนมีความสามารถที่จะพัฒนาได้ด้วยตนเอง ตามหลักการของปัจเจกนิยม (Individualism)[6] โดยนิติรัฐเป็นการกล่าวถึงลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งรัฐที่นับถือกฎหมายหรือยกย่องกฎหมายเป็นใหญ่ เป็นรัฐที่ยอมตกอยู่ภายใต้กฎหมายซึ่งรัฐเป็นผู้ตราขึ้นเอง และยอมรับรองให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้ในกฎหมายสูงสุดนั้นก็คือ "รัฐธรรมนูญ" แต่ไม่ได้หมายความว่ารัฐจะยอมให้ประชาชนใช้สิทธิเสรีภาพของตนกระทำการต่างๆ ได้โดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ จากองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากรัฐมีผลประโยชน์ส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะที่จะต้องธำรงรักษาไว้ ในบางกรณีรัฐจำต้องบังคับให้ประชาชนกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการบางอย่าง องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงสามารถล่วงล้ำเข้าไปในสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้บ้างเหมือนกัน แต่การล่วงล้ำเข้าไปในสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้อย่างชัดแจ้ง และเป็นการทั่วไปว่า องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการได้ในกรณีใดและภายในขอบเขตอย่างไร อนึ่งกฎหมายจะให้อำนาจแก่องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐล่วงล้ำสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้เท่าที่จำเป็นแก่การธำรงไว้ซึ่งการรักษาผลประโยชน์สาธารณะ บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจแก่องค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการที่จะกล้ำกรายสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้อย่างคลุมเครือก็ดี หรือเกินเลยแห่งความจำเป็นในการรักษาไว้ซึ่งประโยชน์สาธารณะก็ดี ย่อมขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและการที่จะให้การปกครองดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนผู้ซึ่งเห็นว่าตนเองถูกองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายจะต้องมีสิทธิโต้แย้งคัดค้านการกระทำขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่รัฐนั้นๆ หรืออีกนัยหนึ่งจะต้องมีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรหรือเจ้าหน้าที่รัฐ และหากผลการตรวจสอบปรากฏว่าการ

---

[5] เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์, หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558), น. 113-114.

[6] สุรพงษ์ อินทรถาวร, การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ: ศึกษากรณีการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549), น. 17-18.

กระทำนั้นขัดต่อกฎหมาย รัฐจะต้องเพิกถอนการกระทำนั้นเสียและทำการให้ประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำนั้นกลับเข้าสู่สถานะเดิมโดยการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น[7]

หลักนิติรัฐสามารถจำแนกหลักเกณฑ์ได้สองประการ คือ ประการแรก ประชาชนต้องมีสิทธิและหน้าที่ที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมาย รัฐและองค์กรของรัฐที่จะกระทำการใดต้องอาศัยอำนาจที่กฎหมายให้ไว้ และต้องทำตามกฎหมาย กล่าวคือ รัฐจะได้รับการคุ้มครองและกระทำการใด ๆ กระทบต่อสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ประการที่สองต้องมีการเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการนอกขอบเขตแห่งกฎหมายและไปกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของประชาชน โดยต้องจัดให้มีองค์กรหรือผู้วินิจฉัยในการทำหน้าที่ดังกล่าว[8]

หลักนิติรัฐมีสาระสำคัญในทางเนื้อหา สามประการ ดังนี้[9]

1) รัฐต้องเคารพต่อขอบเขตของสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคล การแทรกแซงโดยอำนาจรัฐจะกระทำได้ต่อเมื่อมีกฎหมายซึ่งผ่านความเห็นชอบจากตัวแทนประชาชน ตามหลักความชอบธรรม ในทางประชาธิปไตยได้ให้ความเห็นชอบแล้วจึงจะสามารถกระทำได้ การกระทำของรัฐต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับคุณค่าอันสูงสุดของรัฐธรรมนูญ ในระบบการปกครองโดยกฎหมาย หรือนิติรัฐ นั้น รัฐและองค์กรทั้งหลายที่จัดตั้งขึ้นโดยรัฐธรรมนูญ และกฎหมายมีหน้าที่ต้องเคารพกฎหมายที่ตราขึ้นในรัฐ ไม่ว่าจะเป็นรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายในลำดับใด แต่ในกรณีที่รัฐ องค์กร หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมาย เป็นเหตุให้กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ก็ต้องมีองค์กรและกระบวนการที่เป็นอิสระ สามารถตัดสินปัญหาดังกล่าวและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นกับประชาชนได้

2) การใช้อำนาจของรัฐต้องเคารพหลักความพอสมควรแก่เหตุหรือ หลักการห้ามกระทำเกินกว่าเหตุ (principle of proportionality) การใช้อำนาจของรัฐนอกจากต้องเคารพต่อขอบเขตสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลแล้ว การใช้อำนาจของรัฐยังต้องเคารพต่อหลักความพอสมควรแก่เหตุ โดยต้องตรวจสอบการดำเนินมาตรการของรัฐที่มีการแทรกแซงการกระทำต่อเอกชนว่าเป็นไปตามหลักพอสมควรแก่เหตุหรือไม่ ในขั้นแรกต้องตรวจสอบวัตถุประสงค์ของการใช้อำนาจรัฐคืออะไร มีความชอบธรรมหรือขัดต่อกฎหมายที่ให้อำนาจในการใช้อำนาจ

---

[7] พิชิต ชื่นบาน, “การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน: วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, “ (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2555, น.21-22.

[8] *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5,* น. 114-115.

[9] เพิ่งอ้าง, น. 118-119.

หรือไม่ โดยตรวจสอบมาตรการที่ใช้ว่า เป็นมาตรการที่เหมาะสม สามารถนำไปสู่ผลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้หรือไม่ เป็นมาตรการที่จำเป็น ไม่มีมาตรการอื่นที่ส่งผลเช่นเดียวกันแต่กระทบสิทธิของประชาชนน้อยกว่าให้เลือกดำเนินการได้ และมาตรการที่ใช้กับผลที่ได้รับจะต้องได้สัดส่วนกัน และหากเป็นการแทรกแซงจำกัดสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน ก็ต้องมีการชั่งน้ำหนักระหว่างคุณธรรมทางกฎหมายที่ได้รับความคุ้มครองกับผลประโยชน์ของส่วนรวมที่ทำให้ต้องจำกัดสิทธินั้น

3) การเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของรัฐ หลักการดังกล่าวถือเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งของหลักนิติรัฐ การใช้อำนาจรัฐของผู้ปกครองที่ละเมิดต่อกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ผู้อยู่ใต้การปกครองแล้ว ฝ่ายรัฐจะต้องรับผิดชอบในการใช้อำนาจดังกล่าว แก่ผู้อยู่ใต้การปกครองโดยการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจปกครอง

วัตถุประสงค์สำคัญของนิติรัฐอยู่ที่การประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน จากการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้ปกครอง ดังนี้[10]

1) บรรดาการกระทำทั้งหลายของรัฐจะต้องชอบด้วยกฎหมายซึ่งตราขึ้นโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ หมายความว่า ในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนนั้น รัฐจะมีอำนาจในการสั่งการให้ประชาชนกระทำการหรือละเว้นไม่กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ได้ต่อเมื่อมีบทบัญญัติของกฎหมายให้อำนาจไว้อย่างชัดแจ้ง และจะต้องใช้อำนาจนั้นภายในกรอบที่กฎหมายกำหนดไว้

2) บรรดากฎหมายทั้งหลายที่รัฐได้ตราขึ้นจะต้องชอบด้วยรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎมายที่ให้อำนาจแก่รัฐล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะต้องมีข้อความระบุไว้อย่างชัดเจนพอสมควรว่า ให้องค์กรในรัฐมีอำนาจล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ในกรณีใด และภายในของเขตอย่างใด และจะต้องไม่ให้อำนาจแก่องค์กรของรัฐล่วงล้ำเข้าไปในแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินขอบเขตแห่งความจำเป็น เพื่อธำรงรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์สาธารณะ

3) การควบคุมไม่ให้การกระทำของรัฐขัดต่อกฎหมายก็ดี การควบคุมไม่ให้กฎหมายขัดต่อกฎหมายรัฐธรรมนูญก็ดี จะต้องเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการ ซึ่งมีความเป็นอิสระจากองค์กรของรัฐฝ่ายบริหารและองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายตุลาการที่ทำหน้าที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรฝ่ายบริหารก็ดี ควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายก็ดี อาจจะเป็นองค์กรตุลากรอีกองค์กรหนึ่งแยกต่างหากจากองค์กรของรัฐฝ่ายตุลาการผู้ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีแพ่งและคดีอาญาก็ได้ อย่างไรก็ดี

---

[10] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, นิติรัฐ: หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย ใน ข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540), น. 5-7.

องค์กรตุลาการนั้นๆ ต้องมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริงจากทั้งองค์กรของรัฐฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร กล่าวคือ ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตุลาการ ไม่จำต้องฟังคำสั่งคำบัญชาจากองค์กรของรัฐ ฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร

ดังนั้นในรัฐที่เป็นนิติรัฐ (Legal State) จึงหมายถึง รัฐที่ยอมตนอยู่ภายใต้กฎหมาย เป็นแนวคิดที่ถูกสร้างขึ้นเพื่อควบคุมการกระทำของรัฐมิให้ดำเนินไปตามอำเภอใจของผู้มีอำนาจทางการเมือง การใช้อำนาจของรัฐต้องอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายที่ได้วางไว้ล่วงหน้าบนพื้นฐานความเชื่อว่าการกระทำในลักษณะดังกล่าวนี้จะช่วยสามารถปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้ดำรงได้อย่างมั่นคง การใช้อำนาจของผู้ปกครองรัฐในนิติรัฐต้องเป็นการใช้อำนาจที่สอดคล้องกับความเป็นธรรมตามกฎหมาย กล่าวคือ ต้องเป็นการใช้กฎหมายที่สร้างความเป็นธรรมให้แก่ทุกๆ คนในรัฐโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ไม่มีการเลือกชั้นวรรณะ ไม่มีการเลือกข้างเลือกกลุ่ม ไม่ละเมิดหรือขัดต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน[11]

นักนิติศาสตร์ของประเทศไทยหลายท่านได้พยามให้คำนิยามคำว่า “นิติรัฐ” ไว้ต่าง ๆ กัน อาทิเช่น

รองศาสตราจารย์ มานิต จุมปา ให้นิยามไว้ว่า “นิติรัฐ คือ รัฐภายใต้กฎหมายรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการใดๆ อันกระทำต่อสิทธิเสรีภาพของปัจเจกชนไม่ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจ ฉะนั้น ในนิติรัฐหลักความชอบด้วยกฎหมายจึงมีความสำคัญ”[12]

รองศาสตราจารย์ สมยศ เชื้อไทย ให้นิยามไว้ว่า “หมายถึง รัฐซึ่งยอมรับรองและให้ความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎรไว้ในรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ เพื่อที่ราษฎรจะได้ใช้สิทธิเสรีภาพเช่นว่านั้น พัฒนาบุคลิกภาพของตนได้ตามที่แต่ละคนจะเห็นสมควร ดังนั้นรัฐประเภทนี้จึงเป็นรัฐที่มีอำนาจจำกัดโดยยอมอยู่ภายใต้กฎหมายของตนอย่างเคร่งครัด”[13]

ศาสตราจารย์ ดร. หยุด แสงอุทัย ให้นิยามไว้ว่า “ความคิดเรื่องนิติรัฐ เป็นความคิดของประชาชนที่ฝักใฝ่ในสิทธิ ปัจเจกนิยม และรัฐธรรมนูญของรัฐที่เป็นนิติรัฐ จะต้องมีบทบัญญัติในประการที่สำคัญถึงเสรีภาพของราษฎร เช่น เสรีภาพในร่างกาย ในทรัพย์สิน ในการทำสัญญา และในการประกอบอาชีพ ในฐานะนี้รัฐจึงมีสภาพเป็นคนรับใช้ของสังคมโดยถูกควบคุมอย่างเคร่งครัด จะเห็นได้ว่า การที่รัฐจะเคารพต่อเสรีภาพต่างๆ ของราษฎรได้มีวิธีอยู่วิธีเดียว คือ ยอมตนอยู่ใต้บังคับแห่งกฎหมายโดยเคร่งครัดเท่านั้น และตราบใดที่กฎหมายยังใช้อยู่ กฎหมายนั้นก็จะ

---

[11] *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5,* น. 115.

[12] มานิต จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ วี. พริ้นท์ (1991), 2554), น. 64.

[13] สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์, 2535), น. 127.

ผูกมัดรัฐอยู่เสมอ และโดยการที่มีบทบัญญัติให้ราษฎรเป็นองค์กร (Organ) ของรัฐ ในการบัญญัติกฎหมายโดยตรง สำหรับรัฐที่ใช้หลักประชาธิปไตยโดยตรงหรือโดยให้เลือกตั้งผู้แทนราษฎรมาออกกฎหมายแทนตน (สำหรับรัฐที่ใช้หลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน) การที่รัฐจะจำกัดสิทธิ และเสรีภาพของราษฎรได้ ก็ด้วยความยินยอมของราษฎรให้จำกัดสิทธิและเสรีภาพเอง ฉะนั้น กรณีที่รัฐเป็นนิติรัฐจึงเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎร"[14]

อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า นิติรัฐ เป็นหลักการสำคัญที่ช่วยสนับสนุนส่งเสริมการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในรัฐอย่างหนึ่ง อันมีวัตถุประสงค์เป็นการป้องกันมิให้รัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจ ไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจผ่านองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร หรือองค์กรฝ่ายตุลาการ หรือจะกระทำการใดๆ อันเป็นกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินความจำเป็นหรือเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจไว้ โดยองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะกระทำการใดๆ ที่เป็นการกระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ต่อเมื่อเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดให้อำนาจกระทำการนั้นได้โดยชัดแจ้งเท่านั้น หากองค์กรของรัฐกระทำการใดๆ โดยปราศจากอำนาจแห่งกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและขัดต่อหลักนิติรัฐอย่างสิ้นเชิง

2.2.2 หลักการตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and balance)

การตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and balance) เป็นการจัดการให้มีการดุลและคานการใช้อำนาจที่มีความสำคัญในหลักการของกฎหมายมหาชน เพราะถ้าขาดกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองแล้ว กฎหมายที่ให้อำนาจดังกล่าว ก็ไม่มีลักษณะเป็นกฎหมายมหาชนในความหมายนี้ แม้ว่าจะมีการบัญญัติถึงการให้อำนาจหน้าที่ในการปกครองบริหารประเทศ และการบริการสาธารณะก็ตามที ทั้งนี้ เพราะหลักการของกฎหมายมหาชนนั้น ถือกำเนิดขึ้นมาเพื่อป้องกันและแก้ไขการใช้อำนาจของผู้ปกครอง และได้มีการพัฒนามาจนถึงปัจจุบันเพื่อมุ่งเน้นในการแก้ไขปัญหาการใช้อำนาจและหน้าที่ของฝ่ายปกครองเป็นสำคัญหลักการตรวจสอบถ่วงดุล จึงเป็นหลักสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐไปในทางที่มิชอบ[15]

---

[14] หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538), น. 123–124.

[15] ธนาชัย ศรีวุฒห์ชัย, "ปัญหาการตรวจสอบถ่วงดุลการงดการสอบสวน: ศึกษาคดีฆาตกรรมซึ่งมิใช่กรณีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 วรรคสาม," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), น. 14.

Check หมายถึง ความสามารถ สิทธิ และความรับผิดชอบขององค์กรที่จะสอดส่อง หรือตรวจสอบ (monitor) การดำเนินการหรือการกระทำขององค์กรอื่น ส่วน Balance หมายถึง ความสามารถขององค์กรที่จะใช้อำนาจตามกฎหมาย (authority) ในการยังยั้ง (limit) การใช้อำนาจขององค์กรอื่น ดังนั้น การตรวจสอบและถ่วงดุล (Check and balance) จึงหมายถึง การที่องค์กรหนึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการตรวจสอบการใช้อำนาจหรือการกระทำของอีกองค์กรหนึ่ง และยังรวมถึงมีอำนาจในการยับยั้งหรือถ่วงดุลการใช้อำนาจของอีกองค์หนึ่งด้วย[16]

การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ ถือเป็นหลักการสำคัญ ที่จะช่วยก่อให้เกิดหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จากการใช้อำนาจรัฐไปในทางที่มิชอบ โดยที่รัฐสมัยใหม่ที่ยึดถือหลักนิติรัฐ (Legal state) ต่างก็ยอมรับการนำเอาหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐไปใช้ในการปกครองประชาชนของตน[17] ซึ่งการตรวจสอบการใช้อำนาจสามารถทำได้ใน 2 ลักษณะ คือ การตรวจสอบโดยองค์กรภายใน และการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก

(1) การตรวจสอบโดยองค์กรภายใน หมายถึง การตรวจสอบการใช้อำนาจที่ดำเนินการโดยองค์กรนั้นๆ เอง โดยไม่ต้องมีองค์กรภายนอกอื่นๆ เข้ามาเกี่ยวข้องในการดำเนินการตรวจสอบ การตรวจสอบโดยองค์กรภายในสามารถดำเนินการได้ดังนี้

"การบังคับบัญชา" และ "การกำกับดูแล" โดยที่การบังคับบัญชาเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ภายในองค์กรนั้น ในรูปแบบของการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (Bureaucracy) โดยให้ผู้บังคับบัญชาใช้อำนาจของตนในการตรวจสอบการกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชา เมื่อเกิดกรณีที่การกระทำของผู้ใต้บังคับบัญชาไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือชอบด้วยกฎหมายแต่ไม่เหมาะสม ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งการให้ผู้ใต้บังคับบัญชาดำเนินการได้ รวมถึงยังมีอำนาจเพิกถอน แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือใช้อำนาจแทนผู้ใต้บังคับบัญชาได้ ส่วนการกำกับดูแลเป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในด้วยกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวมในเรื่องของความชอบด้วยกฎหมาย[18] ตัวอย่างเช่น

---

[16] ปภังกร ตรีเทพชาญชัย, "มาตรการไต่สวนการตาย: ศึกษามาตรการตรวจสอบถ่วงดุลในการค้นหาความจริงกรณีการตายของผู้ป่วยในความดูแลของแพทย์," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2556), น. 12.

[17] สมยศ เชื้อไทย และวรพจน์ วิศรุตพิชญ์, "แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย." ใน *วารสารนิติศาสตร์,* ฉบับที่ 3, ปีที่ 14, น. 44-45.

[18] ไพรัช โตสวัสดิ์, "การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของปฏิบัติการทางปกครอง," (สารนิพนธ์มหาบัณฑิตย์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547), น. 13-15.

การพิจารณาชี้มูลความผิดในการดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม กรณีที่อนุกรรมการทำการไต่สวนข้อเท็จจริงข้อเท็จจริงแล้วเสร็จและมีมติเป็นประการใดก็ตาม จะต้องส่งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงสรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหาและเหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยคดีทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย เสนอต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช.[19] เพื่อนำเข้าที่ประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจาณาวินิจฉัยคดีมีมติชี้มูลความผิดหรือมีมติให้ข้อกล่าวหาตกไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 53 โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจเห็นด้วยกับคณะอนุกรรมการไต่สวน หรือมีความเห็นแย้งกับคณะอนุกรรมการไต่สวนก็ได้ อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงกระบวนการตรวจสอบภายในองค์กรของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การพิจารณาไม่ฟ้องคดีอาญากรณีพนักงานอัยการหรือหัวหน้าพนักงานอัยการ เห็นว่าการสั่งฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ หัวหน้าพนักงานอัยการต้องทำความเห็นเสนออัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาด[20] ถือเป็นกลไกในการควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจภายในองค์กรอัยการตามลำดับชั้นด้วยกันเอง

การอุทธรณ์และฎีกาถือเป็นกลไกอย่างหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจของศาลภายในองค์กรด้วยกันเอง เป็นการตรวจสอบควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของศาลล่าง โดยให้อำนาจศาลอุทธรณ์ตรวจสอบการใช้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลชั้นต้น และให้อำนาจศาลฎีกาตรวจสอบการใช้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอุทธรณ์

(2) การตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก หมายถึง การตรวจสอบที่ดำเนินการโดยองค์กรหนึ่งเพื่อตรวจดูการดำเนินการหรือการใช้อำนาจขององค์กรหนึ่งให้อยู่ในขอบเขตของกฎหมาย ผลของการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกนี้จะมีผลต่อการดำเนินการต่างๆ ที่จะเป็นกลไกให้องค์กรผู้ใช้อำนาจระมัดระวัง การใช้อำนาจมากยิ่งขึ้น ซึ่งการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกนี้ จะสร้างความสมดุลการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือเกิน

---

[19] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 50

[20] ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศพ.ศ. 2554. ข้อ 5.

ขอบเขตของกฎหมาย จนไม่สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรนั้นได้ ตัวอย่างการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก ได้แก่

กรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 97 กำหนดว่า กรณีข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีความผิดทางอาญา ให้ส่งรายงานการ เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดี แต่หากอัยการสูงสุดเห็นว่ารายงานการ เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งมายังไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ เพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้อัยการการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งคณะทำงานร่วมกัน เพื่อดำเนินการให้ได้ข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดี ถือเป็นกลไกการตรวจสอบจากองค์กรภายนอก โดยให้อำนาจอัยการสูงสุดในการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

กรณีพนักงานอัยการซึ่งมิใช่อัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องคดี ก็ต้องส่งสำนวนการสอบสวนไปยังผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี เพื่อตรวจสอบสำนวนการสอบสวนและมีความเห็นอีกครั้งหนึ่ง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 เห็นได้ว่า เป็นการให้อำนาจตำรวจและผู้ว่าราชการจังหวัด คอยตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจของพนักงานอัยการอีกชั้นหนึ่ง

กรณีการขอหมายขัง ซึ่งเป็นกรณีที่พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการมีความจำเป็นต้องควบคุมผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาไว้เกินกว่า 48 ชั่วโมง กฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการร้องขอต่อศาลเพื่อขอหมายขังดังกล่าว เห็นได้ว่าเป็นการกำหนดให้ศาลตรวจสอบความชอบด้วยเหตุและผลในการควบคุมตัวผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87

สำหรับการถ่วงดุลนั้น หมายถึง การดำเนินการขององค์กรหนึ่งที่มีอำนาจถ่วงดุล หรือยับยั้งการใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่ง เพื่อให้เกิดความสมดุลในการใช้อำนาจขององค์กรต่างๆ และป้องกันมิให้องค์กรหนึ่งองค์กรใดมีอำนาจมากเกินไป จนไม่สามารถตรวจสอบการกระทำ หรือการใช้อำนาจขององค์กรนั้นได้[21] ซึ่งอำนาจในการยับยั้งการใช้อำนาจของอีกองค์กรหนึ่งนี้ ถือเป็นกลไกในการควบคุมมิให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบ

การตรวจสอบและการถ่วงดุลจะมีการดำเนินการที่สอดคล้องและใกล้เคียงกันอย่างยิ่ง กล่าวคือ ก่อนที่จะมีการถ่วงดุลหรือยับยั้งการใช้อำนาจ ต้องมีการตรวจสอบการดำเนินการขององค์กรที่ถูกตรวจสอบก่อนว่า การใช้อำนาจเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่ ใช้อำนาจตาม

---

[21] *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 16*, น. 14.

ความจำเป็นแก่กรณีหรือไม่ หากเห็นว่าเป็นการใช้อำนาจที่ไม่เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ หรือใช้อำนาจเกินความจำเป็นแก่กรณี ก็จะนำไปสู่กระบวนการถ่วงดุลหรือยับยั้งการใช้อำนาจนั้น

การที่จะทำให้การตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จำต้องคำนึงถึงหลักการที่สำคัญหลายประการด้วยกัน ได้แก่[22]

1) ระบบการตรวจสอบและการใช้อำนาจรัฐ ต้องครอบคลุมภารกิจทุกด้าน เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นไปโดยทั่วถึงอย่างแท้จริง จึงควรกำหนดให้องค์กรตรวจสอบหลายๆ องค์กร เพื่อให้ทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ แต่ทั้งนี้ต้องระมัดระวังมิให้อำนาจหน้าที่ของแต่ละองค์กรซ้ำซ้อนกัน

2) ระบบการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ จะต้องคำนึงถึงดุลยภาพระหว่างการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมและการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

3) องค์กรที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบและถ่วงดุลจะต้องมีความเป็นอิสระ อย่างไรก็ตามองค์กรนั้นก็ต้องสามารถถูกตรวจสอบได้เช่นกัน

4) ปรับปรุงกลไกหรือช่องทางต่างๆ ที่ประชาชนจะสามารถใช้สิทธินำเรื่องมาสู่องค์กรตรวจสอบและถ่วงดุลทั้งหลายได้กว้างขวางและสะดวกยิ่งขึ้น

ดังนั้น เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามกฎหมาย การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนจำเป็นต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจรัฐ โดยแยกองค์กรของรัฐในการดำเนินคดีอาญาออกจากกัน จนนำไปสู่การตรวจสอบการดำเนินการหรือการใช้อำนาจขององค์กร และยับยังการใช้อำนาจรัฐไปในทางที่มิชอบด้วยกฎหมาย หรือใช้อำนาจตามอำเภอใจ

2.2.3 หลักการแบ่งแยกอำนาจ

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการสำคัญในการจัดโครงสร้างและภารกิจในรัฐที่ปกครองโดยถือเอากฎหมายและความยุติธรรมเป็นใหญ่ แต่การแบ่งแยกอำนาจมิได้มุ่งหมายที่จะเอาอำนาจรัฐมาแบ่งแยกเป็นส่วนๆ เนื่องจากตามหลักในทางทฤษฎีอำนาจรัฐย่อมมีความเป็นเอกภาพเป็นเนื้อเดียวกัน ไม่สามารถตัดแบ่งเป็นส่วนๆ ได้ ซึ่งการพูดถึงการแบ่งแยกอำนาจนั้น แท้จริงแล้ว หมายถึงการแบ่งแยกอำนาจของรัฐโดยการกระจายอำนาจของรัฐไปให้องค์กรของรัฐหลายๆ องค์กรเป็นผู้ใช้อำนาจดังกล่าว การแบ่งแยกอำนาจมีวัตถุประสงค์หลายประการ ไม่ว่าจะพิจารณาในแง่มุมของการควบคุมตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ การทำให้อำนาจของรัฐเป็นอำนาจที่มีเหตุผลและการสร้างความชอบธรรมให้แก่อำนาจรัฐ โดยการแบ่งแยกอำนาจรัฐไปให้องค์กร แต่ละองค์กร

---

[22] ชาญชัย แสวงศักดิ์, การปรับปรุงองค์การภาครัฐ : การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ, (กรุงเทพมหานคร : กราฟฟิคฟอร์แมท (ไทยแลนด์), 2540), น. 14 -16.

ที่แตกต่างกันเป็นผู้ใช้อำนาจ ย่อมจะทำให้ไม่มีองค์กรใดมีอำนาจรัฐแต่เพียงองค์กรเดียว ผลจากการนี้ย่อมทำให้เกิดการดุลและการคานอำนาจกันระหว่างองค์กรที่ใช้อำนาจรัฐต่างๆ การที่ไม่มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่เพียงองค์กรเดียว ย่อมจะช่วยให้การประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรเป็นไปได้ง่ายขึ้น อนึ่งการแบ่งแยกการใช้อำนาจรัฐในที่นี้หมายความรวมถึงการจำกัดอำนาจขององค์กรของรัฐ ตลอดจนการให้องค์กรของรัฐแต่ละองค์กรมีอำนาจยับยั้งอำนาจขององค์กรอื่น ตลอดจนควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรอื่นด้วย[23]

นักปราชญ์คนสำคัญที่พัฒนาแนวคิดเกี่ยวกับการจำกัดอำนาจของผู้ปกครอง โดยวิธีการแบ่งแยกอำนาจ ก็คือ ชาร์ล เดอมองเตสกิเออ (Charles de Montesquieu) ซึ่งหลักคำสอนว่าด้วยการแบ่งแยกอำนาจที่สำคัญปรากฏอยู่ในหนังสือ ชื่อ De l'esprit des lois โดยมองเตสกิเออเห็นว่าประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของมนุษยชาตินั้น ได้ให้บทเรียนเราว่า ใครก็ตามที่มีอำนาจเด็ดขาด คนผู้นั้นมักจะใช้อำนาจอย่างเกินเลยและมัวเมาในอำนาจเด็ดขาดนั้นเสมอ การใช้อำนาจอย่างพอเหมาะพอประมาณจะเป็นไปได้ก็แต่โดยการจัดแบ่งอำนาจโดยให้อำนาจหนึ่งหยุดยั้งอีกอำนาจหนึ่ง และได้อธิบายต่อไปว่า รัฐแต่ละรัฐย่อมมีอำนาจอยู่สามชนิด คือ อำนาจในการตรากฎหมาย อำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย และอำนาจในการตัดสินคดีถ้าหากอำนาจ ในการตรากฎหมายและอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมายอยู่ในมือของบุคคลคนเดียว เสรีภาพย่อมไม่อาจมีได้ เพราะกรณีย่อมเป็นไปได้เสมอที่กษัตริย์ผู้มีอำนาจทั้งสองอยู่ในมือจะออกกฎหมายแบบทรราชและบังคับใช้กฎหมายแบบทรราช และกรณีย่อมเป็นเช่นเดียวกัน ถ้าหากอำนาจในการตรากฎหมายและอำนาจในการตัดสินคดีอยู่ในมือบุคคลคนเดียวกัน เช่นอยู่ในมือผู้พิพากษา ผู้พิพากษาก็จะมีอำนาจในการกดขี่ข่มเหงผู้คน และถ้าอำนาจ ทั้งสามอยู่ในมือของคนๆ เดียวแล้ว ทุกสิ่งทุกอย่างก็ย่อมจบสิ้นลง ด้วยเหตุนี้มองเตสกิเออ จึงเสนอให้พระมหากษัตริย์ทรงมีแต่เฉพาะอำนาจบริหาร แล้วให้สภาซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนของประชาชนและผู้แทนของขุนนางเป็นผู้มีอำนาจในการตรากฎหมาย ส่วนอำนาจในการตัดสินคดีให้เป็นอำนาจของศาล[24]

ทั้งนี้การแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตยมิใช่ว่าจะต้องแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดตรงกันข้าม ความมุ่งหมายที่แท้จริงของหลักการแบ่งแยกอำนาจควรเป็นการกระจายอำนาจตาม

---

[23] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น. 167-168.

[24] *เพิ่งอ้าง,* น. 168-169.

ความสามารถเฉพาะด้านของแต่ละองค์กรและดูแลให้เกิดการถ่วงดุลและคานอำนาจกัน เพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจโดยมิชอบ[25]

อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชนในรัฐ ซึ่งมอบให้รัฐใช้อำนาจอธิปไตยผ่านทางองค์กรของรัฐต่างๆ ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 อำนาจ คือ[26]

1) อำนาจนิติบัญญัติ (Legislative) เป็นอำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมายและออกกฎหมาย ใช้บังคับในบ้านเมือง จึงถือได้ว่าฝ่ายนิติบัญญัติมีบทบาทสำคัญมากในการที่จะกำหนดพฤติกรรมของประชาชนในบ้านเมืองว่าสิ่งใดที่อาจกระทำได้หรือไม่ได้ ถ้าฝ่าฝืนจะมีความผิดสถานใด มีโทษอย่างไร ตลอดจนกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าควรหรือต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการใด ซึ่งจากบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติดังกล่าว หลักนิติรัฐจึงเรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติมีที่มาที่เชื่อมโยงกับประชาชนโดยตรง กล่าวคือ ต้องมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนตามหลักประชาธิปไตยโดยทางผู้แทน ซึ่งจะถือเสมือนว่าประชาชนเป็นผู้ออกกฎหมายใช้บังคับแก่ตนเอง

องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัตินั้น ย่อมแตกต่างกันออกไปตามยุคสมัย กล่าวคือ ในยุคสมัยที่ปกครองโดยระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ อำนาจนิติบัญญัติ (รวมถึงอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการ) ย่อมอยู่ที่พระมหากษัตริย์ และในยุคที่มีแนวความคิดการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อำนาจนิติบัญญัติย่อมเป็นของรัฐสภา อย่างไรก็ตาม แม้ในประเทศที่ใช้ระบอบประชาธิปไตยเหมือนกัน องค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติก็มีลักษณะหรือโครงสร้างที่แตกต่างกันออกไปตามแนวความคิดเกี่ยวกับการเมืองการปกครองของแต่ละประเทศ กล่าวคือ อาจมีทั้งกรณีที่มีองค์กรทำหน้าที่นิติบัญญัติเพียงองค์กรเดียว ซึ่งเรียกว่าระบบสภาเดียว หรืออาจมีสองสภาตามแต่เหตุผลทางด้านประวัติศาสตร์ รูปแบบของรัฐ วัตถุประสงค์ ตลอดจนสถานการณ์ในบ้านเมืองของแต่ละประเทศ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งการมีวุฒิสภาของสหรัฐอเมริกาก็เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันของแต่ละมลรัฐซึ่งมีอธิปไตยเป็นของตนเอง ในประเทศอังกฤษรัฐสภาประกอบด้วย สภาสามัญ (House of Commons) และสภาขุนนาง (House of Lord) ทั้งนี้ ก็ด้วยเหตุผลในเรื่องการถ่วงดุลกันระหว่างการใช้อำนาจของพระมหากษัตริย์และประชาชนในการตรากฎหมาย เป็นต้น

---

[25] ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพมหานคร :จิรรัชการพิมพ์, 2540), น. 39.

[26] วิรุฬห์ จินตนะกุล, “ปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการสรรหาองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), น. 16-19.

2) อำนาจบริหาร (Executive) คือ อำนาจในการปกครองประเทศ ซึ่งในระบอบประชาธิปไตยถือว่าการปกครองประเทศต้องเป็นไปตามกฎหมาย โดยนัยนี้อำนาจบริหารจึงเป็นอำนาจในการใช้กฎหมาย หรือการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งเมื่อพิจารณาความหมายของฝ่ายบริหาร ในความหมายอย่างกว้างแล้วหมายถึงเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั้งหมด แต่เมื่อพิจารณาเฉพาะแต่ความหมายในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญแล้ว ย่อมหมายถึงเฉพาะแต่ผู้ที่ใช้อำนาจบริหารในฐานะที่เป็นอำนาจสูงสุดเท่านั้น อันได้แก่ คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือประธานาธิบดี แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ เนื่องจากการแบ่งแยกฝ่ายบริหารออกเป็นฝ่ายบริหารโดยแท้ หรือรัฐบาล และฝ่ายปกครองนั้น มีความสำคัญในแง่ของการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ กล่าวคือในระบบรัฐสภา นายกรัฐมนตรีมาจากการคัดเลือกของสภาผู้แทนราษฎร นายกรัฐมนตรีจึงต้องรับผิดชอบต่อสภา ดังนั้น การดำรงอยู่ของรัฐบาลจึงต้องอยู่ที่ความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร ในขณะเดียวกันนายกรัฐมนตรีก็มีอำนาจในการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้ ดังนั้นการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐบาลจึงเป็นเรื่องทางการเมืองระหว่างสภาผู้แทนราษฎรและรัฐบาล ในขณะที่การใช้อำนาจทางปกครองซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ ย่อมอยู่ในอำนาจควบคุมตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ

3) อำนาจตุลาการ (Judicial) คือ อำนาจที่มีบทบาทในการระงับข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือระหว่างเอกชนกับองค์กรของรัฐ หรือระหว่างองค์กรของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งองค์กรที่ใช้อำนาจนี้ คือ ศาล โดยมีผู้พิพากษาหรือตุลาการจะเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทเหล่านั้นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

อำนาจตุลาการเป็นอำนาจที่มีส่วนสำคัญในการควบคุม หรือตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจรัฐที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยในประเทศเยอรมัน ถือว่าหลักการคุ้มครองสิทธิโดยองค์กรตุลาการนั้น เป็นเสมือนหัวใจของหลักนิติรัฐ เพราะความเป็นหลักนิติรัฐจะมีอย่างแท้จริงได้ก็ต่อเมื่อ รัฐยอมจำกัดอำนาจของตนอยู่ภายใต้กฎหมาย และยอมถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการที่มีความเป็นอิสระ

หลักการแบ่งแยกอำนาจ มิได้หมายถึง การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็นส่วนๆ แต่หมายความถึง การแบ่งแยกกิจการในหน้าที่ของรัฐไปให้แก่องค์กรของรัฐต่างๆ ดังนั้นการแบ่งแยกอำนาจจึงเป็นการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจอธิปไตย เพื่อมิให้เกิดการใช้อำนาจอธิปไตยแบบรวมศูนย์ (Concentration) แต่ให้มีการกระจาย (Decentration) การใช้อำนาจอธิปไตยไปยังองค์กรต่างๆ อันได้แก่ ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจซึ่งกันและกันโดยอาศัยอำนาจอำนาจหนึ่งไปตรวจสอบอีกอำนาจหนึ่ง

โดยหลักการและทฤษฎีนั้นการแบ่งแยกอำนาจไม่จำเป็นเสมอไปที่จะต้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้งสามมีความเท่าเทียมกัน อำนาจใดอำนาจหนึ่งอาจจะอยู่เหนืออีกอำนาจหนึ่งได้ แต่ไม่ใช้การอยู่เหนือกว่าในลักษณะที่เด็ดขาดสมบูรณ์ กล่าวคือจะต้องมีมาตรการที่เป็นหลักประกันในการดำเนินการตามอำนาจในแต่ละองค์กรใช้อำนาจของแต่ละองค์กร คือมีการคานและดุลอำนาจระหว่างกัน ดังนั้นถ้าพิจารณาดูระหว่างอำนาจนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารในระบอบการปกครองประชาธิปไตย อำนาจนิติบัญญัติเป็นตัวแทนของประชาชน ส่วนอำนาจบริหารนั้นมิได้เป็นตัวแทนของประชาชน ความสำคัญของอำนาจนิติบัญญัติจึงมีมากกว่าอำนาจบริหารแต่มิใช่หมายความว่าปราศจากการควบคุมและตรวจสอบ เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติสามารถตรวจสอบฝ่ายบริหารได้ ในทางกลับกันฝ่ายบริหารก็สามารถตรวจสอบฝ่ายนิติบัญญัติได้เช่นกัน และถือได้ว่าหัวใจสำคัญอีกประการหนึ่งของการแบ่งแยกอำนาจก็คือการคานและดุลอำนาจนั่นเอง[27]

2.2.4 หลักความชอบด้วยกฎหมาย

ด้วยสาเหตุที่ผู้ปกครองในสมัยก่อนนั้น การดำเนินการปกครองตามอำเภอใจ ก่อให้เกิดการกดขี่ข่มเหงประชาชนผู้อยู่ใต้อำนาจ จึงมีแนวคิดที่จะจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครองขึ้นมา การปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายปกครองต้องมีการควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมาย จึงเกิดหลักการสำคัญขึ้นมา คือ หลักความชอบด้วยกฎหมาย แต่เดิมหลักความชอบด้วยกฎหมายเน้นเฉพาะการกระทำของเอกชนว่าต้องชอบด้วยกฎหมาย เพราะถือว่าการกระทำของรัฐและพระมหากษัตริย์ ตลอดจนข้าราชการที่กระทำแทนพระมหากษัตริย์นั้นเป็นองค์อธิปัตย์ จึงไม่อยู่ภายใต้กฎหมายที่ทรงออกเอง[28] ต่อมาเมื่อการปกครองเปลี่ยนเป็นประชาธิปไตย ความจำเป็นที่จะต้องให้หน่วยงานของรัฐโดยเฉพาะฝ่ายปกครองที่มีอำนาจดำเนินการกระทบต่อประชาชนโดยตรงนั้น ต้องดำเนินการให้ชอบด้วยกฎหมายจึงเกิดขึ้น ทำให้เกิดหลักความชอบด้วยกฎหมายขึ้นมา

ในระยะเริ่มแรก หลักความชอบด้วยกฎหมายยังไม่มีการเน้นให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติโดยเฉพาะรัฐสภาต้องกระทำโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมายด้วยที่เป็นเช่นนั้น ก็เพราะเห็นว่า รัฐสภาเป็นองค์กรผู้แทนของประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดเอง ย่อมไม่กระทำการขัดต่อกฎหมายและรัฐธรรมนูญเสียเอง กับเห็นว่าสิ่งที่รัฐสภาตรากฎหมาย ซึ่งได้แก่พระราชบัญญัติออกมานั้น เป็นการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ร่วมกันของปวงชนแล้ว และไม่น่าที่จะขัดต่อรัฐธรรมนูญ เพราะองค์กรผู้แทนประชาชนได้ออกพระราชบัญญัติมาเท่ากับได้วินิจฉัยแล้วว่าพระราชบัญญัตินั้นไม่ขัดรัฐธรรมนูญ ดังนั้น ในบางประเทศจึงไม่มีองค์กรและกลไกควบคุม

---

[27] *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5*, น. 103-104.

[28] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ที่มาของหลักกฎหมายมหาชนและหลักความชอบด้วยกฎหมาย” ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2542), น. 96.

พระราชบัญญัติที่ออกโดยรัฐสภา เช่น ในฝรั่งเศส ก่อนปี 1958 ต่อมาเมื่อมีการควบคุมกฎหมายธรรมดาที่รัฐสภาออกไม่ให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญ ทำให้ประเทศทั้งหลายในยุโรป โดยเฉพาะในปี 1920 ออสเตรียเป็นประเทศยุโรปประเทศแรกที่ได้จัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญ และต่อมาศาลรัฐธรรมนูญก็ได้แพร่หลายไปทั่วยุโรปและทั่วโลก โดยเฉพาะประเทศเยอรมัน อิตาลี และฝรั่งเศส ได้มีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นในระบบของตน ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ดังนั้น จึงถือว่าไม่เพียงแต่ฝ่ายปกครองเท่านั้นที่ต้องการเคารพความชอบด้วยกฎหมาย แต่องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรตุลาการ และองค์กรอื่นๆ ในรัฐ ก็ต้องเคารพกฎหมาย โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญด้วย และการกระทำใดๆ ที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญก็ถูกศาลซึ่งอาจเป็นศาลรัฐธรรมนูญ หรือศาลยุติธรรมพิพากษาว่าการกระทำนั้นไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญได้[29]

หลักความชอบด้วยกฎหมายขององค์กรนิติบัญญัตินั้น ในรัฐธรรมนูญจะบัญญัติรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นมูลฐานของประชาชนไว้ ซึ่งมีผลทำให้องค์กรของรัฐทุกองค์กร โดยเฉพาะองค์กรนิติบัญญัติไม่อาจที่จะออกกฎหมายมาจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ โดยปราศจากอำนาจที่รัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ได้ แม้รัฐธรรมนูญจะให้อำนาจจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวก็ตาม แต่องค์กรนิติบัญญัติก็หาอาจออกกฎหมายจำกัดเสรีภาพอันเป็นการฝ่าฝืนสาระสำคัญของสิทธิเสรีภาพนั้น หรือฝ่าฝืนเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมิได้ ทั้งกฎหมายดังกล่าวต้องมีลักษณะเป็นกฎหมายที่ใช้ทั่วไป ไม่ใช่กฎหมายที่ตราขึ้นสำหรับกรณีใดกรณีหนึ่ง ยิ่งกว่านั้นกฎหมายที่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพนั้นต้องออกโดยประชาชนเอง หรือโดยองค์กรที่เป็นผู้แทนของประชาชน

หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง กาเรเดอมัลแบร์ อธิบายไว้ว่าข้อแตกต่างระหว่างรัฐตำรวจ กับนิติรัฐ โดยฝ่ายปกครองต้องกระทำตามกฎหมายว่า “ฝ่ายปกครองสามารถใช้อำนาจดุลพินิจอย่างเต็มที่ที่จะดำเนินมาตรการอะไรก็ได้ที่ฝ่ายปกครองริเริ่มและเห็นว่าจำเป็นในส่วนที่เกี่ยวกับประชาชนเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ รัฐตำรวจนี้อยู่บนแนวคิดที่ว่าวัตถุประสงค์สุดท้ายเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด ส่วนวิธีการที่จะไปถึงวัตถุประสงค์นั้น จะทำอย่างไรก็ได้ตรงข้ามกับนิติรัฐ ซึ่งเป็นรัฐที่ต้องยอมตนอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายในความสำคัญกับปัจเจกชนและเพื่อคุ้มครองสถานะของปัจเจกชน โดยรัฐยอมตนอยู่ใต้กฎเกณฑ์ที่กำหนด การกระทำของรัฐต่อปัจเจกชนในสองนัยคือ กฎเกณฑ์ประเภทแรก กำหนดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และกฎเกณฑ์ที่สอง กำหนดวิธีการและมาตรการซึ่งรัฐหรือหน่วยงานสามารถใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด รวมเป็นกฎเกณฑ์สองชนิดที่มีผลร่วมกัน นั้นก็คือ การจำกัดอำนาจรัฐโดยการให้อำนาจนั้นอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายที่รัฐกำหนด ลักษณะเด่นที่สุดประการหนึ่งของนิติรัฐก็คือ ฝ่ายปกครองไม่

---

[29] *เพิ่งอ้าง*, น. 97-100.

สามารถใช้วิธีการอื่นนอกไปจากที่ระบบกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น การกระทำใดๆ ต่อปัจเจกชน หลักนี้ส่งผลโดยปริยายให้เกิดขึ้นสองประการ คือ เมื่อฝ่ายปกครองเข้าไปมีนิติสัมพันธ์กับปัจเจกชน ฝ่ายปกครองหาอาจกระทำการฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ได้ไม่ ประการที่สอง คือ ในนิติรัฐที่พัฒนาจนสมบูรณ์แบบแล้วนั้น ฝ่ายปกครองไม่อาจกระทำการใดเป็นการบังคับปัจเจกชนโดยเขาไม่สมัครใจได้ เว้นแต่จะเป็นกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นให้อำนาจไว้เท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ฝ่ายปกครองไม่สามารถใช้มาตรการใดๆ ต่อผู้อยู่ใต้ปกครองได้ เว้นแต่กฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น จะให้อำนาจไว้โดยตรงหรือโดยปริยาย ดังนั้น จึงเป็นหลักประกันแก่ผู้อยู่ใต้ปกครองว่า เมื่อใดก็ตามที่ฝ่ายปกครองละเมิดหลักนี้ ปัจเจกชนสามารถไปสู่ผู้มีอำนาจวินิจฉัยคดีเพื่อให้เพิกถอนการกระทำ หรือเปลี่ยนแปลง หรือให้เลิกใช้การกระทำนั้นๆ ของฝ่ายปกครองที่ละเมิดกฎหมายได้ เพราะฉะนั้น ระบบนิติรัฐจึงเป็นระบบที่สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของพลเมืองและมีวัตถุประสงค์หลักในการป้องกันและแก้ไขการใช้อำนาจตามอำเภอใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเพื่อที่จะให้นิติรัฐเป็นความจริงขึ้นมาได้ ก็มีความจำเป็นที่ประชาชนต้องสามารถดำเนินคดีกับการกระทำของรัฐทุกประเภทที่มิชอบและที่ทำให้ปัจเจกชนเสียหาย[30]

หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการนั้น ในบรรดาสามอำนาจอธิปไตย อำนาจตุลาการเป็นอำนาจที่อิสระมากกว่าองค์กรอื่น เป็นไปตามหลักความอิสระของตุลาการ เพราะเหตุที่ว่าเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมการกระทำต่างๆ ของบุคคลทั่วไปและองค์กรอื่นๆในรัฐให้เคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้นองค์กรตุลาการจึงเป็นองค์กรที่สร้างหลักประกันในการให้ความคุ้มครองหลักความชอบด้วยกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม และเห็นผลทางปฏิบัติในการที่ไม่เคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่องค์กรตุลาการมีอำนาจในการยกเลิกเพิกถอนการกระทำที่มิชอบด้วยกฎหมาย ในขณะเดียวกันการทำหน้าที่ขององค์กรตุลาการนั้นก็ต้องเคารพหลักความชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน หมายความว่าต้องใช้กฎหมายด้วยความเที่ยงธรรม ปราศจากอคติ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงมีระบบการตรวจสอบควบคุมการกระทำขององค์กรตุลาการให้เคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกับองค์กรอื่นๆ ด้วย เช่น ระบบการมีศาลสามชั้นเพื่อต้องการให้ศาลในชั้นระดับสูงตรวจสอบดูแลว่า ศาลในระดับล่างตัดสินคดีความเป็นไปตามหลักความชอบด้วยกฎหมายหรือไม่[31]

ศาลเป็นองค์กรตุลาการผู้มีหน้าที่ใช้กฎหมายตีความกฎหมายเพื่อปรับแก่ข้อพิพาทในคดี ฉะนั้นศาลจึงต้องอยู่ภายใต้หลักคามชอบด้วยกฎหมายด้วยเช่นกัน การตีความของศาลจะต้อง

---

[30] *เพิ่งอ้าง,* น. 100-101.

[31] *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 5*, น. 131-132.

คำนึงถึงขอบเขตวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ไม่ตีความอย่างกว้างหรือคับแคบจนเกินไปจนกระทบต่อการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน เพราะศาลเป็นองค์กรทีสำคัญที่จะเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน กรณีที่หากมีบุคคลใดมาละเมิดสิทธิเสรีภาพตน ผู้นั้นสามารถยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้ ศาลจึงเป็นองค์กรที่ทำให้กฎหมายมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง โดยศาลมีอำนาจในการยกเลิกเพิกถอนการกระทำขององค์กรต่างๆ ที่ละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชน ศาลจึงเป็นองค์กรที่ให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและทำให้หลักความชอบด้วยกฎหมายใช้ได้จริง ศาลต้องใช้กฎหมายด้วยความเที่ยงธรรมไม่ละเมิดกฎหมายโดยทำตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย แม้ศาลจะเป็นองค์กรที่คุ้มครองรักษาความชอบด้วยกฎหมายแต่ศาลก็ต้องตกอยู่ภายใต้กฎมายต้องเคารพกฎหมายด้วยเช่นกัน ดังนั้นจึงต้องมีระบบการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของศาลด้วยเพื่อเป็นหลักประกันความชอบด้วยกฎหมายของศาลแม้ว่าศาลจะได้ชื่อว่าเป็นองค์กรที่รักษาความยุติธรรมก็ตาม[32]

2.3 มาตรฐานสากลเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรม

2.3.1 ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์การสหประชาชาติ (Universal Declaration of Human Rights)

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์กรสหประชาชาติเป็นข้อตกลงขององค์การสหประชาชาติได้กำหนดขึ้น เพื่อให้ประเทศสมาชิกได้ใช้เป็นแนวทางในการคุ้มครองดูแลสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองประเทศของตน อันถือเป็นมาตรฐานที่ประเทศสมาชิกสหประชาชาติได้ร่วมกันจัดทำเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของประชาชน โดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์กรสหประชาชาติ ให้ความสำคัญเกี่ยวความความเท่าเทียมกันในเรื่องสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกายขอมนุษย์ทุกคน และยังมีการกำหนดเกี่ยวกับความเสมอภาคและเท่าเทียมกันของมนุษย์ด้านการดำเนินการทางกฎหมายว่า มนุษย์ทุกคนย่อมเสมอภาคตามกฎหมายและมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองของกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ[33] และแม้บุคคลนั้นจะถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำความผิดอาญา ก็ตาม การดำเนินการใดๆ ไม่ว่าจะเป็นการจับกุม กักขัง รวมทั้งการปฏิบัติต่อผู้ถูกกล่าวหาจะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นซึ่งต้องอาศัยอำนาจโดยบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติไว้ และต้องปฏิบัติต่อบุคคลดังกล่าวโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ซึ่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนขององค์กรสหประชาชาติได้มีกำหนดหลักเกณฑ์ปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้ที่ถูกกล่าวหาว่า ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด

---

[32] *เพิ่งอ้าง*, น. 485.

[33] ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปี ค.ศ. 1948 ข้อ 7

ทางอาญาทุกคนย่อมมีสิทธิในความเสมอภาค อย่างเต็มที่ในการได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรมและเปิดเผยจากศาลที่อิสระและไม่ลำเอียง[34] อันถือว่าเป็นการวางหลักประกันให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเป็นธรรมในการพิจารณาคดีจากศาล หรือผู้พิพากษาที่มีความเป็นอิสระและไม่ลำเอียง อีกทั้งยังมีการกำหนดหลักประกันให้แก่ผู้ถูกกล่าวหาว่า กรณีที่ตนเองถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดทางอาญา ตนมีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อน ว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดตามกฎหมาย และในการพิจารณาคดี ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องได้รับหลักประกันที่จำเป็นทั้งปวงสำหรับการต่อสู้คดี[35]

2.3.2 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (Internation Covenant of Civil and Political Rights)

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (Internation Covenant of Civil and Political Rights) เป็นกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยเข้าเป็นภาคีเมื่อ 29 ตุลาคม 2539 และมีผลใช้บังคับ 30 มกราคม 2540 มีเนื้อหาสาระเป็นการรับรองหลักการว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ มุ่งเน้นในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อส่งเสริมและเคารพสิทธิมนุษยชนของประชาชน กติกาดังกล่าวได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพและความมั่นคงของตน บุคคลจะถูกจับกุมหรือกักขังหรือลิดรอนเสรีภาพโดยมิชอบไม่ได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจ ตามกฎหมาย หากบุคคลใดถูกจับกุมจะต้องได้รับแจ้งเหตุผลในขณะถูกจับกุมและจะต้องทราบข้อหาโดยทันที หลังจากนั้นจะต้องถูกนำตัวไปศาลหรือเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายโดยทันที และจะได้รับการพิจารณาคดีหรือปล่อยตัวในเวลาที่เหมาะสม[36] โดยกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ให้ความคุ้มครอง เกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจในการดำเนินคดีทางอาญา กล่าวคือ ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองบุคคลในด้านต่างๆ อาทิเช่น กำหนดให้บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการพิจารณาของศาลและคณะตุลาการ และในการพิจารณาคดีอาญาซึ่งตนต้องหาว่ากระทำความผิด หรือการพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ของตน บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิได้รับการพิจารณาอย่างเปิดเผยและเป็นธรรม โดยคณะตุลาการซึ่งจัดตั้งขึ้น ตามกฎหมาย มีอำนาจ มีความอิสระ และเป็นกลาง[37] กำหนดให้บุคคลทุกคนซึ่งต้องหาว่ากระทำผิดอาญา ต้องมี

---

[34] ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปี ค.ศ. 1948 ข้อ 10

[35] ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปี ค.ศ. 1948 ข้อ 11 (1)

[36] สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, "โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบการตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา." สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, 2551, น. 22-23. สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

[37] กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 14 (1)

สิทธิได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ตามกฎหมายได้ว่ามีความผิด[38] กำหนดให้บุคคลซึ่งต้องหาว่ากระทำผิดในการพิจารณาคดีอาญามีสิทธิที่จะได้รับหลักประกันขั้นต่ำอย่างเช่นสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาต่อหน้าบุคคลนั้น สิทธิที่จะต่อสู้คดีด้วยจนเอง หรือโดยผ่านผู้ช่วยเหลือทางกฎหมายที่ตนเลือก สิทธิที่จะมีผู้ช่วยเหลือทางกฎหมายซึ่งมีการแต่งตั้งให้โดยปราศจากค่าตอบแทน[39] กำหนดให้บุคคลที่ต้องคำพิพากษาลงโทษในความผิดอาญา มีสิทธิที่จะให้คณะตุลาการระดับเหนือขึ้นไปพิจารณาทบทวนการลงโทษและคำพิพากษา[40] เป็นต้น ซึ่งหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองนี้ ถือเป็นหลักเกณฑ์ในการประกันการตรวจสอบการใช้อำนาจในการดำเนินคดีอาญาได้อย่างดีประการหนึ่ง

2.3.3 แนวทางของสหประชาชาติว่าด้วยบทบาทของอัยการ (United Nations Guidelines on The Role of Prosecutors)[41]

แนวทางฉบับนี้ถูกรับรองโดยที่ประชุมขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ครั้งที่ 8 ณ กรุงฮาวานา ประเทศคิวบา เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม ค.ศ. 1990 ถึงวันที่ 7 กันยายน ค.ศ. 1990 โดยมีการกำหนดขึ้นเพื่อสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกมีการดำเนินภารกิจของการรักษาและส่งเสริมประสิทธิภาพ ความเสมอภาคและความยุติธรรมของอัยการในการดำเนินคดีอาญา อันถือเป็นการส่งเสริมกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น

1) อัยการพึงดำเนินบทบาทในเชิงรุกในการดำเนินคดีอาญาและการดำเนินงานอื่นๆ ในสถาบันอัยการตลอดจนในกรณีที่กฎหมายหรือทางปฏิบัติกำหนดให้อัยการมีบทบาทหรือควบคุมในการสอบสวนคดีอาญา การควบคุมการบังคับคดีตามคำพิพากษาลงโทษของศาล ตลอดจนบทบาทหน้าที่ในฐานะผู้แทนเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ของสาธารณชน (ข้อ 11)

2) ในประเทศที่อัยการมีอำนาจดำเนินคดีโดยใช้ดุลพินิจ จะต้องมีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่เปิดเผยกำหนดแนวทางการปฏิบัติเพื่อส่งเสริมความยุติธรรมและความถูกต้องแน่นอนในการสั่งคดี ซึ่งรวมถึงการฟ้องและไม่ฟ้องคดีด้วย (ข้อ 17)

---

[38] กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 14 (2)

[39] กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 14 (3)

[40] กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 14 (5)

[41] *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 36*, น. 26.

2.4 การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรในกระบวนการยุติธรรม

กระบวนการยุติธรรมถือเป็นกลไกในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม จึงจำเป็นต้องมีมาตรการบังคับที่อาจกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน ด้วยเหตุนี้กระบวนการยุติธรรมที่พึงประสงค์จึงจำเป็นต้องมีความโปร่งใส (transparency) ในทุกขั้นตอนของการดำเนินการ เพราะความโปร่งใสที่ทุกคนสามารถมองเห็น รับรู้ รับทราบขั้นตอนในการดำเนินการและเหตุผล ย่อมเป็นมาตรการป้องกันการใช้อำนาจโดยมิชอบที่ดีที่สุด นอกจากนี้กระบวนการยุติธรรมที่ดีจะต้องมีระบบการดำเนินงานที่องค์กรต่างๆ ที่ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องสามารถตรวจสอบการทำงานซึ่งกันและกัน (check and balance) โดยไม่มีองค์กรหนึ่งองค์กรใดมีอำนาจผูกขาดที่จะส่งผลให้การดำเนินคดีเป็นไปโดยมิชอบ และการบริหารงานขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมทุกองค์กรต้องไม่เป็นระบบปิดที่การดำเนินการต่างๆ ทั้งในแง่ของการทำงาน การโยกย้าย แต่งตั้ง และการให้ความดีความชอบขึ้นอยู่กับการตัดสินใจขององค์กรนั้นๆ โดยการตรวจสอบต้องเป็นระบบที่เปิดรับการตรวจสอบ (accountability) จากองค์กรภายนอกและสาธารณชนด้วย ซึ่งการตรวจสอบนั้นจะต้องคำนึงถึงความอิสระที่ต้องมิให้บุคคลหรือองค์กรใดจากภายนอกเข้าแทรกแซง หรือจากภายในด้วยกันเข้าครอบงำจนเกินสมควร อันจะทำให้ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่อย่างตรงไปตรงมาได้ ด้วยความสำคัญของเรื่องนี้ กระบวนการยุติธรรมที่พึงประสงค์จึงจำเป็นต้องมีการสร้างดุลยภาพให้เกิดระบบที่มีความโปร่งใสสามารถถูกตรวจสอบได้ในขณะเดียวกันก็ต้องมีอิสระที่จะปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมได้อย่างมีคุณภาพด้วย[42]

โดยการตรวจสอบการใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยทั่วไปแล้วมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรต่างๆ รวมทั้งเจ้าพนักงานในองค์กรนั้นๆ ดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งการตรวจสอบการใช้อำนาจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทยอาจแบ่งศึกษาได้ 3 ขั้นตอน คือกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจในชั้นสอบสวน กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจในชั้นฟ้องร้อง และกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจในชั้นพิจารณาพิพากษา

2.4.1 การตรวจสอบการใช้อำนาจในชั้นสอบสวน

วัตถุประสงค์ที่สำคัญของการสอบสวน ก็คือ การรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์ที่จะทราบความจริงและพฤติการณ์ต่างๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา และเพื่อที่จะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูก

---

[42] กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มูลนิธิสถาบันกฎหมายอาญา, 2544), น. 17-19.

กล่าวหา[43] อันถือเป็นเงื่อนไขประการหนึ่งในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 ที่ห้ามมิให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยยังมิได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นมาก่อน องค์กรตำรวจถือเป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ในการสอบสวน และถือเป็นองค์กรต้นทางของกระบวนการยุติธรรม มีหน้าที่ ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ทั้งในเรื่องของการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิด จึงทำให้การใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนในชั้นสอบสวน มีโอกาสกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้หลายประการ และกระทบได้ตลอดเวลามากกว่ากระบวนการอื่นๆ ในการใช้อำนาจจับ ค้น คุมขัง หรือปรับ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่กฎหมายต้องมีการกำหนดกลไกในการตรวจสอบควบคุมถ่วงดุลการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนเพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ การใช้อำนาจอย่างชอบธรรม และสามารถอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนสังคมอย่างมีประสิทธิภาพแท้จริง โดยกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจพนักงานสอบสวน มีดังนี้

1) การตรวจสอบภายในองค์กร เป็นการตรวจสอบการปกครองตามสายลำดับบังคับบัญชาปกติทั่วไปซึ่งมีอยู่ในทุกองค์กรแล้ว และนอกจากนี้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ยังได้มีการกำหนดระเบียบที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีต่างๆ ไว้มากมาย ไม่ว่าจะเรื่อง การจับ ขัง ค้น การควบคุมตัว การสอบสวน หรือการดำเนินการอื่นๆ เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานตำรวจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนค่อนข้างสูง ดังนั้นเพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเป็นไปตามหลักนิติธรรม จึงต้องมีการออกระเบียบเพื่อให้ผู้ปฏิบัติได้ดำเนินการไปบนมาตรฐานเดียวกันอย่างถูกต้อง

2) การตรวจสอบภายนอกองค์กร เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจโดยองค์กรอื่นเพื่อให้เกิดการถ่วงดุลและการคานอำนาจซึ่งกันและกัน เพื่อมิให้องค์กรตำรวจใช้อำนาจไปในทางที่มิชอบ เกินขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจไว้ โดยการตรวจสอบองค์กรตำรวจจากองค์กรภายนอกตามกฎหมาย มีดังนี้

(ก) กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ มีอำนาจในการควบคุมการสอบสวนได้ กล่าวคือ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ เห็นเป็นการสมควรจะให้พนักงานสอบสวนในจังหวัดหรือในอำเภอนั้น มาชี้แจง พร้อมทั้งเรียกสำนวนการสอบสวนมาตรวจพิจารณาและให้คำแนะนำ เร่งรัดให้ดำเนินการให้เป็นผลดีและเป็นไปในทางที่ชอบและเหมาะสมได้ และหากเห็นว่าการดำเนินการสอบสวนจะไม่ได้ผล ก็มีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวน โดยสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามที่เห็นสมควร รวมทั้งการสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราว หรือสั่งให้เปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวนได้ หรือสั่งให้พนักงานฝ่ายปกครอง เข้าร่วมทำการ

---

[43] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131

สอบสวนคดีเรื่องนั้นด้วยก็ได้ ตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ที่ 1/2509 ลงวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2509[44]

(ข) กำหนดให้องค์กรอัยการทำหน้าที่ตรวจสอบสำนวนการสอบของพนักงานสอบสวนอีกชั้นหนึ่ง กล่าวคือ เมื่อพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว จะต้องส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องส่งไปยังพนักงานอัยการ[45] โดยพนักงานอัยการมีอำนาจในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องก็ได้ อีกทั้งยังมีอำนาจในการสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมได้อีกด้วย หากเห็นว่าพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอในการสั่งคดี[46]

(ค) กำหนดให้ผู้ถูกจับหรือผู้ต้องหาซึ่งถูกควบคุมหรือขังมีสิทธิให้ทนายความหรือบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำในชั้นสอบสวนได้[47] และยังมีการห้ามมิให้พนักงานสอบสวนทำหรือจัดทำใดๆ ซึ่งเป็นการให้คำมั่นสัญญา ขู่เข็ญ หลอกลวง ทรมาน ใช้กำลังบังคับหรือกระทำโดยมิชอบโดยประการใด ๆ เพื่อจูงใจให้ผู้ถูกกล่าวหาให้การอย่างใดๆ ในเรื่องนั้น[48] เพื่อต้องการให้ประชาชนผู้ถูกกระทบสิทธิได้รับความเป็นธรรมในการดำเนินคดี สามารถต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ในการพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ และเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนให้มีความโปร่งใส และชอบธรรม

(ง) กำหนดให้ศาลเป็นผู้ควบคุม ตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนในการจับกุม คุมขัง ค้น หรือปล่อย โดยมาตรา 58 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้ศาลมีอำนาจในการออกคำสั่งหรือหมายอาญาต่างๆ เนื่องจากการดำเนินการดังกล่าวส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนค่อนข้างสูงๆ จึงต้องมีการป้องกันมิให้พนักงานสอบสวนใช้อำนาจดังกล่าวตามอำเภอใจ และใช้อำนาจไม่เป็นไปตามกรอบที่กฎหมายกำหนด

(จ) กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตสามารถตรวจสอบการดำเนินคดีของพนักงานสอบได้ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 89/3 กำหนดให้ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตส่งสำนวนสอบสวนไปให้พนักงานสอบสวน

---

[44] คะนึง ฦาไชย, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1, พิมพ์ครั้งที่ 9 (กรุงเทพมหานคร:สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), น. 60-62.

[45] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140

[46] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141

[47] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 7/1 (2)

[48] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 135

ดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เห็นด้วยกับความเห็นของพนักงานสอบสวน สามารถสั่งการอย่างใดอย่างหนึ่งหรือเรียกสำนวนการสอบสวนมาดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่ได้

2.4.2 การตรวจสอบการใช้อำนาจในชั้นฟ้องร้อง

องค์กรอัยการถือเป็นองค์กรหลักที่คอยทำหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน และรัฐ ในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี ดังนั้นองค์กรอัยการจึงถือว่าเป็นองค์กรที่มีความสำคัญมากในการดำเนินคดีอาญาชั้นฟ้องร้องคดีองค์กรหนึ่ง เนื่องจากมีอำนาจในการฟ้องร้องดำเนินคดีต่อบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ซึ่งการใช้ดุลพินิจดำเนินคดีฟ้องร้องหรือไม่ฟ้องคดีเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง และเปรียบเสมือนเป็นการใช้อำนาจทางตุลาการ การฟ้องร้องดำเนินคดีมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประเทศ และสิทธิเสรีภาพของประชาชน มีผลเกี่ยวพันไปถึงพยาน ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา และครอบครัวของบุคคลดังกล่าว ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐในกระบวนการยุติธรรม การใช้ดุลพินิจในการออกคำสั่งฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดีของอัยการจึงเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญมาก ดังนั้นจึงต้องมีการกำหนดกลไกตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการดังกล่าว ซึ่งกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของพนักงานอัยการ อาจแบ่งได้ดังนี้

(1) การตรวจสอบภายในองค์กร ถือเป็นการควบคุมภายในซึ่งมีลักษณะเป็นการปกครองตามลำดับชั้นบังคับบัญชา โดยผู้บังคับบัญชาของอัยการมีอำนาจติดตามดูแลกำกับการดำเนินงานของผู้ใต้บังคับบัญชาผู้นั้นได้ และผู้ใต้บังคับบัญชาจะต้องรายงานหรือเสนอความเห็นชอบต่อผู้บังคับบัญชาตามวิธีการที่กำหนด ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุด มีมาตรการในการตรวจสอบตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ดังนี้

ก. ในกรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี และกรณีที่มีคำสั่งเกี่ยวกับของกลางที่มีผลไม่ขอริบทุกคดีนั้น สำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดให้หัวหน้าพนักงานอัยการและอัยการจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ จัดทำรายงานบัญชีแสดงรายละเอียดโดยสรุป โดยจัดทำเป็นรายเดือนตามแบบและวิธีการที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด แล้วรายงานต่ออธิบดีอัยการฝ่ายคดีอาญาหรืออธิบดีอัยการเขต แล้วแต่กรณี และอธิบดีอัยการฝ่ายคดีอาญาหรืออธิบดีอัยการเขตมีอำนาจเรียกสำนวนคดีหนึ่งคดีใดมาตรวจสอบและพิจารณาประกอบรายงานบัญชีแสดงรายละเอียดดังกล่าวได้[49]

ข. กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้พิจารณาสั่งไม่ฟ้อง กรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีใดจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของ

---

[49] ทัศนีย์ ฉัตรศักดารักษ์, “ระบบการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2553), น. 61.

ประชาชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือ ต่อผลประโยชน์ของประเทศ[50]

ค. กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ตัดสินชี้ขาดคดีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี กรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญา มาตรา 145

การตรวจสอบดังกล่าวถือเป็นการตรวจสอบโดยองค์กรภายในองค์กร โดยใช้วิธีการตรวจสอบสำนวนของพนักงานอัยการโดยผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นซึ่งถือเป็นการตรวจสอบตามปกติทั่วไป แต่นอกจากการตรวจสอบตามลำดับชั้นการบังคับบัญชาแล้ว ยังมีการตรวจสอบจากสำนักงานคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) สำนักงานวิชาการ สำนักงานคดีอัยการสูงสุด และสำนักงานคดีศาลสูงอีกด้วย และหากประชาชนผู้มีส่วนได้เสียมีข้อสงสัยในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการย่อมสามารถร้องขอต่อผู้บังคับบัญชาระดับสูง เพื่อขอให้มีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการตามที่ตนต้องการได้เช่นกัน[51]

(2) การตรวจสอบภายนอกองค์กร คือ การตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจจากองค์กรอื่น ซึ่งจะทำให้องค์กรอัยการมีความระมัดระวังในการใช้อำนาจ อยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ใช้อำนาจอย่างเป็นภาวะวิสัย และส่งผลให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนมากขึ้น โดยการตรวจสอบการใช้อำนาจจากภายนอก สามารถจำแนกได้ ดังนี้

(ก) การตรวจสอบโดยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 ว่า กรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี ซึ่งคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ให้มีการส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งคำสั่งไม่ฟ้องคดีไปยังผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี เพื่อให้บุคคลดังกล่าวตรวจสอบการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการอีกชั้นหนึ่ง

(ข) การตรวจสอบโดยผู้เสียหาย กฎหมายได้กำหนดให้ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีอาญาได้เองโดยตรง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 และแม้ว่าพนักงานอัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นแล้ว กฎหมายก็ยังไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายในการดำเนินการฟ้องร้องคดี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 34 เนื่องจากการดำเนินคดีของผู้เสียหายและอัยการแบ่งแยกออกจากกันอย่างเป็นเอกเทศ ทำให้ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาเองได้โดยอิสระ ทั้งนี้

---

[50] ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547, ข้อ 78 (หลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง)

[51] *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 49,* น. 61.

เพื่อต้องการให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ และผู้เสียหาย ผู้ถูกกล่าวหา หรือผู้มีส่วนได้เสีย ยังสามารถตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการได้อีก โดยการใช้สิทธิในการขอทราบสรุปพยานหลักฐานและความเห็นในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 146 วรรค 2 หรือตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 24 และสำนักงานอัยการสูงสุดก็มีการวางระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักอัยการ พ.ศ. 2547 กำหนดให้อัยการต้องตรวจสอบความถูกต้องของสำนวนและพิจารณาสั่งสำนวนโดยละเอียดรอบคอบ ไม่ว่าคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี[52] และในกรณีที่มีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีต้องแจ้งผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบโดยเร็ว[53] อีกด้วย

(ค) การตรวจสอบโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 97 ซึ่งกำหนดว่า ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดสามารถคณะทำงานร่วมในการดำเนินการเกี่ยวกับการฟ้องคดี โดยตั้งตัวแทนฝ่ายละเท่าๆ กัน และหากไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีร่วมกันได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถฟ้องคดีได้เองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน ซึ่งถือเป็นกลไกการตรวจสอบอำนาจการสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการสูงสุด ที่กฎหมายให้อำนาจแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ตรวจสอบ อีกทั้งกฎหมายยังให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ การกระทำความผิดเกี่ยวกับการร่ำรวยผิดปกติ อีกด้วย[54]

2.4.3 การตรวจสอบการใช้อำนาจในชั้นพิจารณาพิพากษา

อำนาจทางตุลาการ ถือเป็นหนึ่งในสามของอำนาจรัฐที่จะช่วยทำให้การปกครองรัฐเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อย และประชาชนในรัฐอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข โดยศาลเป็นองค์ที่หลักใช้อำนาจตุลาการในชั้นพิจารณาพิพากษาคดี ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ การตรวจสอบการใช้อำนาจในชั้นพิจารณาพิพากษาของศาล เป็นการตรวจสอบโดยกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติและรัฐธรรมนูญ ประเด็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของศาลในกระบวนการพิจารณาคดี จึงมีลักษณะที่แตกต่างไปจากการตรวจสอบในชั้นพนักงานสอบสวน หรือพนักงานอัยการ ทั้งนี้เนื่องจากว่าใน

---

[52] ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 56

[53] ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 84

[54] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 84

การพิจารณาคดีและพิพากษาของศาลนั้น เพื่อให้เกิดความยุติธรรม ศาลหรือตุลาการต้องมีความอิสระอย่างแท้จริง (Independence of Judge) โดยปราศจากการแทรกแซงทั้งจากอำนาจอธิปไตยอื่นหรือการแทรกแซงจากภายในองค์กรตุลาการเองในทางคดี[55]

หลักความเป็นอิสระของตุลาการ (Independence of Judge) กล่าวคือหลักการรับประกันความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจอื่นใด เพื่อให้สามารถดำรงตนในฐานะหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ คุณค่าและความสำคัญของหลักความเป็นอิสระในการพิพากษาคดีของผู้พิพากษาได้รับการยอมรับนับถือในสังคมอารยะทั้งหลายอย่างหนักแน่นมั่นคง และถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานอันเป็นหัวใจของหลักการปกครองโดยกฎหมาย (The Rule of Law) ของอังกฤษ ซึ่งมีนัยสำคัญหลักไม่ต่างจากหลักในเรื่องรัฐที่มีกฎหมายเป็นใหญ่ (Etat de droit/Legal State) ของฝรั่งเศส หรือ นิติรัฐ (Rechtsstaat) ของเยอรมนี หลักกระบวนการนิติธรรม (Due Process) ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งหลักการที่กล่าวมานั้น สุดท้ายแล้วมุ่งให้เกิดการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองเป็นสำคัญ หลักการที่รับรองความเป็นอิสระในการพิพากษาคดีของผู้พิพากษานี้ มิได้มีความประสงค์จะคุ้มครองตัวผู้พิพากษา หรือยอมให้อำนาจเบ็ดเสร็จแก่ผู้พิพากษาในการพิจารณาพิพากษาคดีได้ตามอำเภอใจ หรือตามคำสั่งของผู้หนึ่งผู้ใดโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้องชอบธรรมตามกฎหมาย เพราะแท้ที่จริงแล้ว การรับรองความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีของผู้พิพากษาตั้งอยู่บนข้อสันนิษฐานเบื้องต้นว่า ผู้พิพากษาจะพิจารณาพิพากษาคดีไปตามกฎหมาย และนำกฎหมายที่มีอยู่มาตีความปรับเข้ากับข้อเท็จจริงแห่งคดีด้วยความรอบคอบและโดยวิจารณญาณแห่งวิชาชีพของตน เพื่อรักษาและปกป้องความยุติธรรมและเพื่อให้ประชาชนทุกคนได้รับความยุติธรรมตามกฎหมายโดยเสมอหน้ากัน อันเป็นวัตถุประสงค์หลักของการปกครองโดยกฎหมายนั่นเอง [56]

ดังนั้นเพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีของตุลาการเป็นไปโดยอิสระและเป็นกลางปราศจากการแทรกแซงของฝ่ายบริหาร จึงต้องแยกผู้พิจารณาพิพากษาคดีออกจากหน่วยงานทางธุรการของศาล และจะต้องกำหนดหลักประกันสำหรับคุ้มครองความเป็นอิสระของผู้พิจารณาคดีไว้โดยชัดแจ้ง โดยที่หลักประกันนั้นจะต้องเพียงพอที่จะทำให้ผู้พิพากษาพิพากษาคดีไปได้โดยไม่ต้องหวั่นเกรงว่าจะถูกถอดถอน โยกย้ายตำแหน่ง หรือลดเงินเดือนหรือกระทำให้พ้นจากตำแหน่งได้ หากคำพิพากษานั้นไม่เป็นที่พอใจของผู้มีอำนาจในรัฐ ดังนั้น ศาลจะเป็นอิสระหรือไม่จึงอยู่ที่หลักประกันความเป็นอิสระของผู้พิพากษา ไม่ใช่อยู่ที่ว่าหน่วยงานธุรการจะต้องไม่ใช่ฝ่าย

---

[55] *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 36,* น. 86-87.

[56] สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, "การตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา," บทบัณฑิตย์, เล่มที่ 64, ตอน 3, น. 41 (2551).

บริหาร แต่หลักการรับประกันความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจอื่นใดนั้น เพื่อให้ตุลาการสามารถดำรงตนในฐานะหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่[57]

หลักความเป็นอิสระของตุลาการ จึงเป็นสาระสำคัญส่วนหนึ่งของหลักนิติธรรมในการปกครองบ้านเมือง กล่าวคือ ผู้พิพากษาหรือตุลาการต้องมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีภายใต้กฎหมาย (นิติรัฐ) เพื่อให้ผู้พิพากษาหรือตุลาการสามารถดำรงตนให้เป็นกลางในการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่างๆ โดยปราศจากอคติ สามารถวินิจฉัยข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีหรือออกคำสั่งได้อย่างถูกต้อง ตรงไปตรงมาโดยปราศจากการแทรกแซงหรือสั่งการจากบุคคลอื่นหรือองค์กรอื่น[58]

2.4.3.1 การตรวจสอบภายในองค์กร

เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่โดยลำดับการบังคับบัญชาของแต่ละองค์กร ซึ่งจะมีผลให้ผู้รับผิดชอบองค์กรต้องดำเนินการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ รวมทั้งการใช้อำนาจให้ถูกต้องด้วย โดยการตรวจสอบภายในองค์กรของศาล สามารถแยกได้ ดังนี้

1. ระบบการเรียกสำนวนคืน กล่าวคือ ประธานศาลฎีกาได้ออกระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการว่าด้วยการเรียกคืนคดีและการโอนสำนวนคดีให้พึงกระทำได้เฉพาะ กรณีองค์คณะผู้พิพากษาดำเนินการพิจารณาไปโดยล่าช้าเกินสมควร โดยปราศจากเหตุผล องค์คณะผู้พิพากษาพิจารณาคดีโดยขัดต่อกฎหมายอย่างชัดแจ้ง หรือขัดแย้งกับแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่เป็นบรรทัดฐาน หรือขัดต่อความเป็นธรรมโดยปราศจากเหตุผลอันควร หรือองค์คณะผู้พิพากษาดำเนินกระบวนพิจารณาอันมีผลกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรมประการอื่น เมื่อมีการเรียกคืนสำนวนใดแล้ว ให้ผู้เรียกคืนและโอนสำนวนคดี โอนสำนวนคดีนั้นให้องค์คณะผู้พิพากษาอื่นรับผิดชอบแทน แต่การจ่ายสำนวนคดีต้องปฏิบัติตามระเบียบราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมว่าด้วยการจ่ายสำนวนคดี พ.ศ. 2544[59]

2. หลักการพิจารณาโดยองค์คณะผู้พิพากษา[60] เป็นการให้ความสำคัญกับกลไกการตรวจสอบองค์กรภายในองค์กรศาลเอง เพื่อมิให้เกิดความผิดพลาดในการรับฟังพยานหลักฐานต่างๆ โดยเหตุนี้ผู้พิพากษาหรือตุลาการซึ่งมิได้นั่งพิจารณาในคดีใดก็จะทำคำพิพากษาหรือคำ

---

[57] *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 36,* น. 87-88.

[58] ชาญวิทย์ รักษ์กุลชน, “หลักนิติธรรมกับหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในการพิจารณาคดี” ในรวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 13 “ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมืองภายใต้หลักนิติธรรม,” (2558), น. 352.

[59] *เพิ่งอ้าง,* น. 361.

[60] *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 36*, น. 96-99.

วินิจฉัยในคดีนั้นไม่ได้ เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัย หรือมีเหตุจำเป็นอันมิอาจ ก้าวล่วงได้ เพื่อต้องการให้ผู้พิพากษาที่นั่งร่วมพิจารณาเป็นองค์คณะนั้น ตรวจสอบกันเอง และเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้อย่างเต็มที่ และรอบคอบมากยิ่งขึ้น ซึ่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 กำหนดเรื่ององค์คณะของผู้พิพากษาไว้ กล่าวคือ 1) องค์คณะพิจารณาและพิพากษาในศาลชั้นต้น นอกจากในศาลแขวงและศาลยุติธรรมอื่นนั้น ต้องประกอบด้วยผู้พิพากษาอย่างน้อยสองคน และต้องไม่เป็นผู้พิพากษาประจำศาลเกินหนึ่งคน จึงจะเป็นองค์คณะที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวง และหากปรากฏกรณียกเว้น กล่าวคือ ในกรณีปรากฏว่าในระหว่างพิจารณาคดี หากปรากฏเหตุสุดวิสัยจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ ทำให้ผู้พิพากษาในองค์คณะไม่อาจนั่งพิจารณาคดีนั้นได้ต่อไป ในศาลชั้นต้นให้อธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้น อธิบดีผู้พิพากษาภาค ผู้พิพากษาหัวหน้าศาล หรือรองอธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้น หรือผู้พิพากษาในศาลชั้นต้น หรือผู้พิพากษาในศาลชั้นต้นซึ่งบุคคลดังกล่าวมอบหมาย นั่งพิจารณาคดีนั้นแทนต่อไป ซึ่งผู้พิพากษาต้องนั่งพิจารณาให้ครบองค์คณะตลอดการพิจารณา ถึงแม้คู่ความจะไม่คัดค้านเรื่ององค์คณะก็ตาม หากปรากฏกรณีว่ามีการนั่งพิจารณาไม่ครบองค์คณะ ก็เป็นการพิจารณาคดีที่ไม่ชอบด้วยพระธรรมนูญศาล เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงดังกล่าวในศาลสูง ศาลสูงก็ต้องย้อนสำนวนไปให้ศาลชั้นต้นพิจารณาพิพากษาใหม่ และคู่ความยกขึ้นเป็นประเด็นในชั้นอุทธรณ์หรือฎีกาได้ สำหรับในกรณีของการทำคำพิพากษานั้น หากปรากฏเหตุสุดวิสัยจำเป็นอันมิอาจก้าวล่วงได้ กำหนดให้อธิบดีผู้พิพากษาภาค รองอธิบดีผู้พิพากษาศาลชั้นต้น หรือผู้พิพากษาหัวหน้าศาล แล้วแต่กรณี มีอำนาจในการลงลายมือชื่อทำคำพิพากษา และเฉพาะในศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาคและศาลชั้นต้น มีอำนาจทำความเห็นแย้งได้ด้วย2) องค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลอุทธรณ์และศาลฎีกา โดยหลักแล้วกฎหมายกำหนดให้ต้องมีองค์คณะอย่างน้อยสามคน จึงจะเป็นองค์คณะที่มีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีได้ หรือในกรณีมีการประชุมใหญ่ในศาลนั้นหรือในแผนกคดีของศาลนั้น ผู้พิพากษาศาลฎีกา ผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ หรือผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ภาค ที่เข้าประชุมใหญ่หรือประชุมแผนกและได้ตรวจสำนวนคดีที่เข้าประชุมแล้ว เป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาได้ เว้นแต่กรณีของศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะประกอบด้วยผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวนเก้าคน ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

3. การตรวจสอบในชั้นไต่สวนมูลฟ้อง การไต่สวนมูลฟ้อง หมายถึงกระบวนการไต่สวนของศาลเพื่อวินิจฉัยคดีที่นำมาฟ้องต่อศาลว่ามีมูลหรือไม่มีมูล เป็นการกลั่นกรองคดี ก่อนที่ศาลจะรับคดีนั้นไว้พิจารณาเพื่อพิพากษา โดยทั่วไปแล้ว การไต่สวนมูลฟ้องจะมีก็ต่อเมื่อได้มีคำฟ้องที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้วเท่านั้น ซึ่งสามารถแยกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้อง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162 (1) กำหนดให้ศาล ไต่สวนมูลฟ้อง

ก่อนเสมอ แต่ถ้าคดีนั้นอัยการได้ฟ้องจำเลยโดยข้อหาอย่างเดียวกันแล้ว ศาลจะไม่สั่งให้ไต่สวนมูลฟ้องก็ได้ ซึ่งในการไต่สวนมูลฟ้องคดีที่ผู้เสียหายเป็นโจทก์ ศาลมีอำนาจไต่สวนมูลฟ้องลับหลังจำเลย จำเลยจะไปศาลหรือไม่ไปก็ได้ ห้ามศาลถามคำให้การจำเลย และกรณีอัยการเป็นโจทก์ฟ้อง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162 (2) ศาลไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้อง แต่ถ้าศาลเห็นสมควร ศาลจะสั่งไต่สวนมูลฟ้องก็ได้ ในทางปฏิบัติศาลจะไม่สั่งไต่สวนมูลฟ้องเพราะถือว่าได้มีการกลั่นกรองโดยอัยการ มาก่อนแล้ว

การตรวจสอบการใช้อำนาจไต่สวนมูลฟ้องก็คือ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 167 เมื่อศาลไต่สวนแล้วปรากฏว่าคดีมีมูล ให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาต่อไป เฉพาะกระทงที่มีมูล ถ้าคดีไม่มีมูลให้พิพากษายกฟ้อง ในกรณีสั่งว่าคดีไม่มีมูลนั้น ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 170 กำหนดให้อำนาจโจทก์ สามารถอุทธรณ์ได้ตามบทบัญญัติว่าด้วยลักษณะอุทธรณ์ ฎีกา ซึ่งการให้สิทธิโจทก์อุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งในชั้นไต่สวนมูลฟ้องได้นี้ ถือเป็นกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจประการหนึ่ง โดยให้อำนาจศาลอุทธรณ์ตรวจสอบการใช้อำนาจของศาลชั้นต้น และให้อำนาจศาลฎีกาตรวจสอบการใช้อำนาจของศาลอุทธรณ์ อันถือเป็นการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจภายในองค์กรโดยศาลสูง เพื่อให้ศาลล่างใช้อำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย

2.4.2.2 การตรวจสอบภายนอกองค์กร

แม้ว่าศาลหรือตุลาการจะต้องมีความอิสระอย่างแท้จริง (Independence of Judge) โดยปราศจากการแทรกแซงทั้งจากอำนาจอธิปไตยอื่น และการให้องค์กรภายนอกเข้ามาตรวจสอบศาลหรือตุลาการ ถือเป็นการแทรกแซงอำนาจตุลาการก็จริงอยู่ แต่โดยที่ศาลก็เป็นองค์กรหนึ่งที่ใช้อำนาจอธิปไตย จึงต้องมีส่วนรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม ดังนั้นจึงต้องมีกฎหมายกำหนดให้มีการตรวจสอบองค์กรศาลได้เช่นกัน โดยรัฐธรรมนูญได้ กำหนดกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายตุลาการในทางคดีไว้บางลักษณะเท่านั้น เพื่อมิให้กระทบกระเทือนต่อหลักความเป็นอิสระของตุลาการมากเกินควร[61] ดังนี้

1. การถอดถอนผู้พิพากษาหรือตุลาการ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 กำหนดให้มีระบบถอดถอนผู้พิพากษาไว้ ดังนี้

มาตรา 270 ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิก สภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด

---

[61] สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, “ความโปร่งใสและการตรวจสอบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามแนวทางรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540,” บทบัณฑิตย์, เล่มที่ 54, ตอน 4, น. 76 (2541).

ผู้ใด มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วย คือ

(1) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(2) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

มาตรา 271 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้ คำร้องขอดังกล่าวจะต้องระบุพฤติการณ์ ที่กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวกระทำความผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน

สมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภาเพื่อให้วุฒิสภามีมติตามมาตรา 274 ให้ถอดสมาชิกวุฒิสภาออกจากตำแหน่งได้

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้ถอดถอนบุคคลตามมาตรา 270 ออกจากตำแหน่งได้ตามมาตรา 164

นอกจากนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 244 ประกอบมาตรา 279 และมาตรา 280 ในกรณีที่ตุลาการประพฤติฝ่าฝืนมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรงและปรากฏว่ากระบวนการตรวจสอบภายในขององค์กรตุลาการปรากฏต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าการดำเนินการดังกล่าวจะไม่เป็นไปด้วยความเป็นธรรม ผู้ตรวจการแผ่นดินจะไต่สวนและเปิดเผยผลการไต่สวนดังกล่าวต่อสาธารณะก็ได้ ซึ่งผลการดำเนินงานของผู้ตรวจการแผ่นดินอาจนำไปสู่กระบวนการถอดถอนตุลาการได้

1. การตรวจสอบผ่านคณะกรรมการตุลาการ[62]

รัฐธรรมนูญบัญญัติให้วุฒิสภาเลือกผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 2 คน ซึ่งไม่เป็นหรือเคยเป็นผู้พิพากษา เข้าเป็นคณะกรรมการตุลาการ ซึ่งถือว่าผู้ทรงคุณวุฒินั้นเป็นตัวแทนของประชาชน เพราะผ่านการคัดเลือกจากวุฒิสภา เพื่อให้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารศาลยุติธรรม มีส่วนใน

---

[62] *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 36*, น. 119.

การพิจารณาความดี ความชอบ หรือลงโทษผู้พิพากษา ซึ่งมาตรการดังดังกล่าว เป็นกลไกที่ส่งเสริมให้ตัวแทนประชาชน สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจของสถาบันตุลาการ ภายใต้กรอบแนวคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

2. การตรวจสอบโดยคู่ความและบุคคลภายนอก

การตรวจสอบโดยคู่ความเป็นการตรวจสอบเกี่ยวกับการพิจารณาและพิพากษาคดี ซึ่งกฎหมายให้ศาลต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เพื่อเป็นการประกันความเป็นธรรมให้แก่คู่ความว่าจะได้รับการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างยุติธรรม ซึ่งกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ให้ศาลต้องปฏิบัติตาม และให้สิทธิแก่คู่ความ ดังนี้[63]

ก) การพิจารณาคดีของศาลต้องกระทำโดยเปิดเผย ซึ่งทำให้สาธารณะรู้เห็นการดำเนินคดีในชั้นพิจารณาและพิพากษาคดี อันเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ คือ เพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่จำเลยว่าจะได้รับการพิจารณาคดีโดยศาลที่ทรงความยุติธรรมและถูกต้อง เป็นการแสดงต่อสาธารณชนถึงความชอบธรรมในการบังคับใช้กฎหมาย เป็นการลดโอกาสในการบ่ายเบี่ยงความเป็นธรรม โดยอคติตลอดจนพฤติกรรมที่มิชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องในคดี รวมถึงปัญหาการทำคำพิพากษาโดยอคติ เป็นการทำให้กระบวนพิจารณาคดีรับความเชื่อมั่นจากประชาชน

ข) ศาลจะต้องมีการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม[64] กล่าวคือ ศาลต้องผูกพันต่อหลักประกันและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ตกเป็นจำเลยในคดี เช่น การใช้อำนาจตุลาการในการพิจารณาและพิพากษาคดีต้องคำนึงถึง ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพของจำเลยที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ตามกฎหมายอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน และหากถูกล่วงละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกเป็นข้อต่อสู้ในชั้นศาลได้ การนั่งพิจารณาคดีของศาลต้องมีผู้พิพากษา หรือตุลาการครบองค์คณะ และการพิจารณาพิพากษาคดีต้องกระทำโดยผู้พิพากษาที่เป็นกลาง และนอกจากนี้การพิจารณาคดีของศาลจะต้องเป็นไปด้วยความต่อเนื่อง และรวดเร็วอีกด้วย

ค) การให้เหตุผลในคำพิพากษา ถือเป็นกลไกอีกประการหนึ่งเพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของศาลเอง กล่าวคือ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญา มาตรา 186 (6) กำหนดให้ศาลต้องให้เหตุผลในการตัดสินทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย รวมทั้งต้องให้เหตุผลในคำสั่งระหว่างพิจารณาด้วยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญา มาตรา 187 (2) แม้ว่าการให้เหตุผลในคำพิพากษาหรือคำสั่งจะไม่ใช่สิทธิของจำเลย แต่เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบของศาลเอง

---

[63] *เพิ่งอ้าง*, น. 91-96.

[64] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 40 (3) และ (7)

และเพื่อประโยชน์ในการที่จำเลยสามารถใช้สิทธิในการอุทธรณ์ หรือฎีกาต่อไปทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย ว่าเหตุผลอันเป็นที่มาของคำพิพากษานั้นชอบด้วยกฎหมายเพียงใด หากในคำพิพากษาไม่ได้ระบุเหตุผลในการวินิจฉัยโดยชัดแจ้งเพียงพอ อาจทำให้จำเลยไม่ใช้สิทธิโต้แย้ง และส่งผลให้ไม่มีการตรวจสอบการพิจารณาและพิพากษาโดยศาลสูงในคดีดังกล่าวได้

ง) การให้สิทธิแก่คู่ความในการอุทธรณ์และฎีกา เป็นกลไกอย่างหนึ่งที่จะตรวจสอบการใช้อำนาจของศาลตามกฎหมาย โดยการอุทธรณ์และฎีกาเป็นสิทธิของคู่ความ กล่าวคือ เมื่อศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้น หากคู่ความไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลชั้นต้นอย่างไร ก็มีสิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นต่อศาลสูงต่อไป

ทั้งนี้ โดยกำหนดให้ศาลยุติธรรมมี 3 ชั้น ให้ศาลฎีกาเป็นศาลสูงสุดที่ควบคุมความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษาศาลล่าง ซึ่งการกำหนดให้มีการอุทธรณ์ ฎีกา ถือเป็นการตรวจสอบระหว่างกันเองตามชั้นศาลอีกด้วย

2.4.3.3 การตรวจสอบอื่นๆ

การตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรตุลาการด้านอื่นๆนี้จะขอกล่าวเกี่ยวกับการตรวจสอบในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กำหนดและรับรองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนไว้หลายประการ ที่ถือว่าเป็นเนื้อหาสาระสำคัญที่ผูกพันการใช้อำนาจของศาล และเพื่อตรวจสอบการดำเนินการของศาล ดังนี้[65]

1) องค์กรของรัฐทุกองค์กรซึ่งรวมถึงศาลด้วย ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 26)

2) สิทธิและเสรีภาพที่รับรองไว้โดยชัดแจ้ง โดยปริยาย หรือโดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับการคุ้มครอง และผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การบังคับใช้กฎหมายและการตีความทั้งปวง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 27)

3) บุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาล หรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้ อีกทั้งบุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติได้โดยตรง

---

[65] *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 67,* น. 89-91.

หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดที่มีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 28)

4) การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ และกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปโดยไม่มุ่งหมายใช้บังคับ แก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ โดยต้องระบุบทบัญญัติรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจตรากฎหมาย (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 29)

5) บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมจะกระทำมิได้ แต่การลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือตามกฎหมายบัญญัติ ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม และการจับ คุมขัง ตรวจค้นตัวบุคคลหรือการกระทำใดอันกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในชีวิตและร่างกายจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 32)

6) สิทธิของบุคคลในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวย่อมได้รับความคุ้มครอง และการกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลายซึ่งข้อความหรือภาพไม่ว่าด้วยวิธีการใดไปยังสาธารณชน อันเป็นการละเมิดหรือกระทบสิทธิข้างต้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน อีกทั้งบุคคลย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน ตามที่กฎหมายบัญญัติ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 35)

7) บุคคลย่อมมีเสรีภาพในเคหสถาน และได้รับการคุ้มครองในการที่จะอยู่อาศัยและครอบครองเคหสถานโดยปกติสุข การเข้าไปในเคหสถานโดยปราศจากความยินยอมของผู้ครอบครอง หรือการตรวจค้นเคหสถานจะกระทำมิได้ เว้นแต่อาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 33)

8) บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการสื่อสารถึงกันโดยทางที่ชอบด้วยกฎหมาย การตรวจการกัก หรือการเปิดเผยสิ่งสื่อสารที่บุคคลมีติดต่อถึงกัน รวมทั้งการกระทำด้วยประการอื่นใดเพื่อให้ล่วงรู้ถึงข้อความในสิ่งสื่อสารทั้งหลายที่บุคคลมีติดต่อถึงกันจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งรัฐ หรือเพื่อรักษาความสงบ

เรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 36)

9) ศาลต้องผูกพันต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และต้องบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญที่กำหนดสิทธิเสรีภาพไว้ หากมีบทบัญญัติของกฎหมายใดที่จะใช้บังคับแก่คดี ที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรมก็จะส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

2.5 หลักความขัดแย้งกันในบทบาทหน้าที่

ความขัดแย้งกันในบทบาทหน้าที่ คือการที่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการหาประโยชน์อันเนื่องมาจากตำแหน่งหน้าที่นั้น หรือเข้าไปปฏิบัติหน้าที่โดยที่เป็นการขัดแย้งกันในตำแหน่งที่ปฏิบัตินั้นๆ เช่น การดำรงตำแหน่งหน้าที่ของบุคคลในขณะเดียวกันซึ่งหน้าที่นั้นเป็นหน้าที่ที่อยู่ในอำนาจอธิปไตยที่ต่างกัน ย่อมเป็นการต้องห้ามโดยเฉพาะอย่างยิ่งการเป็นสมาชิกรัฐสภา ซึ่งใช้อำนาจนิติบัญญัติ และในขณะเดียวกันก็เป็นข้าราชการประจำซึ่งใช้อำนาจบริหารหรือเป็นผู้พิพากษาซึ่งใช้อำนาจตุลาการย่อมกระทำมิได้[66]

ดังนั้น หลักความขัดแย้งกันในบทบาทหน้าที่ จึงมีนัยที่สำคัญอยู่ 2 ลักษณะ คือ[67]

ก. เกี่ยวกับการหาประโยชน์ในหน้าที่ (Conflict of Interest) ได้แก่ การแสวงหาประโยชน์จากการดำรงตำแหน่งหน้าที่

ข. เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ที่ขัดกัน (Conflict of Role) ได้แก่ การดำรงตำแหน่งในหน้าที่ที่ขัดแย้งกันในตำแหน่งที่ใช้อำนาจอธิปไตยที่แตกต่างกัน หรือการสวมหมวกหลายใบ

2.5.1 แนวความคิดเรื่องความขัดแย้งกันในบทบาทหน้าที่

แนวความคิดอันเป็นที่มาของหลักความขัดแย้งกันในบทบาทหน้าที่นี้ มีที่มาจากหลักการแบ่งอำนาจ หรือ Separation of powers ระหว่างผู้ใช้อำนาจอธิปไตย 3 ฝ่าย อันได้แก่ อำนาจบริหาร อำนาจตุลาการ และอำนาจนิติบัญญัติเพื่อก่อให้เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน (Check and Balance) เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจโดยมิชอบ (Abuse of power) หรือป้องกันกรณีผู้ใช้อำนาจรัฐในกรณีที่มีการ “สวมหมวกหลายใบ” ที่แต่ละหน้าที่มีความขัดกัน หรือที่เรียกว่า Incompatible Principle และโดยเฉพาะในการดำเนินคดีอาญาก็เพื่อให้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาให้เกิดความโปร่งใส (Transparency) นำไปสู่การตรวจสอบการใช้

---

[66] คณิต ณ นคร, รัฐธรรมนูญกับกระบวนการยุติธรรม, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549), น. 78.

[67] สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, “หลักความขัดแย้งกันในบทบาทหน้าที่,” ในหนังสือยืนหยัดบนหลักนิติธรรม (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น. 186.

อำนาจรัฐ (Accountability) อีกด้วย กล่าวโดยสรุปแล้ว “ความขัดแย้งกันในบทบาทหน้าที่” หรือ Incompatible Principle ในทางกฎหมาย จึงหมายถึงการที่บุคคลคนหนึ่งไม่สามารถแสดงบทบาทหน้าที่บางอย่างในขณะเดียวกันหรือพร้อมๆ กัน โดยเฉพาะการเป็นผู้ควบคุมหลักเกณฑ์ในขณะเดียวกันก็จะเป็นผู้ตรวจสอบการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ด้วย[68]

หลักความขัดแย้งกันในบทบาทหน้าที่ มีที่มาจากหลักการที่สำคัญ 2 ประการ ดังนี้

1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of powers)

หลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักการสำคัญที่กำหนดให้องค์กรที่ใช้อำนาจรัฐแบ่งแยกออกจากกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการผูกขาดอำนาจไว้ที่บุคคลคนเดียวหรือองค์กรเดียว ไม่ให้เกิดการใช้อำนาจโดยเผด็จการ โดยไม่มีบุคคลหรือองค์กรใดตรวจสอบได้เพื่อเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยมีการจัดให้อำนาจหนึ่งสามารถยับยั้งอีกอำนาจหนึ่งได้ ดังนั้นเพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้องค์กรใดมีการใช้อำนาจเกินขอบเขต และเป็นการคานอำนาจมิให้องค์กรใดมีอำนาจสูงสุดเพียงองค์กรเดียว จึงต้องมีการให้อำนาจแต่ละองค์กรในการตรวจสอบซึ่งกันและกัน อันจะทำให้การใช้อำนาจรัฐละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ยากยิ่งขึ้น ซึ่งในประเทศที่ปกครองโดยระบบประชาธิปไตยจะมีการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจออกเป็น 3 ฝ่าย ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติเป็นอำนาจในการตรากฎหมาย อำนาจบริหารเป็นอำนาจในการปกครองประเทศ และอำนาจตุลาการเป็นอำนาจในการดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี และโดยหลักการและทฤษฎีแล้ว การแบ่งแยกอำนาจไม่จำเป็นต้องให้องค์กรผู้ใช้อำนาจทั้ง 3 องค์กรมีความเท่าเทียมกันเสมอไป อำนาจหนึ่งอำนาจใดอาจอยู่เหนืออีกอำนาจหนึ่งได้ แต่การอยู่เหนืออำนาจหนึ่งจะไม่ต้องเป็นไปในลักษณะเบ็ดเสร็จเด็ดขาด เนื่องจากยังต้องอยู่ภายใต้หลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and balance)[69]

2) หลักเรื่องผลประโยชน์ขัดกัน หรือ Conflict Of Interest[70]

หลักเรื่องผลประโยชน์ขัดกัน หรือ Conflict Of Interest คือ ความไม่สอดคล้องกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับหน้าที่สาธารณ โดยผลประโยชน์ส่วนตนมีอิทธิพลหรือน่าจะมีอิทธิพลต่อการปฏิบัติหน้าที่หรือความรับผิดชอบ ทำให้ขาดความเป็นอิสระ ความเป็นกลางและความเป็นธรรม ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อความเสียหายของประโยชน์สาธารณะ

---

[68] *เพิ่งอ้าง,* น. 187.

[69] จันทนา เกษมโกสินทร์, “การโต้แย้งคัดค้านคำสั่งในคดีอาญา : ศึกษากรณีการออกหมายจับ,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557), น. 42-43.

[70] *เพิ่งอ้าง,* น. 44-46.

ลักษณะการขัดกันซึ่งผลประโยชน์ของผู้พิพากษาในคดีอาญา อาจพิจารณาได้จากความหมาย ของหน้าที่สาธารณะและผลประโยชน์ในทางส่วนตัวของผู้พิพากษา ดังนี้

หน้าที่สาธารณะ (Public interest) ของผู้พิพากษา ได้แก่ หน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดพิจารณาพิพากษาข้อพิพาท อันมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างและอำนวยความยุติธรรมให้เกิดขึ้นทั้งแก่คู่ความในคดีและสังคม ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่สาธารณะของผู้พิพากษาดังกล่าว จึงต้องธำรงรักษาไว้ซึ่งความเชื่อมั่นของสังคมและคู่ความ และต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นธรรมและเป็นกลาง

สำหรับผลประโยชน์ในทางส่วนตัว (Private interest) ของผู้พิพากษา อาจเป็นผลประโยชน์หรือส่วนได้เสียทั้งโดยตรงและโดยปริยายที่อาจทำให้เกิดการขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม หรือทำให้ผู้พิพากษาเกิดอคติในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทตลอดจนการพิจารณาพิพากษาคดี

2.5.2 ผลของหลักความขัดแย้งกันในบทบาทหน้าที่[71]

จากแนวความคิดเรื่องความขัดแย้งกันในบทบาทหน้าที่ (Incompatible Principle) ซึ่งมีที่มาจากหลักการแบ่งแยกอำนาจ หรือ Separation of Powers และหลักเรื่องผลประโยชน์ขัดกัน หรือ Conflict Of Interest ดังกล่าวข้างต้นนั้นส่งให้เกิดผลที่สำคัญดังนี้

1) การห้ามมิให้ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยประเภทหนึ่งไปใช้อำนาจอธิปไตยอื่น

ดังได้กล่าวแล้วว่าการแบ่งแยกอำนาจอธิปไตยออกเป็น 3 ลักษณะ คือ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการคานอำนาจระหว่างองค์กรทั้งสามมิให้มีองค์กรใดองค์กรหนึ่งภายในรัฐ เป็นองค์กรที่มีอำนาจสูงสุดเพียงองค์กรเดียว อันอาจนำไปสู่การตัดสินใจกระทำการใดที่อาจเกิดความผิดพลาดขึ้นได้ อีกทั้งเป็นการคุ้มครองและเป็นหลักประกันต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนภายในรัฐนั้นด้วย ดังนั้นหากมีการแบ่งแยกอำนาจออกเป็น 3 ลักษณะก็จริง แต่ผู้ใช้อำนาจกลับเป็นองค์กรหรือบุคคลเดียวกันแล้ว ก็จะปราศจากกลไกในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจได้ ดังนั้นโดยผลของหลักความขัดแย้งกันในบทบาทหน้าที่นี้จึงห้ามมิให้ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยประเภทหนึ่งไปใช้อำนาจอธิปไตยอื่น เช่น การห้ามมิให้ผู้เป็นรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารทำหน้าที่ หรือแสดงบทบาทในฐานะที่เป็นสมาชิกรัฐสภาซึ่งเป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ เป็นต้น

2) การห้ามมิให้ผู้ใช้อำนาจรัฐเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ที่มีเหตุที่จะกระทบต่อการตัดสินใจ

ดังได้กล่าวแล้วว่าการที่บุคคลซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่โดยที่ตนมีผลประโยชน์ส่วนตัวหรือส่วนบุคคลในเรื่องนั้นๆ แล้วก็เป็นการยากยิ่งที่ผู้นั้นจะปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างเที่ยงตรง

---

[71] *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 73,* น. 192-193.

ยุติธรรม ดังนั้น หลักความขัดแย้งกันในบทบาทหน้าที่นี้เองจึงห้ามมิให้ผู้ใช้อำนาจรัฐนั้นปฏิบัติหน้าที่ซึ่งตนมีผลประโยชน์ส่วนตัวหรือผลประโยชน์ส่วนบุคคล

2.5.3 บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักความขัดแย้งกันในบทบาทหน้าที่[72]

บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับหลักความขัดแย้งกันในบทบาทหน้าที่ตามผลของหลักความขัดแย้งในบทบาทหน้าที่ มีดังนี้

1. กฎหมายที่บัญญัติ ห้ามมิให้ผู้ใช้อำนาจอธิปไตยประเภทหนึ่งไปใช้อำนาจอธิปไตยอื่น อันจะทำให้เกิดการก้าวก่ายใช้อำนาจซึ่งกันและกัน ได้แก่

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวโดยเฉพาะ “หมวด 12 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” ใน “ส่วนที่ 2 การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์” ตามมาตรา 266 ที่บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช้สถานะหรือดำรงตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเองของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม ในเรื่องดังต่อไปนี้

ก. การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

ข. การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน เลื่อนตำแหน่ง และเลื่อนเงินเดือนของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ และมิใช่ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น

ค. การให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมิใช่ข้าราชการการเมือง พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น พ้นจากตำแหน่ง”

(2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับหลักความขัดแย้งกันในบทบาทหน้าที่ ดังจะเห็นได้จากมาตรา 59 (5) ที่บัญญัติว่า ข้าราชการตุลาการต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และมาตรา 59(6) บัญญัติว่า ข้าราชการตุลาการต้องไม่เป็นกรรมการพรรคการเมือง สมาชิกพรรคการเมือง หรือ ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง

---

[72] *เพิ่งอ้าง*, น. 195-201.

2. กฎหมายที่ห้ามมิให้ผู้ใช้อำนาจรัฐเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ ที่มีเหตุที่กระทบต่อการตัดสินใจ ได้แก่

(1) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 11 บัญญัติว่า เมื่อคดีถึงศาล ผู้พิพากษาคนหนึ่งคนใดในศาลนั้นอาจถูกคัดค้านได้ในเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

มาตรา 11 (2) ถ้าเป็นญาติเกี่ยวข้องกับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คือว่าเป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น หรือ

มาตรา 11 (4) ถ้าได้เป็นหรือเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้แทนหรือได้เป็นทนายความของคู่ความฝ่ายใด ฝ่ายหนึ่งมาแล้ว หรือ

มาตรา 11 (6) ถ้ามีคดีอีกเรื่องหนึ่งอยู่ในระหว่างพิจารณาซึ่งผู้พิพากษานั้นเอง หรือภริยาหรือญาติทางสืบสายโลหิตตรงขึ้นไป หรือตรงลงมาของผู้พิพากษานั้นฝ่ายหนึ่ง พิพาทกับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือภริยา หรือญาติทางสืบสายโลหิตตรงขึ้นไปหรือตรงลงมาของคู่ความฝ่ายนั้นอีกฝ่ายหนึ่ง เป็นต้น

(2) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีบทบัญญัติกำหนดหลักการไว้เช่นเดียวกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กล่าวคือ มาตรา 27 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กำหนดว่า ผู้พิพากษาในศาลใดซึ่งชำระคดีอาญา จะถูกตั้งรังเกียจตามบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

(3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. 2543

มาตรา 59 (1) บัญญัติว่า ข้าราชการตุลาการต้องไม่เป็นกรรมการ หรือดำรงตำแหน่งหน้าที่ใดในรัฐวิสาหกิจหรือกิจการอื่นของรัฐทำนองเดียวกัน

มาตรา 59 (2) บัญญัติว่า ข้าราชการตุลาการต้องไม่เป็นกรรมการ ผู้จัดการ ปรึกษากฎหมายหรือดำรงตำแหน่งอื่นใด ที่มีลักษณะงานคล้ายคลึงกันในห้างหุ้นส่วนบริษัท

มาตรา 59 (3) บัญญัติว่า ข้าราชการตุลาการต้องไม่ดำรงตำแหน่งใดๆ ในหน่วยงานของรัฐที่มีลักษณะขัดหรือแย้งต่อการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตุลาการตามระเบียบที่ ก.ต. กำหนด

มาตรา 59 (4) บัญญัติว่า ข้าราชการตุลาการต้องไม่ประกอบอาชีพหรือวิชาชีพหรือกระทำกิจการใด อันเป็นการกระทบกระเทือนถึงการปฏิบัติหน้าที่หรือเสื่อมเสียถึงเกียรติศักดิ์แห่งตำแหน่งหน้าที่ราชการตามระเบียบที่ ก.ต. กำหนด

(4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว โดยเฉพาะ “หมวด 12 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ” ใน “ส่วนที่ 2 การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์” ตามมาตรา 265 (2) ที่ “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ อันมีลักษณะเป็นการผูกขาดตัดตอน หรือเป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม” หรือตามมาตรา 269 ที่บัญญัติว่า “นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องไม่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัท หรือไม่คงไว้ซึ่งความเป็นผู้ถือหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทต่อไป ทั้งนี้ตามจำนวนที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีที่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใดประสงค์จะได้รับประโยชน์จากรณีดังกล่าวต่อไป ให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้น แจ้งให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งและให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้นั้นโอนหุ้นในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทดังกล่าวให้นิติบุคคลซึ่งจัดการทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา 269 วรรคสอง บัญญัติให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะกระทำการใดอันมีลักษณะเป็นการเข้าไปบริหารหรือจัดการใดๆ เกี่ยวกับหุ้นหรือกิจการของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทตามวรรคหนึ่งมิได้

(5) ประมวลกฎหมายอาญา

มาตรา 152 บัญญัติว่า ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงาน มีหน้าที่จัดการหรือดูแลกิจการใด เข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เนื่องด้วยกิจการนั้น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปีและปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท

มาตรา 143 ผู้ใดเรียก รับหรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เป็นการตอบแทนในการที่จะจูงใจหรือได้จูงใจเจ้าพนักงาน สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ สมาชิกสภาจังหวัดหรือสมาชิกสภาเทศบาล โดยวิธีอันทุจริตหรือผิดกฎหมายหรือโดยอิทธิพลของตนให้กระทำการ หรือไม่กระทำการในหน้าที่อันเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่บุคคลใด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(6) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

มาตรา 11 บัญญัติว่า เมื่อคดีถึงศาล ผู้พิพากษาคนหนึ่งคนใดในศาลนั้นอาจถูกคัดค้านได้ในเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้ อาทิใน (1) ถ้าผู้พิพากษานั้นมีผลประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องอยู่ในคดีนั้น หรือใน (7) ถ้าผู้พิพากษานั้นเป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

2.6 หลักความเป็นกลาง (Principle of Impartiality)

หลักความเป็นกลาง (Principle of Impartiality) ถือว่าเป็นหัวใจสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เนื่องจากหากผู้ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่ว่าจะเป็นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ผู้พิพากษา ดำเนินคดีด้วยความลำเอียง อคติ และไม่เป็นกลางแล้ว ความยุติธรรมก็อาจหามีขึ้นได้ ดังนั้นหลักความเป็นกลางจึงเป็นหลักประกันความเป็นธรรมที่ดีให้กับผู้ต้องอยู่ภายใต้บังคับของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

2.6.1 แนวคิดของหลักความเป็นกลาง

หลักความเป็นกลางเกิดขึ้นจากความคิดที่ว่า หากบุคคลมีอำนาจสั่งการในเรื่องที่ตนมีส่วนได้เสียอยู่ บุคคลนั้นก็จะสูญเสียความเป็นกลางและไม่อาจสั่งการโดยปราศจากอคติในเรื่องนั้นๆ ได้ ดังนั้นหลักนี้จึงนำมาใช้ในองค์กรของรัฐที่มีอำนาจวินิจฉัยตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นหลักความเป็นกลางของผู้พิพากษา หรือตุลาการซึ่งนำมาสู่หลักการคัดค้านผู้พิพากษาที่มีประโยชน์ได้เสียในคดีมิให้เป็นผู้วินิจฉัยคดีนั้น ซึ่งการห้ามมิให้ตุลาการวินิจฉัยตัดสินเรื่องใดๆ ที่ตนมีส่วนได้เสีย โดยการมีส่วนได้เสียต้องตีความในลักษณะอย่างกว้าง[73] กล่าวคือ ไม่ว่าจะเป็นกรณีที่ผู้วินิจฉัยคดีมีความสัมพันธ์กับคู่ความ ทั้งความสัมพันธ์ทางสายโลหิต ความสัมพันธ์ในฐานะเครือญาติ ความสัมพันธ์ในฐานะหุ้นส่วน ความสัมพันธ์ในฐานะลูกจ้างนายจ้าง กรณีที่มีส่วนรู้เห็นใดๆ ในคดี หรือเคยพิจารณาวินิจฉัยสั่งการในเรื่องนั้นมาก่อน ก็ถือเป็นกรณีที่ถือว่าผู้วินิจฉัยคดีมีส่วนได้เสียทั้งสิ้น

หลักความเป็นกลางของศาลโดยทั่วไป หมายความว่า หลักที่ศาลหรือผู้พิพากษาที่จะต้องพิจารณาคดีบนพื้นฐานของมาตรฐานความเป็นกลาง (objective criteria) มากกว่าบนพื้นฐานของความลำเอียง (bias) ความมีอคติ (prejudice) หรือความเอนเอียงเข้าข้าง (preferring) ในประโยชน์ได้เสียของฝ่ายหนึ่งเหนือกว่าอีกฝ่ายหนึ่งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือสามารถให้นิยามได้ว่า คือการที่ศาลปราศจากความลำเอียง ความเกลียดชัง หรือความเห็นอกเห็นใจต่อคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยศาลต้องวางตัวเป็นกลาง และต้องแสดงให้เห็นถึงความเป็นกลางนั้นด้วย ดังนั้นผู้พิพากษาในศาลมีหน้าที่จะต้องออกจากการพิจารณาในคดีที่ปรากฏเหตุที่เพียงพอว่า ความเป็นกลางของเขาเป็นที่สงสัย ทั้งนี้เพื่อจะทำให้คู่ความและสาธารณชนทั่วไปเชื่อและเห็นได้ว่าศาลมีความเป็นกลางอย่างแท้จริง[74]

---

[73] ภัสวรรณ อุชุพงศ์อมร, “ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง,” วารสารการเมืองการบริหาร และกฎหมาย, ปีที่ 8, ฉบับที่ 1, น. 485.

[74] ถาวร เกษมะณี, “หลักความเป็นกลางของศาล,” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), น. 10.

หลักความเป็นกลางของศาลเป็นหลักประกันความยุติธรรมอย่างหนึ่งที่จะทำให้คู่ความเชื่อมั่นได้ว่า คำพิพากษาที่ตัดสินโดยศาลนั้นได้ตัดสินด้วยความยุติธรรม เป็นกลางและปราศจากความลำเอียงหรืออคติจากตัวผู้พิพากษาเอง ในทุกประเทศที่เป็นรัฐยุคใหม่มีการวางหลักดังกล่าวไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญและคำพิพากษาของศาลว่า ศาลหรือผู้พิพากษาจะต้องไม่มีความสัมพันธ์ส่วนตัวกับคู่ความและต้องไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ฟ้องร้องซึ่งถ้าหากว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าศาลหรือผู้พิพากษานั้นจะมีความลำเอียงหรืออคติในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นไม่ว่าทางใด ก็ย่อมเป็นสิทธิของคู่ความในการที่จะปฏิเสธหรือร้องขอให้ศาลหรือผู้พิพากษาที่มีความเป็นกลางมาตัดสินคดีตนได้

นอกจากหลักความเป็นกลางแล้ว ยังมีอีกหลักหนึ่งที่สัมพันธ์กับหลักความเป็นกลางของศาล นั้นก็คือ หลักความเป็นอิสระของศาล (Independence of the Judiciary) หมายถึงการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลหรือผู้พิพากษาต้องไม่ตกอยู่ใต้บังคับหรืออิทธิพลของผู้ใด ไม่ว่าบุคคลภายนอกหรือผู้พิพากษาด้วยกันเอง ทั้งนี้เพื่อมิให้ผลของคดีเป็นไปตามความต้องการหรือเป็นไปตามใจของบุคคลใดหรือองค์กรใด การพิจารณาพิพากษาคดีอันเป็นหน้าที่ของศาลจะต้องเป็นไปด้วยความอิสระ ปราศจากอำนาจหรือสิ่งใดที่จะมากดดันหรือบังคับให้ศาลหรือผู้พิพากษาจะต้องตัดสินคดีไปในทางใดทางหนึ่ง หรืออาจจะกล่าวได้ว่าในการปฏิบัติหน้าที่ศาลหรือผู้พิพากษาจะต้องมีอิสระในการปรับใช้ตัวบทกฎหมายในการวินิจฉัยคดี และมีสิทธิออกความเห็นของตนได้โดยไม่ต้องถูกรบกวน หรือถูกกระทบกระเทือนจากอำนาจทางอื่น[75] ซึ่งความเป็นอิสระของผู้พิพากษานั้นแยกได้สองประการคือ ประการแรกความอิสระในเนื้อหา หมายถึง ความสามารถในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ปราศจากการแทรกแซงจากบุคคลใด หรือองค์กรใด และประการที่สองความอิสระในทางส่วนตัว หมายถึงผู้พิพากษาจะต้องสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยปราศจากความเกรงกลัวว่าจะได้รับผลร้ายหรือถูกกลั่นแกล้งอันเป็นผลมาจากการปฏิบัติหน้าที่

ความสัมพันธ์ระหว่างหลักความเป็นกลางและหลักความเป็นอิสระของศาลนั้นมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิด บุคคลที่ทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงไม่ว่าจากปัจจัยใดๆ อันจะมากระทบต่อการพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งถ้าหากว่ามีปัจจัยอย่างใดอย่างหนึ่งมีอิทธิพลเหนือตัวผู้พิพากษาและทำให้ผู้พิพากษาไม่มีอิสระในการพิจารณาคดีแล้ว การพิจารณาคดีนั้นย่อมไม่มีความเป็นกลางเช่นกัน เพราะว่าเมื่อผู้พิพากษาใดไม่อาจที่จะมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีแล้ว นับว่าผู้พิพากษานั้นได้ดำเนินกระบวนพิจารณาไปด้วยความรัก โลภ โกรธ หรือเกรงกลัวต่ออิทธิพล ทำให้ต้องสูญเสียความเป็นกลางในจิตใจไปในที่สุด และส่งผลกระทบต่อความยุติธรรมของคำพิพากษา[76]

---

[75] *เพิ่งอ้าง,* น. 12.

[76] *เพิ่งอ้าง*, น. 14.

เพราะฉะนั้นความยุติธรรมจะเกิดขึ้นไม่ได้ ถ้าหากว่าขาดหลักการใดหลักการหนึ่งไป เช่น หากศาลมีแต่หลักความอิสระแต่ไม่มีหลักความเป็นกลาง การพิจารณาพิพากษานั้นก็ไม่อาจมั่นใจได้ว่าเป็นการพิจารณาพิพากษาด้วยความเที่ยงธรรม ปราศจากอคติ ความลำเอียง หรือหากศาลมีแต่ความเป็นกลาง แต่ไม่มีความเป็นอิสระยังอยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาจากบุคคลใดหรือองค์กรใด ประชาชนก็ไม่อาจสนิทใจได้ว่าตนเองได้รับการพิจารณาพิพากษาด้วยความยุติธรรม

2.6.2 หลักความเป็นกลางของศาลตามกฎหมายต่างๆ

2.6.2.1 หลักความเป็นกลางของศาลในประเทศอังกฤษ

แนวความคิดเรื่องหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) ได้ถูกกล่าวไว้ในคำพิพากษาของประเทศอังกฤษหลายฉบับ ซึ่งในแต่ละฉบับก็ได้มีการปรับใช้หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติแตกต่างกันออกไปตามความเหมาะสมของแต่ละคดี แต่เมื่อนำหลักที่มีอยู่ในคำพิพากษาเหล่านั้นออกมารวมกัน สามารถสรุปและอธิบายได้ถึงองค์ประกอบสำคัญ 2 ประการของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ คือ ไม่มีผู้ใดสามารถเป็นผู้พิพากษาในคดีของตนเองได้ (No man shall be judge in his own cause) และการรับฟังความทั้งสองฝ่าย (Both sides shall be heard หรือ Audi alteram partem) หลักความเป็นกลางของศาลอังกฤษถือเป็นส่วนหนึ่งของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติที่มาจากหลักกฎหมายธรรมชาตินั่นเอง[77]

ในทางปฏิบัติหากผู้พิพากษาทราบก่อนการพิจารณาคดีว่าตนไม่สมควรนั่งพิจารณาพิพากษาคดีนั้น ไม่ว่าจะด้วยเหตุใดก็ตาม ผู้พิพากษานั้นจะต้องมอบคดีให้ผู้พิพากษาอื่นนั่งพิจารณาคดีแทน แต่ถ้าหากผู้พิพากษานั้นทราบเหตุที่ตนอาจจะไม่มีคุณสมบัติในการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นตั้งแต่เริ่มต้นคดี หรือทราบในระหว่างการพิจารณาคดี ผู้พิพากษานั้นก็จะขาดคุณสมบัติการเป็นผู้พิพากษาในคดีดังกล่าวตั้งแต่ได้รับทราบถึงเหตุนั้นเป็นต้นไป และคดีจะถูกโอนไปยังผู้พิพากษาคนอื่น แต่ถ้าหากผู้พิพากษานั้นเห็นว่าตนไม่ได้ขาดคุณสมบัติจากการเป็นผู้พิพากษาในการพิจารณาคดีดังกล่าว ผู้พิพากษานั้นจะต้องเปิดเผยเหตุนั้นต่อทนายความหรือคู่ความ เพื่อที่จะได้ให้คู่ความแสดงความประสงค์ว่าจะคัดค้านผู้พิพากษาด้วยเหตุดังกล่าวหรือไม่ อย่างไรก็ตามเมื่อปรากฏว่าผู้พิพากษานั้นมีประโยชน์ได้เสียในคดีหรือมีความสัมพันธ์กับคู่ความ พยานหรือทนายความ อันเป็นเหตุให้ปรากฏถึงความไม่เหมาะสม ความไม่เป็นธรรมและความลำเอียง (The appearance of impropriety, of unfairness or of bias) ผู้พิพากษานั้นจะขาดคุณสมบัติจากการเป็นผู้พิพากษาในคดีและการจะได้พิจารณาพิพากษาคดีหรือไม่ ไม่ได้ขึ้นอยู่กับว่าคู่ความจะคัดค้านหรือไม่[78]

---

[77] *เพิ่งอ้าง*, น. 15-16.

[78] *เพิ่งอ้าง*, น. 37-38.

เหตุที่อาจทำให้ผู้พิพากษาขาดคุณสมบัติในประเทศอังกฤษ จากหลักการดั้งเดิมของหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติที่ว่า ผู้พิพากษาที่เป็นคู่ความในคดีหรือมีประโยชน์ได้เสียโดยตรงทางการเงินในผลแห่งคำพิพากษาแห่งคดี จะไม่มีคุณสมบัติในการทำหน้าที่ผู้พิพากษาในคดีนั้น แม้ว่าผลประโยชน์ดังกล่าวจะเป็นการเล็กน้อยก็ตาม ต่อมาได้มีการขยายหลักการดังกล่าว จากเหตุที่เป็นคู่ความในคดีหรือมีประโยชน์ได้เสียทางการเงิน ก็รวมไปถึงเหตุอย่างอื่นด้วย ซึ่งเหตุดังกล่าวได้แก่[79]

1. มิตรภาพส่วนตัวและความเป็นอริ (Personal Friendship or Animosity)
2. ความสัมพันธ์ในครอบครัว (Family Relationship)
3. ประโยชน์ได้เสียในการพิจารณาคดี (Interest in the Proceedings)
4. ความลำเอียงส่วนตัว (Personal Bias)
5. ความเกี่ยวพันอื่นกับคดี (Other Associal with the Cases)
6. การนั่งพิจารณาอุทธรณ์ที่ผู้พิพากษานั้นเคยตัดสินไว้แล้ว (Sitting on Appeal Against Own Decision)

2.6.2.2 หลักความเป็นกลางของศาลในประเทศฝรั่งเศส[80]

ในประเทศฝรั่งเศสสิทธิของคู่ความในอันที่จำได้รับการพิจารณาคดีจากศาลที่มีความเป็นกลาง มีพื้นฐานมาจากกบทบัญญัติของอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (European Convention on Human Rights) มาตรา 6 (1) ได้บัญญัติรับรองหลักความเป็นกลางของศาลไว้ว่า “ในการตัดสินเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่ทางแพ่งของบุคคล หรือการกล่าวหาทางอาญาต่อบุคคล ทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรมและเปิดเผยภายในระยะเวลาตามสมควร โดยศาลที่เป็นอิสระและเป็นกลาง ที่กฎหมายกำหนด”

การยื่นถอดถอนผู้พิพากษาศาลในประเทศฝรั่งเศสออกจากการพิจารณาคดี ใช่ว่าจะสามารถยื่นได้ด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งตามที่คู่ความหรือผู้ยื่นคำร้องเห็นควร แต่การยื่นถอดถอนผู้พิพากษาในประเทศฝรั่งเศสจะต้องอ้างเหตุตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น โดยในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 341 วรรคสอง ได้กำหนดเหตุในการยื่นถอดถอนผู้พิพากษาไว้ด้วยกัน 8 เหตุ ดังนี้

1. ผู้พิพากษาหรือคู่สมรสมีประโยชน์ได้เสียส่วนตัวในคดีที่พิพาท
2. ผู้พิพากษาหรือคู่สมรสเป็นเจ้าหนี้ ลูกหนี้ ทายาท หรือผู้รับบริจาค (done) ของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

---

[79] *เพิ่งอ้าง*, น. 39-41.

[80] *เพิ่งอ้าง*, น. 56-57.

3. ผู้พิพากษาหรือคู่สมรสมีความสัมพันธ์ทางสายโลหิตหรือทางการแต่งงานกับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือกับคู่สมรสของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งนั้นนับได้สี่ลำดับชั้น (The fourth degree of kinship inclusive)

4. ผู้พิพากษาหรือคู่สมรสเคยดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ กับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หรือคู่สมรสของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งนั้น

5. ผู้พิพากษาได้รู้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับคดีนั้นมาก่อน ในฐานะที่เคยเป็นผู้พิพากษาอนุญาโตตุลาการ หรือเป็นทนายความของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

6. ผู้พิพากษาหรือคู่สมรสได้รับมอบหมายให้จัดการทรัพย์สิน (The administrative of the property) ของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

7. ปรากฏความสัมพันธ์ในการบังคับชา (subordination) ระหว่างผู้พิพากษาหรือคู่สมรส กับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือคู่สมรสของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

8. ปรากฏชัดแจ้งว่ามีความสัมพันธ์ฉันมิตร หรือความเป็นอริกันระหว่างผู้พิพากษาหรือคู่สมรส กับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือคู่สมรสของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

2.6.2.3 หลักความเป็นกลางของศาลตามหลักจริยธรรมบังกาลอร์ (Bangalor Principles of Judicial Conduct)

หลักจริยธรรมบังกาลอร์ เกิดขึ้นเนื่องมาจากการประชุม Ecosoc 2006/23 เรื่องการทำหลักพื้นฐานทางจริยธรรมของศาลยุติธรรมมีความเข้มแข็ง (Strengthening basic principle of judicial conduct) โดยคณะมนตรีด้านเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติ มีการอ้างที่มาของการบัญญัติหลักการดังกล่าวว่า เนื่องจากกฎบัตรสหประชาชาติที่ประเทศสมาชิกได้รับรองนั้น มีความมุ่งมั่นที่จะสร้างเงื่อนไขในการที่จะทำให้ความยุติธรรมดำรงอยู่ เพื่อให้ความร่วมมือระหว่างประเทศประสบความสำเร็จในการยกระดับและสนับสนุนด้านสิทธิมนุษยชน และเสรีภาพขั้นพื้นฐานโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ โดยหลักจริยธรรมบังกาลอร์ได้ถูกร่างขึ้นมาจากกลุ่มหัวหน้าผู้พิพากษาของประเทศในระบบคอมมอนลอว์ มีการประชุมครั้งที่สอง ณ เมืองบังกาลอร์ ประเทศอินเดีย โดยหัวหน้าผู้พิพากษาที่ร่วมกันร่างหลักการดังกล่าวได้ปรึกษาหารือต่อศาลยุติธรรมประเทศต่างๆ มากกว่า 80 ประเทศในทุกระบบกฎหมาย ซึ่งหลักจริยธรรมบังกาลอร์สร้างขึ้นจากความคิดที่ว่า ความเชื่อมั่นของสาธารณชน (The public confidence) เป็นจุดมุ่งหมายสูงสุดของบทบัญญัติของกฎหมายที่ดี (successful regulation) อันเป็นการย้ำแนวความคิดที่ว่า ความยุติธรรมจะสามารถมีขึ้นได้ หากสาธารณชนไว้วางใจศาลว่ามีความยุติธรรม [81]

[81] *เพิ่งอ้าง*, น. 22.

โดยหลักจริยธรรมบังกาลอร์จะประกอบด้วยหลักการที่ศาลควรต้องยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติตน เพื่อให้สาธารณชนเกิดความเชื่อมั่นต่อสถาบันศาลว่ามีความยุติธรรมอย่างแท้จริง ประกอบด้วย หลักความเป็นอิสระ (Independence) หลักความเป็นกลาง (impartiality) หลักความซื่อสัตย์ (integrity) หลักการวางตน (propriety) หลักความเท่าเทียม (equality) และหลักความสามารถในการปฏิบัติงาน (competence and diligence)[82]

หลักความเป็นกลางของศาลถูกนำมารวมบัญญัติไว้ในหลักจริยธรรมบังกาลอร์ ซึ่งหลักดังกล่าวถือว่าเป็นต้นแบบของจริยธรรมที่ได้จัดทำขึ้นเพื่อให้ประเทศสมาชิกใช้เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมของศาลยุติธรรมให้เป็นไปในทางเดียวกัน เป็นสากล และเป็นหลักประกันว่าบุคคลจะได้รับการพิจารณาคดีจากศาลที่มีความยุติธรรม และเพื่อรักษาไว้ซึ่งความเชื่อมั่นของสาธารณชนต่อระบบศาลยุติธรรมว่ามีความยุติธรรมอย่างแท้จริง โดยได้บัญญัติหลักความเป็นกลางของศาลไว้ใน Value 2 ว่าด้วยความเป็นกลาง (Impartiality) ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้[83]

1. ศาลหรือผู้พิพากษาจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในงานศาลยุติธรรมโดยปราศจากการเข้าข้าง ความลำเอียง หรืออคติ

2. ศาลหรือผู้พิพากษาไม่ว่าอยู่นอกศาลหรือในศาลต้องแน่ใจว่าจริยธรรมของตนจะสามารถรักษาและส่งเสริมความเชื่อมั่นของสาธารณชน หลักวิชาชีพกฎหมาย และคู่ความ ต่อความเป็นกลางของศาลหรือผู้พิพากษานั้น

3. ศาลหรือผู้พิพากษาจะต้องดำรงตนตามความสมควรให้เกี่ยวข้องกับมูลเหตุที่จะทำให้ศาลหรือผู้พิพากษานั้นขาดคุณสมบัติจากการพิจารณาและตัดสินคดีให้น้อยที่สุด

4. ศาลหรือผู้พิพากษาจะต้องไม่แสดงความคิดเห็นใดๆ เกี่ยวกับการพิจารณาคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณา อันอาจเป็นที่คาดหมายได้ว่าจะกระทบต่อผลการตัดสิน หรือจะทำให้เสียหายต่อความยุติธรรมโดยชัดแจ้ง และศาลหรือผู้พิพากษาจะต้องไม่แสดงความคิดเห็นใดๆ ต่อที่สาธารณชนหรือที่อื่น อันอาจกระทบการพิจารณาที่เป็นธรรมของบุคคลหรือคดี

5. ศาลหรือผู้พิพากษาจะต้องขาดคุณสมบัติจากการพิจารณาคดีที่ศาลหรือผู้พิพากษานั้นไม่สามารถที่จะตัดสินคดีได้อย่างเป็นกลาง หรือที่ศาลหรือผู้พิพากษานั้นอาจจะปรากฏให้วิญญูชนเห็นได้ว่าไม่สามารถที่จะตัดสินคดีได้อย่างเป็นกลางในกรณีดังกล่าวให้รวมถึงกรณีดังต่อไปนี้

---

[82] *เพิ่งอ้าง*, น. 23.

[83] *เพิ่งอ้าง*, น. 62-63.

(ก) ศาลหรือผู้พิพากษามีอคติหรือความลำเอียงเกี่ยวกับคู่ความ หรือมีความเข้าใจส่วนบุคคลที่ปรากฏชัดแจ้งในเรื่องพิพาทเกี่ยวกับการพิจารณา

(ข) ศาลหรือผู้พิพากษาเคยทำหน้าที่เป็นทนายความหรือเคยเป็นพยานในเรื่องที่โต้แย้งกันมาก่อน

(ค) ศาลหรือผู้พิพากษา รวมถึงสมาชิกในครอบครัวของศาลหรือผู้พิพากษามีประโยชน์ได้เสียทางเศรษฐกิจในผลการตัดสินที่ออกมาจากการโต้แย้งนั้น

2.6.2.4 หลักความเป็นกลางของศาลในประเทศไทย

ประวัติเรื่องความเป็นกลางของศาลในประเทศไทยพบตั้งแต่สมัยสุโขทัย โดยมีการกำหนดคุณสมบัติของผู้พิพากษาตุลาการให้ต้องพิจารณาพิพากษาอรรถคดีไปด้วยความซื่อสัตย์ยุติธรรมและต้องปฏิบัติอย่างเท่าเทียมกันไม่ว่าคู่ความฝ่ายใดจะเป็นเจ้าขุนมูลนาย เป็นขุนนางมียศมีศักดิ์หรือว่าเป็นเพียงราษฎรสามัญก็ต้องไม่เอนเอียงเข้าข้างฝ่ายใดเป็นอันขาด ต้องไม่พิพากษาโดยเห็นแก่ลาภสักการหรือสินบนรางวัลอย่างใดๆ[84] ต่อมาในสมัยอยุธยามีการกำหนดลักษณะของตระลาการไว้ในคัมภีร์พระธรรมศาสตร์ โดยกล่าวไว้ดังต่อไปนี้ “บุคคลผู้ใดผู้เป็นตระลาการล่วงเสียซึ่งความยุติธรรมด้วยอะคติทั้ง 4 ประการ คือ รัก โกรธ กลัว หลง แล้วพิจารณาความผิดจากพระธรรมศาสตร์และลำเอียงเข้าด้วย ฝ่ายโจทก์ ฝ่ายจำเลย อันเกียรติยศและโภคศิริสวัสดิแห่งตระลาการนั้นก็จะถอยเสื่อมสูญไปประดุจพระจันทร์ในวันกาฬปักษ์จะถึงซึ่งเดือดร้อนเป็นอันมาก อันว่าบุคคลใดเป็นตระลาการมิได้ล่วงเสียซึ่งยุติธรรมด้วยอะคติ 4 ประการ และพิจารณาข้อคดีแห่งราษฎรทั้งปวงถูกต้องตามพระธรรมศาสตร์กล่าวไว้นั้น อันว่าเกียรติยศและโภคศิริสวัสดิมงคลแห่งตระการผู้นั้นก็จะจำเริญขึ้นทุกวันดุจพระจันทร์ในวันศุกรปักษ์”[85] ซึ่งในกฎหมายตราสามดวงก็ได้เน้นความสำคัญของหลักความเป็นกลางของศาลไว้ในหลักอินทภาษ สรุปได้ว่า บุคคลผู้ที่จะเป็นผู้พิพากษาตัดสินพิจารณาคดี จะต้องกระทำการโดยปราศจากอคติธรรมทั้ง 4 คือ ฉันทาคติ (ความรักใคร่พอใจ) โทสาคติ (ความโกรธเคือง) ภยาคติ (ความกลัว) และโมหาคติ (ความหลง)

ปัจจุบันในประเทศไทยมีการบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องหลักความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 197 โดยบัญญัติว่า “การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเป็นอำนาจของศาลที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมาย และในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็วและเป็นธรรม ตามรัฐธรรมนูญและ

---

[84] หลวงสุทธิวาทนฤพุฒิ, คำบรรยายประวัติศาสตร์กฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ 7. (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517) น. 46.

[85] *เพิ่งอ้าง,* น. 47.

กฎหมาย การโยกย้ายผู้พิพากษาและตุลาการโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้พิพากษาและตุลาการนั้นจะกระทำมิได้ เว้นแต่เป็นการโยกย้ายตามวาระตามที่กฎหมายบัญญัติ เป็นการเลื่อนตำแหน่งให้สูงขึ้น เป็นกรณีที่อยู่ระหว่างถูกดำเนินการทางวินัยหรือตกเป็นจำเลยในคดีอาญา เป็นกรณีที่กระทบกระเทือนความยุติธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดี หรือมีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอื่นอันไม่อาจก้าวล่วงได้ ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ" และในประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความเป็นอิสระและความเป็นกลางของผู้พิพากษาไว้ใน หมวด 1 อุดมการณ์ของผู้พิพากษา ข้อ 1 ว่า "หน้าที่สำคัญของผู้พิพากษา คือ การประสาทความยุติธรรมแก่ผู้มีอรรถคดีซึ่งจักต้องปฏิบัติด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เที่ยงธรรม ถูกต้องตามกฎหมาย และนิติประเพณีทั้งจักต้องแสดงให้เป็นที่ประจักษ์แก่สาธารณชนด้วยว่าตนปฏิบัติเช่นนี้อย่างเคร่งครัดครบถ้วน เพื่อการนี้ผู้พิพากษาจักต้องยึดมั่นในความเป็นอิสระของตนและเทิดทูนไว้ซึ่งเกียรติศักดิ์แห่งตุลาการ" และในหมวด 2 จริยธรรมเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในทางอรรถคดี ข้อ 3 บัญญัติว่า "ในการนั่งพิจารณาคดี ผู้พิพากษาจักต้องวางตนเป็นกลางและปราศจากอคติ ทั้งพึงสำรวจตนให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ แต่งกายเรียบร้อย ใช้วาจาสุภาพ ฟังความจากคู่ความและผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายอย่างตั้งใจ ให้ความเสมอภาค และมีเมตตาธรรม" เป็นต้น

ในประเทศไทยมีการกำหนดเหตุที่ทำให้ผู้พิพากษาถูกคัดค้านจากการพิจารณาได้ ไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 11 ดังนี้

1. ถ้าผู้พิพากษานั้นมีผลประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องอยู่ในคดีนั้น

2. ถ้าเป็นญาติเกี่ยวข้องกับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คือว่าเป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น

3. ถ้าเป็นผู้ที่ได้ถูกอ้างเป็นพยาน โดยที่ได้รู้ได้เห็นเหตุการณ์ หรือโดยผู้เชี่ยวชาญมีความรู้เป็นพิเศษเกี่ยวข้องกับคดีนั้น

4. ถ้าได้เป็นหรือเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้แทน หรือได้เป็นทนายความของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาแล้ว

5. ถ้าได้เป็นผู้พิพากษานั่งพิจารณาคดีเดียวกันนั้นในศาลอื่นมาแล้ว หรือเป็นอนุญาโตตุลาการมาแล้ว

6. ถ้ามีคดีอีกเรื่องหนึ่งอยู่ในระหว่างพิจารณา ซึ่งผู้พิพากษานั้นเองหรือภริยา หรือญาติทางสืบสายโลหิตตรงขึ้นไปหรือตรงลงมาของผู้พิพากษานั้นฝ่ายหนึ่ง พิพาทกับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือภริยา หรือญาติทางสืบสายโลหิตตรงลงมาของคู่ความฝ่ายนั้นอีกฝ่ายหนึ่ง

7. ถ้าผู้พิพากษานั้นเป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

บทที่ 3
การดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช.
และการดำเนินคดีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ

เนื่องจากประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตคอรัปชั่นจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการระดับสูงเพิ่มมากขึ้น แต่กระบวนการยุติธรรมซึ่งใช้ในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดแต่เดิมนั้นล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ จึงเป็นที่มาของการริเริ่มแนวคิดให้มีการจัดตั้งศาลพิเศษหรือศาลชำนาญการพิเศษขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่ในการพิจาณาพิพากษาอรรถคดีเกี่ยวกับการทุจริต การใช้อำนาจมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูงภายในประเทศ ซึ่งต่อมาภายหลังการปฏิรูปการเมือง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นในศาลฎีกา ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการทุจริตคอรัปชั่นโดยเฉพาะ เพื่อให้การดำเนินคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว เที่ยงธรรม และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ในบทนี้จะทำการศึกษาถึงการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศฝรั่งเศสซึ่งถือเป็นต้นแบบของการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย และการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อันเป็นเรื่องที่ประเทศไทยยังไม่มีความคุ้นชินเท่าที่ควรเนื่องจากเป็นการดำเนินคดีในระบบไต่สวนอันมีความแตกต่างจากกระบวนการดำเนินคดีอาญาทั่วไป แต่จะขอศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลัก

3.1 องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช.

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 กำหนดอำนาจหน้าที่ บทบาทในการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. ไว้กับกลุ่มบุคคลด้วยกันสามกลุ่มหลัก กลุ่มแรกคือ คณะกรรมการไต่สวน ซึ่งมีการจัดขึ้นมาเฉพาะกิจ เพื่อทำหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ในกรณีที่มีการกล่าวหากรรมการ ป.ป.ช. ว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กลุ่มที่สอง คือ อัยการทำหน้าที่นำคดียื่นฟ้องคดีต่อศาล และ

กลุ่มสุดท้าย คือ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี และกลั่นกรองความเห็นของคณะกรรมการไต่สวน

3.1.1 คณะกรรมการไต่สวน

3.1.1.1 ที่มาของคณะกรรมการไต่สวน

ในกรณีที่จะมีการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. หากจะใช้กระบวนการที่กำหนดไว้สำหรับการดำเนินคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งหมดเสียทีเดียวนั้น ย่อมไม่อาจดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง เนื่องจากการดำเนินคดีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางเมืองมีการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงเพื่อพิสูจน์ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด อันถือเป็นต้นธารของการดำเนินคดี ดังนั้นหากกฎหมายจะกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อดำเนินคดีต่อตนเองกรณีถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ย่อมไม่อาจเกิดผลในทางปฏิบัติได้ เนื่องจากมีความขัดแย้งกันในบทบาทและหน้าที่ (Incompatible Principle) กฎหมายจึงต้องมีแต่งตั้งให้มีกลุ่มบุคคลหนึ่งขึ้นมาทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวง และทำความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินคดีตามคำร้องแทน จึงเป็นที่มาของการแต่งตั้ง “คณะกรรมการไต่สวน”

โดยกระบวนการแต่งตั้ง “คณะกรรมการไต่สวน” จะเริ่มต้นจากประธานวุฒิสภาส่งคำร้องขอของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกทั้งสองสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา กรณีกล่าวหา กรรมการ ป.ป.ช. ว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เพื่อให้มีการดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไปยังประธานศาลฎีกา จากนั้นประธานศาลฎีกาต้องจัดให้มีการประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อเลือกองค์คณะผู้พิพากษาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 36 แต่องค์คณะผู้พิพากษาดังกล่าว ยังไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาแต่อย่างไร เพราะลำพังเพียงคำกล่าวหาของสมาชิกรัฐสภาที่ส่งมาดังกล่าว ยังไม่ถือว่าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีการประทับรับฟ้อง ต้องมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำกล่าวหาดังกล่าวก่อนว่าข้อกล่าวหามีมูลหรือไม่ประการใด กฎหมายจึงกำหนดให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนโดยให้องค์คณะผู้พิพากษาที่ได้รับแต่งตั้งจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นผู้แต่งตั้ง “คณะกรรมการไต่สวน” มีจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้นก่อน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ.ศ. 2542 มาตรา 37

3.1.1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน

1) คณะกรรมการไต่สวนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต[1] โดยคณะกรรมการไต่สวนสามารถใช้อำนาจตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกำหนดให้เป็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้โดยอนุโลม เช่น อำนาจตามมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ดังนี้

มาตรา 25 (1) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

มาตรา 25 (2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

มาตรา 25 (3) มีหนังสือขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การไต่สวนข้อเท็จจริง หรือการ วินิจฉัยชี้ขาด

2) คณะกรรมการไต่สวนมีอำนาจสั่งให้กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหาแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเพื่อประกอบการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยมีระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามสิบวันแต่ไม่เกินหกสิบวัน[2]

3) คณะกรรมการไต่สวนต้องทำการไต่สวนโดยรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เกี่ยวกับกรณีความผิดตามที่ได้มีการกล่าวหา และทำความเห็นว่าข้อกล่าวหาดังกล่าวมีมูลความผิดหรือไม่

---

[1] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา37 วรรค 2.

[2] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 41.

ประการใดเพื่อส่งไปให้อัยการสูงสุดหรือองค์คณะผู้พิพากษาแล้วแต่กรณี ให้เสร็จสิ้นภายในเก้าสิบวัน นับแต่วันได้รับแต่งตั้ง แต่องค์คณะผู้พิพากษาอาจขยายระยะเวลาให้เท่าที่จำเป็นได้[3]

4) คณะกรรมการไต่สวนต้องแจ้งข้อกล่าวหาเป็นหนังสือให้กรรมการ ป.ป.ช.ผู้ถูกกล่าวหาทราบ[4]

3.1.1.3 องค์ประกอบและคุณสมบัติของคณะกรรมการไต่สวน

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 37 กำหนดให้คณะกรรมการไต่สวนประกอบด้วย บุคคลซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน โดยคณะกรรมการไต่สวน ต้องแต่งตั้งจากบุคคลต่างๆ ดังต่อไปนี้[5]

ก. ข้าราชการตุลาการระดับไม่ต่ำกว่าชั้น 6 อย่างน้อย 1 คน ซึ่งข้าราชการตุลาการนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกา

ข. ข้าราชการอัยการระดับไม่ต่ำกว่าชั้น 6 อย่างน้อย 1 คน

ค. บุคคลอื่นๆ นอกเหนือจากบุคคลทั้งสองประเภทดังกล่าวข้างต้น ก็สามารถแต่งตั้งได้ตามความเหมาะสม แต่ทั้งนี้ต้องเป็นผู้มีสัญชาติไทย ที่มีอายุไม่ต่ำกว่า 45 ปี นับแต่วันแต่งตั้ง และต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ 10 หรือเทียบเท่า

เป็น หรือเคยเป็นผู้สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยไม่น้อยกว่า 10 ปี

เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านการเงิน การบัญชี หรือวิชาชีพอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องในคดี โดยเคยปฏิบัติงานด้านดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี

3.1.1.4 ลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการไต่สวน

มาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 กำหนดให้บุคคลที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการไต่สวน จะต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังนี้

(1) เป็นผู้มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือบกพร่องในศีลธรรม

---

[3] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542. มาตรา 42 วรรค 1.

[4] ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543. ข้อ 33 วรรค 1.

[5] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542. มาตรา 38.

(2) เป็นผู้เคยรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(3) เป็นคนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือนไร้ความสามารถ หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(4) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาล หรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(5) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

(6) เป็นบุคคลล้มละลาย ซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี

(7) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ

(8) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

โดยตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 29 กำหนดว่า เมื่อองค์คณะผู้พิพากษาได้แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนแล้ว ต้องแจ้งรายชื่อกรรมการไต่สวนไปยังวุฒิสภาภายใน 7 วันนับแต่วันแต่งตั้ง และต้องประกาศรายชื่อคณะกรรมการไต่สวน เพื่อเปิดโอกาสให้มีการคัดค้านคณะกรรมการไต่สวน นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีการแจ้งรายชื่อคณะกรรมการไต่สวนไปยังคณะกรรมการที่ได้รับการแต่งตั้งทุกคน และดำเนินการให้มีการประชุมคณะกรรมการไต่สวน เพื่อพิจารณาคำร้องขอของประธานวุฒิสภาโดยเร็ว[6] และกำหนดให้กรรมการไต่สวนลงมติเลือกกรรมการคนใดคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการไต่สวนในคดีนั้นๆ ในการประชุมกรรมการไต่สวนครั้งแรก[7]

3.1.1.5 การคัดค้านกรรมการไต่สวน

บุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งจากองค์คณะผู้พิพากษาให้เป็นกรรมการไต่สวนอาจถูกคัดค้านได้ทำนองเดียวกับการคัดค้านผู้พิพากษา หากการคัดค้านมีเหตุผลอันควรก็ต้องมีการแต่งตั้งกรรมการแทนที่ แต่การคัดค้านกรรมการไต่สวนไม่มีผลกระทบถึงการดำเนินการใดๆ ที่กรรมการไต่สวนผู้นั้นได้กระทำไปแล้ว เว้นแต่การกระทำนั้นจะเป็นการกระทำโดยทุจริต

---

[6] ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 30

[7] ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 31

สำหรับการตั้งกรรมการไต่สวนแทนที่อาจเกิดขึ้นได้ 3 กรณี คือ

ก. เมื่อมีการคัดค้านจากผู้ถูกกล่าวหา โดยผู้คัดค้านต้องยื่นคำร้องคัดค้านเป็นหนังสือระบุเหตุผล และรายละเอียดที่เกี่ยวข้องต่อองค์คณะผู้พิพากษาภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ประกาศรายชื่อคณะกรรมการไต่สวน[8]

ข. เมื่อกรรมการไต่สวนที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้พบเหตุคัดค้านเอง ก็ให้แจ้งองค์คณะผู้พิพากษาโดยเร็ว ทั้งนี้ระหว่างการรอการแต่งตั้งกรรมการแทนที่ ห้ามกรรมการไต่สวนผู้นั้นยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการของคณะกรรมการไต่สวน[9]

ค. เมื่อองค์คณะผู้พิพากษาเห็นเอง หรือเมื่อพิจารณาคำร้องคัดค้านแล้วเห็นว่ามีเหตุอันสมควร[10]

สำหรับเหตุคัดค้านกรรมการไต่สวน กำหนดไว้ใน ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 32 ดังนี้

รู้เห็นเหตุการณ์ที่เกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหามาก่อน

มีส่วนได้เสียกับเรื่องที่กล่าวหา

มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้ถูกกล่าวหา

เป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้ถูกกล่าวหา

มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติ หรือเป็นหุ้นส่วน หรือมีผลประโยชน์ร่วมกัน หรือขัดแย้งกันในทางธุรกิจกับผู้ถูกกล่าวหา

3.1.2 อัยการ

3.1.2.1 บทบาทของพนักงานอัยการ

การดำเนินคดีอาญากับกรรมการ ป.ป.ช. กฎหมายไม่ได้ให้บทบาทกับองค์กรอัยการมากนัก เหมือนการดำเนินคดีอาญาในศาลยุติธรรมทั่วไป หรือการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยบทบาทของอัยการ ในการดำเนินคดีกับกรรมการ ป.ป.ช. สามารถแบ่งได้ดังนี้

---

[8] ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 32 วรรคสอง

[9] ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 32 วรรคสาม

[10] ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 32 วรรคสี่

1. บทบาทในการทำความเห็นกลั่นกรองสำนวนคดี

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพ.ศ. 2542 ไม่ได้ให้อำนาจในการทำความเห็นกลั่นกรองสำนวนคณะกรรมการไต่สวนแก่อัยการ กำหนดเพียงให้อัยการสูงสุดต้องฟ้องคดีตามความเห็นของคณะกรรมการไต่สวน โดยไม่สามารถทำความเห็นแย้ง หรือดำเนินการอย่างอื่นนอกเหนือจากมติของคณะกรรมการไต่สวนได้ อันเป็นการแตกต่างกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งกฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดมีหน้าที่ทำความเห็นกลั่นกรองสำนวนคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้ว และมีความเห็นว่าคดีดังกล่าวมีมูลความผิด มาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ต้องส่งรายงาน เอกสาร และพยานหลักฐาน พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดภายในสิบสี่วัน เพื่อให้อัยการสูงสุดทำความเห็นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยอัยการสูงสุดอาจมีความเห็นแย้งกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ได้ หากอัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีได้ กฎหมายก็กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะทำงานร่วมกันโดยผู้แทนของอัยการสูงสุด และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฝ่ายละเท่าๆ กัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์และหาข้อยุติเกี่ยวกับข้อไม่สมบูรณ์นั้น แต่หากคณะทำงานร่วมไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีดังกล่าวได้ อัยการสูงสุดก็จะสั่งยุติการดำเนินคดีในส่วนของตน อีกทั้งในการดำเนินคดีอาญาในศาลยุติธรรมทั่วไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก็กำหนดให้อัยการมีหน้าที่โดยตรงในการทำความเห็นกลั่นกรองสำนวนของพนักงานสอบสวน ก่อนนำคดีดังกล่าวยื่นฟ้องต่อศาลซึ่งความเห็นในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีของอัยการสูงสุดถือเป็นที่สุด

2. บทบาทในการสั่งฟ้องคดี

บทบาทของอัยการสูงสุดในการใช้อำนาจสั่งฟ้องคดีกรรมการ ป.ป.ช. ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 กำหนดให้อัยการสูงสุดมีหน้าที่สั่งฟ้องคดีตามที่คณะกรรมการไต่สวน หรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีความเห็นว่า กรณีกล่าวหากรรมการ ป.ป.ช. ว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ มีมูลความผิด โดยอัยการสูงสุดไม่มีสิทธิสั่งคดีเป็นอย่างอื่น ต้องสั่งฟ้องคดีเพียงอย่างเดียว และอัยการสูงสุดเป็นบุคคลเดียวที่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ซึ่งแตกต่างจากการ

ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่กฎหมายให้อำนาจผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยกันสองคน คือ อัยการสูงสุด และคณะกรรมการ ป.ป.ช.[11] และอัยการสูงสุดยังมีสิทธิทำคำสั่งไม่ฟ้องคดีต่อศาลได้อีกด้วย ส่วนในการดำเนินคดีอาญาทั่วไปในศาลยุติธรรม กฎหมายให้อำนาจผู้ฟ้องคดีไว้ด้วยกันสองคน คือ อัยการและผู้เสียหาย[12]

3.1.2.2 อำนาจหน้าที่ของอัยการ

ทั้งนี้ในทางปฏิบัติสำนักงานอัยการสูงสุดได้มีคำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุดที่ 92/2543 ลงวันที่ 16 มีนาคม 2543 จัดตั้งสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นเพื่อดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ ไว้ดังนี้

1. รับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาทั้งปวงที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2. รับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาทั้งปวงที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งสำนวนมาให้ดำเนินคดี ตามที่อัยการสูงสุดมอบหมาย

3. รับผิดชอบดำเนินคดีกับบุคคลผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งมาให้ดำเนินคดี ตามที่อัยการสูงสุดมอบหมาย

4. รับผิดชอบการดำเนินการรับแก้ต่างคดีอาญาทั้งปวง ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอาญา ศาลอาญากรุงเทพใต้ ศาลอาญาธนบุรี และศาลจังหวัดตามที่อัยการสูงสุดมอบหมาย

5. ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับมอบหมาย

สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว ยังอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาโดยตรงของอัยการสูงสุด

---

[11] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542. มาตรา 23.

[12] ประมวลกฎมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28

3.1.3 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการพิจารณาคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินโดยเฉพาะ และรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงบทบาทหน้าที่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเช่นรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 เพียงแต่ได้มีการปรับปรุงแก้ไขในบางเรื่องเช่นการรับรองสิทธิอุทธรณ์ของจำเลย เป็นต้น

3.1.3.1 ความเป็นมา[13]

จุดเริ่มต้นของแนวคิดที่ให้มีการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง เริ่มมาจากการปฏิรูปทางการเมือง หลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 ซึ่งเหตุการณ์ครั้งนี้นำไปสู่แนวคิดเรื่องการปฏิรูปการเมืองและการร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 โดยหนึ่งในเรื่องที่มีการปฏิรูปการเมืองการปกครองก็คือ การสร้างระบบควบคุมการตรวจสอบและการดำเนินคดีอาญากับนักการเมือง โดยคณะกรรมาธิการและคณะอนุกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญได้เสนอแนวคิดที่จะให้มีตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่เรียกว่า “ตุลาการอาญาธร” อันเป็นแนวคิดของศาสตราจารย์ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ และศาสตราจารย์ อมร รักษาสัตย์ ซึ่งเป็นแนวคิดที่นำมาจากประเทศฝรั่งเศสที่มีศาลอาญาชั้นสูง (la Haute Cour de Justice) สำหรับพิจารณาคดีที่ประธานาธิบดีทรยศต่อประเทศชาติ และมีศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (la Cour Justice de la Republique) สำหรับพิจารณาคดีที่รัฐมนตรีกระทำความผิด โดยในชั้นของคณะอนุกรรมาธิการได้ยอมรับแนวคิดของทางฝรั่งเศสที่จะให้คำวินิจฉัยของตุลาการอาญาธรเป็นที่สุดไม่อาจทบทวนได้ และจากข้อเสนอของคณะอนุกรรมาธิการเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องการตั้งศาลพิเศษเพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีอาญาของนักการเมืองนี้ ที่ประชุมของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ลงมติรับหลักการเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลพิเศษดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม ในชั้นของคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ มีแนวคิดที่สนับสนุนและแนวคิดที่คัดค้านการตั้งคณะตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กล่าวคือ

แนวคิดคัดค้าน คือแนวคิดของ ศาสตราจารย์ คณิต ณ นคร ในฐานะคณะกรรมาธิการได้แปรญัตติในประเด็นนี้ โดยเสนอให้มีการตัดประเด็นเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลพิเศษเพื่อดำเนิน

---

[13] ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช และคณะ, บทบาทของฝ่ายตุลาการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต : การศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ กรณีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, ทุนสนับสนุนการวิจัยจาก สำนักงาน ป.ป.ช. (2555), น. 60-62.

คดีอาญากับนักการเมือง โดยให้เหตุผลว่า การจัดตั้งศาลขึ้นเพื่อให้พิจารณาพิพากษาคดีใดคดีหนึ่งหรือที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลที่มีอยู่ตามกฎหมายนั้นจะกระทำมิได้ เพราะขัดกับรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้ ยังก่อให้เกิดความแตกต่างขึ้นในคดี เพราะว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้รับการพิจารณาเพียงชั้นเดียว ส่วนบุคคลทั่วไปได้รับการพิจารณาในศาลถึงสามชั้น นอกจากนี้ ข้อเสนอของฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมนั้นไม่เห็นด้วยกับการตั้งคณะตุลาการในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเหตุผลหนึ่งที่คัดค้านก็คือ การให้อำนาจแก่คณะตุลาการดังกล่าวขัดกับรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการตัดสินคดีเป็นอำนาจของศาลยุติธรรม

แนวคิดสนับสนุน คือแนวคิดกรรมาธิการท่านหนึ่ง คือ นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา เห็นว่าควรปรับปรุงหลักการที่จะให้มีศาลพิเศษทำหน้าที่พิจารณาคดีอาญาของนักการเมือง โดยเสนอว่าควรให้มีการตั้งศาลฎีกาแผนกพิเศษขึ้น กล่าวคือ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาเองโดยไม่ต้องมีการจัดตั้งเป็นศาลใหม่

หลังจากที่ได้มีการอภิปรายข้อดีข้อเสียของการจัดตั้งศาลพิเศษแล้ว ที่ประชุมมีมติให้มีการตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาแทนที่จะให้มีการตั้งศาลพิเศษ ส่วนข้อเสนอที่ให้คำพิพากษาของศาลเป็นที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์นั้นยังคงมีตามร่างเดิม

ซึ่งเมื่อเราพิจารณาจากแนวคิดการจัดตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา เราจะเห็นว่า มีสาระสำคัญเกิดขึ้นสองประการ คือ แนวคิดที่จะให้คำพิพากษาของศาลเป็นที่สุดโดยจำเลยไม่สามารถอุทธรณ์ได้นั้น มีที่มาจากการับอิทธิพลของศาลอาญาชั้นสูงของประเทศฝรั่งเศส (la Haute Cour de Justice) ตามที่เสนอในชั้นอนุกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญของศาสตราจารย์ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ส่วนแนวคิดที่มิให้มีการตั้งศาลพิเศษขึ้นมาแต่กลับให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาแทนนั้น เพื่อป้องกันมิให้ขัดกับหลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาความคดีอาญาและกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติห้ามมิให้มีการตั้งศาลขึ้นใหม่เพื่อพิจารณาคดีใดคดีหนึ่ง หรือคดีที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะแทนศาลที่มีอยู่

3.1.3.2 ลักษณะสำคัญ และอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1. ลักษณะสำคัญของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีดังนี้ [14]

[14] สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545), น. 41 – 42.

1) ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีฐานะเป็นศาลยุติธรรม โดยเป็นแผนกหนึ่งในศาลฎีกาซึ่งเป็นศาลสูงสุดของศาลยุติธรรม แต่มีการจัดตั้งศาลโดยรัฐธรรมนูญ ซึ่งต่างจากศาลอื่นๆ ที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ

2) มีการกำหนดองค์คณะไว้เป็นพิเศษแตกต่างไปจากที่กำหนดในพระธรรมนูญศาลยุติธรรม เนื่องจากองค์คณะผู้พิพากษามีจำนวน 9 คน และต้องเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา โดยองค์คณะผู้พิพากษาทั้ง 9 คน ได้มาจากการเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ด้วยวิธีลงคะแนนลับ และมีการเลือกองค์คณะเป็นรายคดี กล่าวคือ เมื่อมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว จึงจะเลือกองค์คณะผู้พิพากษา

3) มีการกำหนดวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีอาญาทั่วไป กล่าวคือ วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะใช้วิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวน ซึ่งมีการให้อำนาจศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้เอง ส่วนวิธีพิจารณาคดีอาญาทั่วไปศาลจะใช้วิธีพิจารณาคดีในระบบกล่าวหา คือศาลจะเคร่งครัดกับการค้นหาความจริงโดยจะวางตัวเป็นกลาง ไม่ถามพยานเอง

4) ผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยตนเอง บุคคลที่จะฟ้องคดีต่อศาลศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีเพียงสองคนเท่านั้น คือ อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช.

5) ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทำหน้าที่เป็นศาลชั้นต้นและศาลเดียว (the court of the first and sole instance) เนื่องจากคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นที่สุด โดยกฎหมายให้สิทธิแก่จำเลยในการอุทธรณ์เฉพาะกรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่ที่สำคัญคดีและต้องยื่นต่อที่ประชุมใหญ่ภายใน 30 วันนับจากมีคำพิพากษาคดี ซึ่งแตกต่างจากกรณีการดำเนินคดีอาญาทั่วไปที่จำเลยสามารถยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาต่อศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาได้ โดยไม่ต้องมีเงื่อนไขการค้นพบพยานหลักฐานใหม่แต่อย่างใด

2. คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษา[15]

คดีอาญาที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่

[15] เพิ่งอ้าง, น. 76 - 78.

1) การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งได้แก่ ความผิดที่บัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาลักษณะ 2 หมวด 2 ความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามมาตรา 147 ถึงมาตรา 166

2) การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งนอกจากความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาแล้ว อาจมีกฎหมายอื่นๆ กำหนดความผิดของบุคคลดังกล่าวด้วย เช่น กรณีความผิดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 123[16] และ 123/1[17] แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม

3) การกระทำความผิดอื่น ซึ่งหากการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามข้อ 1 และ 2 ข้างต้น เป็นการกระทำกรรมเดียวเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบทตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 90 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาข้อหาความผิดบทอื่นด้วย

3.1.3.3 ผู้พิพากษาศาลฎีกาประจำแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นศาลประจำที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นเป็นแผนกหนึ่งในศาลฎีกา ดังนั้น ในระหว่างที่ยังไม่มีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลจึงยังไม่มีการเลือกองค์คณะเพื่อทำหน้าที่พิจารณาคดี แต่อย่างไรก็ตามศาลฎีกาแผนกคดีอาญาก็จำเป็นต้องมีผู้ปฏิบัติงานที่จำเป็นบางอย่างด้วย เช่น การออกหมายจับ หรือหมายขัง การออกคำสั่งใดๆ ซึ่งไม่ใช่เป็นไปในทางวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาทแห่งคดีสำหรับคดีใดคดีหนึ่ง อาทิ การขอสืบพยานไว้ก่อนเป็นต้น[18]

โดยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องมีผู้พิพากษาศาลฎีกาประจำแผนกคดีอาญาของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าวด้วย โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 บัญญัติให้ตั้งผู้พิพากษาในจำนวน

---

[16] “มาตรา123 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปีหรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

[17] “มาตรา123/1 เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหาย แก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปีหรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

[18] *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9,* น. 42 – 43.

ตามที่เห็นสมควร ซึ่งเมื่อพิจารณาจากข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 6 แล้วประธานศาลฎีกาควรตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกาประจำแผนกไม่น้อยกว่า 3 คน เพื่อที่จะมีอำนาจออกคำสั่งใดๆ ซึ่งมิใช่เป็นไปในทางวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพากษาแห่งคดีได้

1. องค์คณะผู้พิพากษา

คดีที่ได้รับการพิจารณาโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นคดีที่สำคัญ จึงได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ และรายละเอียดเกี่ยวกับองค์คณะผู้พิพากษาไว้เป็นการเฉพาะอย่างชัดเจน ดังนี้

1) คุณสมบัติของผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีต่างๆ ในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะต้องเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกา[19] โดยเหตุที่มีการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าว เพราะในศาลฎีกานอกจากจะมีผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลฎีกาแล้ว ยังมีผู้พิพากษาที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลฎีกาด้วย เช่น ผู้พิพากษาช่วยงานศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งอื่น เป็นต้น

2) จำนวนผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะ สำหรับการพิจารณาคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กำหนดไว้แตกต่างจากที่กำหนดไว้สำหรับการพิจารณาคดีอื่นๆ ในชั้นศาลฎีกา กล่าวคือ องค์คณะสำหรับการพิจารณาคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องมีจำนวน 9 คน[20] ซึ่งมากกว่ากรณีปกติที่กำหนดไว้เพียง 3 คน และนอกจากนั้นจะเลือกผู้พิพากษาสำรองไว้เผื่อองค์คณะไม่ครบจำนวนไม่ได้

3) ระยะเวลาในการเลือกองค์คณะผู้พิพากษาที่จะพิจารณาคดีให้ดำเนินการโดยเร็ว แต่ต้องไม่เกิน 14 วันนับแต่วันยื่นฟ้องคดีต่อศาล ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 13 อีกทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 219 วรรคท้าย บัญญัติ ให้เลือกองค์คณะ ผู้พิพากษา “เป็นรายคดี” ซึ่งหมายความว่าจะมีการเลือกองค์คณะผู้พิพากษา เมื่อมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้วเท่านั้น การเลือกองค์คณะผู้พิพากษาไว้ก่อนเป็นการล่วงหน้าจึงทำไม่ได้

---

[19] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 13

[20] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 219 วรรคท้าย

4) วิธีการเลือกองค์คณะ กฎหมายกำหนดให้วิธีการเลือกองค์คณะผู้พิพากษาไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากศาลทั่วไป กล่าวคือ การเลือกองค์คณะผู้พิพากษาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะต้องเป็นการเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา โดยวิธีการลงคะแนนลับ (secret ballot) และหากผู้พิพากษาต้องการถอนตัวจากการถูกเสนอชื่อให้เป็นตัวแทนในการเข้ารับการคัดเลือกเป็นองค์คณะ ให้แถลงต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาก่อนลงคะแนน และให้ที่ประชุมใหญ่มีมติว่าจะให้ถอนตัวหรือไม่ โดยมติที่ประชุมใหญ่เป็นที่สุด[21] โดยผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นองค์คณะได้แก่ ผู้พิพากษาที่ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลำดับไปจนครบจำนวน 9 คน หากมีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในลำดับใดที่จะเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับการเลือกเกินกว่า 9 คน กฎหมายกำหนดให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้จับสลากระหว่างผู้ที่ได้คะแนนเท่ากันว่าใครจะเป็นผู้ได้รับการคัดเลือก[22] จากนั้นให้มีการประกาศรายชื่อองค์คณะ ที่ได้รับการคัดเลือกเป็นองค์คณะผู้พิพากษา ประธานศาลฎีกาจะต้องประกาศรายชื่อองค์คณะผู้พิพากษาไว้ที่ศาลฎีกาภายในกำหนด 5 วัน นับแต่วันประชุมใหญ่ เพื่อให้คู่ความได้ทราบ และมีโอกาสคัดค้านผู้พิพากษาได้[23]

5) การคัดค้านผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะ

ก. เหตุแห่งการคัดค้าน เนื่องจากในบางกรณีผู้พิพากษาที่ได้รับการคัดเลือกเป็นองค์คณะอาจไม่เหมาะสมที่จะพิจารณาคดีดังกล่าว กฎหมายจึงเปิดโอกาสให้คู่ความสามารถคัดค้านผู้พิพากษาได้ โดยนำเหตุคัดค้านผู้พิพากษาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยการคัดค้านผู้พิพากษา[24] มาบังคับใช้โดยอนุโลม

---

[21] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 13 วรรคสอง

[22] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 13 วรรคสาม

[23] ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 4

[24] “มาตรา 11 เมื่อคดีถึงศาล ผู้พิพากษาคนหนึ่งคนใดในศาลนั้นอาจถูกคัดค้านได้ ในเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

(1) ถ้าผู้พิพากษานั้นมีผลประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องอยู่ในคดีนั้น

(2) ถ้าเป็นญาติเกี่ยวข้องกับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คือว่าเป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น

(3) ถ้าเป็นผู้ที่ได้ถูกอ้างเป็นพยาน โดยที่ได้รู้ได้เห็นเหตุการณ์ หรือโดยผู้เชี่ยวชาญมีความรู้เป็นพิเศษเกี่ยวข้องกับคดีนั้น

ข. วิธีการคัดค้านองค์คณะผู้พิพากษา กฎหมายกำหนดให้คู่ความที่ประสงค์จะคัดค้าน ผู้พิพากษาที่ได้รับเลือกเป็นองค์คณะ จะต้องยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก่อนเริ่มการไต่สวนพยานหลักฐาน ดังนั้นการคัดค้านผู้พิพากษาหลังจากเริ่มดำเนินการไต่สวนพยานหลักฐานไปแล้วจึงต้องห้าม เว้นแต่ผู้คัดค้านจะแสดงเหตุผลอันไม่สามารถคัดค้านได้ก่อนหน้านั้น[25]

ค. การวินิจฉัยคำคัดค้าน เมื่อมีคู่ความคัดค้านผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะผู้ใดแล้ว ให้เป็นหน้าที่ขององค์คณะผู้พิพากษาที่จะพิจารณาคำร้องคัดค้านนั้น โดยทำการไต่สวนตามที่เห็นสมควรแล้วให้มีคำสั่งยอมรับการคัดค้าน หรือยกคำคัดค้าน และคำสั่งขององค์คณะผู้พิพากษาไม่ว่าในทางใดถือเป็นที่สุด ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 16 โดยในกรณีที่มีคำสั่งยกคำคัดค้าน ผู้พิพากษาที่ถูกคัดค้านก็สามารถทำหน้าที่เป็นองค์คณะได้ต่อไปได้ แต่หากเป็นกรณีมีคำสั่งยอมรับคำคัดค้าน ผู้พิพากษาที่ถูกคัดค้านต้องถอนตัวไป และจะมีการดำเนินการเลือกผู้พิพากษาแทนที่ตามวิธีการคัดเลือกองค์คณะผู้พิพากษาครั้งแรก[26]

ดังนั้น ผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะจะถอนตัวโดยไม่มีผู้คัดค้านไม่ได้ และกรณีองค์คณะผู้พิพากษามีคำสั่งยกคำคัดค้านของผู้คัดค้าน ผู้พิพากษาดังกล่าวก็จะขอถอนตัวไม่ได้เช่นกัน อนึ่ง ในการไต่สวนคำร้องคัดค้านผู้พิพากษา แม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 และข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 จะไม่ได้กำหนดว่า ผู้พิพากษาที่ถูกคัดค้านจะไต่สวนคำร้องนั้นไม่ได้ก็ตาม ก็ต้องอนุโลมบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาบังคับใช้โดยอนุโลม ดังนั้นเฉพาะผู้พิพากษาที่ไม่ถูกคัดค้านเท่านั้นที่จะมีอำนาจ

---

(4) ถ้าได้เป็นหรือเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้แทน หรือได้เป็นทนายความของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาแล้ว

(5) ถ้าได้เป็นผู้พิพากษานั่งพิจารณาคดีเดียวกันนั้นในศาลอื่นมาแล้ว หรือเป็นอนุญาโตตุลาการมาแล้ว

(6) ถ้ามีคดีอีกเรื่องหนึ่งอยู่ในระหว่างพิจารณา ซึ่งผู้พิพากษานั้นเองหรือภริยา หรือญาติทางสืบสายโลหิตตรงขึ้นไปหรือตรงลงมาของผู้พิพากษานั้นฝ่ายหนึ่ง พิพาทกับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือภริยา หรือญาติทางสืบสายโลหิตตรงลงมาของคู่ความฝ่ายนั้นอีกฝ่ายหนึ่ง

(7) ถ้าผู้พิพากษานั้นเป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง”

[25] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 16 วรรคหนึ่ง

[26] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 14

พิจารณาคำร้องคัดค้านได้ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักผลประโยชน์ขัดแย้งกัน (conflict of interests) นั่นเอง[27]

6) การพ้นจากหน้าที่ของผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดเหตุที่ผู้พิพากษาในองค์คณะจะต้องพ้นจากหน้าที่ในคดีนั้นไว้ 3 กรณี คือ กรณีแรกเมื่อผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะนั้นพ้นจากการเป็นข้าราชการตุลาการ[28] กรณีที่สองเมื่อผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะนั้นได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ไปดำรงตำแหน่งที่ศาลอื่น[29] และกรณีที่สามเมื่อผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะนั้นถอนตัวเนื่องจากการคัดค้านผู้พิพากษาและองค์คณะผู้พิพากษามีคำสั่งยอมรับคำคัดค้าน[30] และเมื่อมีเหตุใดเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะพ้นหน้าที่ ประธานศาลฎีกาก็จะต้องจัดให้มีการเลือกผู้พิพากษาแทนที่ตามวิธีการที่กำหนดไว้เช่นเดียวกับการเลือกองค์คณะผู้พิพากษาครั้งแรก[31]

7) การเลือกผู้พิพากษาแทนที่[32] เนื่องจากองค์คณะผู้พิพากษาสำหรับพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กำหนดให้องค์คณะมีจำนวน 9 คน โดยไม่มีระบบผู้พิพากษาสำรอง ดังนั้นเมื่อมีเหตุที่ทำให้ผู้พิพากษาไม่ครบจำนวน 9 คน ก็จะต้องจัดให้มีการเลือกผู้พิพากษาแทนที่โดยวิธีการเดียวกับที่กำหนดไว้สำหรับการคัดเลือกองค์คณะผู้พิพากษาในครั้งแรก เช่น ให้ทำโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และทำโดยวิธีการลงคะแนนลับ เป็นต้น โดยเหตุที่จะต้องมีการเลือกผู้พิพากษาแทนที่ได้แก่ เมื่อมีเหตุที่ผู้พิพากษาในองค์คณะพ้นหน้าที่ หรือเมื่อมีกรณีตามที่ระบุในมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2542 กล่าวคือ เมื่อมีเหตุสุดวิสัย เช่น ผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะถึงแก่กรรม หรือเมื่อมีเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ เช่น ผู้พิพากษาซึ่งเป็นองค์คณะต้องเข้ารักษาตัวเนื่องจากเจ็บป่วยร้ายแรง ซึ่งเมื่อมีเหตุดังกล่าวแล้ว ย่อมทำให้ผู้พิพากษาไม่สามารถนั่งพิจารณาคดีครบองค์

---

[27] *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9,* น. 49.

[28] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 14 (1)

[29] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 14 (2)

[30] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 14 (3)

[31] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 14 วรรคท้าย

[32] *อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 9,* น. 50.

คณะได้ และหากองค์คณะผู้พิพากษาคดีเหลืออยู่เห็นว่า หากเลื่อนการไต่สวนพยานหลักฐานออกไปจะทำให้ล่าช้าและขาดความเที่ยงธรรม ก็ให้ดำเนินการเลือกผู้พิพากษาแทนที่ โดยให้ผู้พิพากษาที่ถูกแทนที่สิ้นสุดอำนาจหน้าที่ในคดี

2. ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน

โดยที่องค์คณะผู้พิพากษามีจำนวน 9 คน การดำเนินการต่างๆ จึงต้องมีผู้ประสานงานหรือรับผิดชอบโดยชัดเจน และเป็นไปด้วยความเรียบร้อย กฎหมาย จึงกำหนดให้มี “ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน”

1) การเลือกผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน ตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 5 กำหนดให้เลือกโดยวิธีลงคะแนนลับ และในกรณีที่มีผู้พิพากษาได้คะแนนเท่ากันก็ให้ลงคะแนนลับเลือกเฉพาะผู้ที่ได้คะแนนเท่ากันจนกว่าจะได้ผู้พิพากษาที่มีคะแนนสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 17 วรรค 1 กำหนดให้องค์คณะผู้พิพากษา 9 คน เท่านั้น ที่เป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้พิพากษาด้วยกันเอง เป็นผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน

2) อำนาจหน้าที่ของผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน มีดังนี้[33]

ก. ดำเนินการต่างๆ ตามที่องค์คณะผู้พิพากษาได้มีมติ

ข. ออกคำสั่งใดๆ ที่มิได้เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดี แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้พิพากษาในองค์คณะอีกสองคนเสียก่อน อาทิ การสั่งคำร้องต่างๆ ที่เกี่ยวกับคดี เช่น การอนุญาตให้แก้ไขหรือเพิ่มเติมคำฟ้อง การอนุญาตให้ยื่นบัญชีระบุพยานล่าช้า เป็นต้น

ค. รายงานกรณีมีเหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ที่อาจทำให้ไม่สามารถนั่งพิจารณาองค์คณะได้ ต่อประธานศาลฎีกา

ง. การสั่งปล่อยชั่วคราว หรือสั่งคุมขังจำเลย เมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้พิพากษาในองค์คณะอีกสองคนเสียก่อน

3.2 การดำเนินคดีต่อกรรม ป.ป.ช.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดกลไกทางกฎหมายต่างๆ เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยให้มีมาตรการต่างๆ เพื่อตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ กำหนดให้มีการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กำหนดเกี่ยวกับการถอดถอนจากตำแหน่ง วิธีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

---

[33] *เพิ่งอ้าง*, น. 51-52

เป็นต้น โดยกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดกลไกต่างๆ เพื่อให้ความเป็นอิสระแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติหน้าที่ และขณะเดียวกันก็มีกลไกในการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.[34] โดยองค์กรอื่นด้วย เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ (Check and balance)

3.2.1 การเริ่มดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้บัญญัติเหตุแห่งการดำเนินคดีกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ในมาตรา 249 สามประการด้วยกัน คือ

1) เหตุว่าเป็นผู้ร่ำรวยผิดปกติ

2) เหตุว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือ

3) เหตุว่ากระทำความผิดต่อหน้าที่ราชการ

ทั้งนี้การเริ่มดำเนินคดีกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา รวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ดำเนินคดีกับกรรมการ ป.ป.ช. โดยกล่าวอ้างเหตุใดเหตุหนึ่งในสามประการข้างต้น

ในการทำคำร้องให้ระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาให้ชัดเจนเป็นข้อๆ และให้ยื่นคำร้องผ่านประธานวุฒิสภา เพื่อให้ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จากนั้นกฎหมายกำหนดให้ประธานศาลฎีกาเรียกประชุมใหญ่ศาลฎีกา เพื่อเลือกผู้พิพากษาจำนวน 9 คน ที่จะเป็นองค์คณะที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีต่างๆ โดยจะต้องเลือกจากผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกา โดยวิธีการลงคะแนนลับ ผู้พิพากษาที่ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลำดับไปจนครบจำนวน 9 คน จะเป็นผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดี ในกรณีมีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในลำดับใดที่จะเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับการเลือกเกินกว่า 9 คน กฎหมายกำหนดให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้จับสลากระหว่างผู้ที่ได้คะแนนเท่ากันว่าใครจะเป็นผู้ได้รับการคัดเลือก[35] เมื่อได้ผู้พิพากษาครบองค์คณะแล้ว ผู้พิพากษาองค์คณะทั้งเก้าคนจะต้องเลือกผู้พิพากษาคนใดคนหนึ่งในองค์คณะ

---

[34] *เพิ่งอ้าง*, น. 147.

[35] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 36

ทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน[36] จากนั้นให้ผู้พิพากษาทั้งองค์คณะแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนเพื่อทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง

3.2.2 การไต่สวนข้อเท็จจริง

1. สิทธิของกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหา

การดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. ในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กฎหมายได้กำหนดหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่ กรรมการ ป.ป.ช. เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพผู้ถูกกล่าวหาว่าจะสามารถต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่และได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรม ดังนี้

1) สิทธิที่จะได้รับการแจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อกล่าวหาเป็นหนังสือจากคณะกรรมการไต่สวน[37]

2) สิทธิที่จะขอให้คณะกรรมการไต่สวนทำการไต่สวนพยานหลักฐานที่ตนเสนอได้และคณะกรรมการไต่สวนมีอำนาจไต่สวนพยานหลักฐานดังกล่าวได้ตามที่เห็นสมควร[38]

3) สิทธิเกี่ยวกับการมีทนาย นอกจากสิทธิการมีทนายตามกฎหมายทั่วไปแล้ว ตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 36 วรรคหนึ่ง ให้สิทธิแก่กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหา ในการนำทนายความเข้าฟังในการชี้แจงข้อกล่าวหาหรือการให้ปากคำของตนต่อคณะกรรมการไต่สวนได้

4) สิทธิเกี่ยวกับการรับฟังคำชี้แจงหรือการสอบปากคำ กฎหมายกำหนดไว้ในข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 36 วรรคสอง ว่าในกรณีการรับฟังคำชี้แจงของกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหา หรือพยานต้องมีคณะกรรมการไต่สวนอย่างน้อยสองคนร่วมในการดำเนินการ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่คู่ความ อีกทั้งมีหลักประกันในการห้ามมิให้กรรมการไต่สวนทำหรือจัดให้ทำการใดๆ หรือให้สัญญาแก่กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานเพื่อจูงใจในการให้ถ้อยคำในเรื่องที่ถูกกล่าวหา ซึ่งเป็นหลักประกันทำนองเดียวกับที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 135

---

[36] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 17

[37] ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 33

[38] ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 34

2. การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการไต่สวนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยอนุโลม[39] ซึ่งในการไต่สวนข้อเท็จจริงคณะกรรมการไต่สวนต้องดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่วันได้รับแต่งตั้ง เนื่องจากต้องการให้การดำเนินคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว เพราะในระหว่างการดำเนินการดังกล่าวคณะกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหา จะปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้จนกว่าจะมีการยกคำร้องโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่หากดำเนินการไม่แล้วเสร็จทันตามกำหนดเวลาดังกล่าว องค์คณะผู้พิพากษามีอำนาจขยายระยะเวลาในการดำเนินการไต่สวนได้เท่าที่จำเป็น[40]

เมื่อคณะกรรมการไต่สวนดำเนินการไต่สวนเสร็จสิ้นแล้ว ต้องจัดทำรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินการต่อไป โดยรายงานการไต่สวนต้องประกอบด้วยสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้[41]

1 ชื่อและตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา

2) เรื่องที่ถูกกล่าวหา

3) ข้อกล่าวหาและสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวน

4) เหตุผลในการวินิจฉัยทั้งปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

5) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง

6) สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา ซึ่งคณะกรรมการไต่สวนสามารถทำความเห็นได้เป็นสองกรณี ดังต่อไปนี้

ก. กรณีเห็นว่าข้อกล่าวหามีมูล

ในกรณีที่คณะกรรมการไต่สวนมีมติเห็นว่าข้อกล่าวหามีมูล กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการไต่สวนส่งรายงานการไต่สวนพร้อมทั้งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่ไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อศาล และกำหนดให้อัยการสูงสุดต้องฟ้องคดีตามความเห็นของคณะกรรมการไต่สวนภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับเรื่อง แต่ถ้าอัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดี เมื่อล่วงเลยระยะเวลาดังกล่าวก็สามารถทำได้หากคดียังไม่ขาดอายุความ ตามพระราชบัญญัติประกอบ

---

[39] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542. มาตรา 37 วรรค 2.

[40] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542. มาตรา 42

[41] ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 37

รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 โดยในการฟ้องคดีของอัยการสูงสุด อัยการสูงสุดไม่สามารถทำความเห็นหรือใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีได้ ซึ่งแตกต่างจากการดำเนินคดีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่อัยการสูงสุดสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีได้ เช่นกรณีที่เห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งมาให้ยังไม่สมบูรณ์ ก็ให้ตั้งคณะทำงานร่วมโดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายเท่าๆ กัน เพื่อร่วมกันรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์และหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดี และอัยการสูงสุดยังสามารถใช้ดุลยพินิจในการไม่ฟ้องคดีได้[42] อีกด้วย

ข. กรณีเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล

ในกรณีที่คณะกรรมการไต่สวนเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการไต่สวนส่งรายงานการไต่สวนพร้อมทั้งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่ไปยังองค์คณะผู้พิพากษาซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวเพื่อดำเนินการต่อไป โดยองค์คณะผู้พิพากษามีอำนาจดำเนินการได้สามประการ ดังต่อไปนี้[43]

ประการแรก หากองค์คณะผู้พิพากษาเห็นว่าพยานหลักฐานที่คณะกรรมการไต่สวนรวบรวมยังไม่เพียงพอที่จะทำคำสั่งในเรื่องนี้ องค์คณะผู้พิพากษาสามารถกำหนดให้คณะกรรมการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมภายในเวลาอันสมควรก่อนมีคำสั่งต่อไปก็ได้

ประการที่สอง หากองค์คณะผู้พิพากษาเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการไต่สวนว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ก็สามารถพิพากษายกคำร้องได้เลย โดยคำสั่งดังกล่าวถือเป็นที่สุด

ประการที่สาม หากองค์คณะผู้พิพากษาเห็นแย้งกับคณะกรรมการไต่สวนว่า ข้อกล่าวหาดังกล่าวมีมูล ก็ให้ส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อไป

3.2.3 การพิจารณาพิพากษาคดี

ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่กรรมการ ป.ป.ช. ถูกฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ว่าจะเป็นกรณีฟ้องตามมูลอาญา หรือฟ้องเกี่ยวกับเรื่องการร่ำรวยผิดปกติของกรรมการ ป.ป.ช. กฎหมายกำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาและการดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ในหมวด 2 และหมวด 3 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วย โดยในการทำคำสั่งที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดหรือพิพากษาคดีให้ผู้พิพากษา

---

[42] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มาตรา 97 วรรคสอง

[43] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542. มาตรา 43

ในองค์คณะทุกคนทำความเห็นในการวินิจฉัยคดีเป็นหนังสือพร้อมทั้งต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนลงมติ ซึ่งให้ถือมติตามเสียงข้างมาก ในการนี้องค์คณะผู้พิพากษาอาจมอบหมายให้ผู้พิพากษาคนใดคนหนึ่งในองค์คณะผู้พิพากษาเป็นผู้จัดทำคำพิพากษาตามมตินั้นก็ได้ และให้ปิดประกาศคำวินิจฉัยชี้ขาดหรือคำพิพากษาคดี โดยเปิดเผยในราชกิจจานุเบกษา[44]

อีกทั้งกฎหมายยังกำหนดไว้เป็นพิเศษอีกด้วยว่า ในการพิจารณาพิพากษาคดี ให้องค์คณะผู้พิพากษาดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร โดยไม่จำต้องผูกมัดกับเหตุผลหรือพยานหลักฐานที่ปรากฏในคำร้องขอให้ดำเนินคดี หรือในการไต่สวนหรือความเห็นของคณะกรรมการไต่สวน หรือในการดำเนินคดีของอัยการสูงสุด ซึ่งถือเป็นการให้อิสระในการค้นหาพยานหลักฐานของศาลอย่างเต็มที่[45]

3.3 การดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศฝรั่งเศส

ระบบการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศฝรั่งเศส ใช้ระบบการตรวจสอบโดยองค์กรศาล แต่เป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นมาพิเศษอันแตกต่างจากศาลปกติ เพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งโดยเฉพาะ เนื่องจากต้องการให้การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเกิดประสิทธิภาพสูงสุด อันนำไปสู่ความโปร่งใสของการใช้อำนาจทางการเมือง

3.3.1 วิวัฒนาการระบบการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ก่อนการปฏิวัติครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 ภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ฝ่ายบริหารต้องรับผิดโดยตรงต่อกษัตริย์ในกรณีที่เกิดการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ แต่เมื่อมีการปฏิวัติครั้งใหญ่ในปี ค.ศ. 1789 และมีการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อเป็นกฎเกณฑ์ในการปกครองประเทศ จึงได้มีการจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นทำหน้าที่พิจารณาคดีความผิดทางอาญาของนักการเมืองระดับสูง[46] คือ “ศาลอาญาชั้นสูง” (La Haute Cour de Justice)

สภานิติบัญญัติแห่งชาติฝรั่งเศสได้จัดตั้งศาลพิเศษขึ้น เพื่อพิจารณา “ความผิดฐานละเมิดชาติ (Lèse-nation) ซึ่งผู้มีอำนาจเป็นผู้กระทำ” โดยเดิมมอบให้ศาลธรรมดาเป็นผู้ตัดสิน และ

---

[44] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542. มาตรา 20.

[45] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542. มาตรา 44.

[46] นันทวัฒน์ บรมานันท์ , ระบบการพิจารณาคดีความผิดทางอาญาของนักการเมืองระดับสูงในประเทศฝรั่งเศส ใน “รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศ. ดร. ประยูร กาญจนดุล” มีนาคม 2540 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม, น. 107.

ต่อมาได้ตั้งศาลอาญาชั้นสูงขึ้นที่เมืองออร์เลออองส์ (Orléans) ในวันที่ 5 มีนาคม 1791 แต่มีลักษณะการจัดตั้งเป็นการชั่วคราว ประกอบด้วยผู้พิพากษา 15 นาย แต่งตั้งมาจากศาลในภาคอีลเดอฟรองซ์ (Ile-de-France) ศาลละ 1 นาย โดยมีการเลือกตั้งประธานศาล 1 นาย และอัยการอีกหนึ่งนาย ศาลอาญาชั้นสูงชั่วคราวนี้พิจารณาคดีสำคัญๆ 7 คดีด้วยกัน ซึ่งเกี่ยวกับความผิดต่อความมั่นคงของชาติ แต่ส่วนใหญ่ผู้ต้องหาพ้นผิด และมีการให้นิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำความผิดก่อนการพิจารณาจะเสร็จสิ้น ต่อมามีการตรารัฐบัญญัติฉบับลงวันที่ 10-15 มิถุนายน 1791 ประกอบรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 3 กันยายน 1791 รับรองให้มีผลได้ก่อตั้ง “ศาลอาญาขั้นสูงแห่งชาติ” (Haute Cour Nationale) ขึ้นตามนั้น โดยให้มีองค์ประกอบตามรัฐบัญญัติฉบับลงวันที่ 3 มกราคม 1792 ประกอบด้วย คณะลูกขุนชั้นสูง (haut jury) 24 คน จับฉลากเลือกจากผู้แทนจังหวัดที่ได้รับเลือกตั้งจังหวัดละ 2 คน โดยคณะลูกขุนจะทำหน้าที่เป็นผู้วินิจฉัยว่าการกระทำนั้นมีความผิดหรือไม่ในปัญหาข้อเท็จจริง คณะผู้พิพากษา 4 คน ซึ่งจับฉลากเลือกจากผู้พิพากษาศาลฎีกา มีหน้าที่ไต่สวน สรุปข้อเท็จจริงให้คณะลูกขุน และปรับข้อกฎหมายให้กับการฟังข้อเท็จจริงของคณะลูกขุน สำหรับบุคคลที่มีสิทธิทำการกล่าวหาได้แก่ อัยการสูงสุด 4 คน ที่เลือกจากรัฐสภาให้ทำหน้าที่อัยการผู้ฟ้องคดี แต่ศาลนี้พิจารณาคดีได้ไม่นานก็ถูกยกเลิก[47]

ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 22 สิงหาคม 1795 (Constitution de fructidor an III) ได้ก่อตั้งศาลอาญาชั้นสูงขึ้นประกอบด้วยคณะผู้พิพากษาและคณะลูกขุน โดยผู้พิพากษาจำนวน 5 ท่าน ได้รับการคัดเลือกจากผู้พิพากษาศาลฎีกาโดยวิธีการลงคะแนนลับ (scrutiny secret) จากบัญชีรายชื่อผู้พิพากษาในศาลฎีกาจำนวน 15 ท่าน ที่ได้มาจากการจับสลากจากบรรดาผู้พิพากษาศาลฎีกา และคณะลูกขุนชั้นสูง (hauts jurés) จำนวน 16 ท่าน ที่มาจากการเลือกตั้งของสภาเลือกตั้งแห่งจังหวัด (assemblées électorales des departments) โดยมีผู้พิพากษา 2 ท่าน จากศาลฎีกาซึ่งได้รับเลือกตั้งจากบรรดาผู้พิพากษาศาลฎีกาด้วยกัน ทำหน้าที่เป็นอัยการผู้กล่าวหา (ministère public) อำนาจหน้าที่ของศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) จำกัดอยู่เพียงกรณีที่มีการกล่าวหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยกันเอง หรือกล่าวหาว่ามีการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ และตลอดระยะเวลาของศาลดังกล่าวมีการพิจารณาคดีเดียว คือ คดีของนาย Babeuf นักปฏิวัติชาวฝรั่งเศส ซึ่งถูกกล่าวหาว่าขบถ โดยศาลอาญาชั้นสูงได้สั่งลงโทษประหารชีวิต[48]

หลังจากรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1795 แล้ว รัฐธรรมนูญฉบับต่อๆ มาก็ได้มีการบัญญัติถึงองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาความผิดของนักการเมืองระดับสูงไว้เกือบทุกฉบับ แต่มีลักษณะ

---

[47] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, กันยายน 2538 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) กรุงเทพมหานคร, น. 46-47.

[48] อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 33, น. 109.

แตกต่างกันตามสภาพการณ์ของประเทศในขณะร่างรัฐธรรมนูญ บางสมัยก็ให้ผู้พิพากษาทำหน้าที่เป็นผู้ชี้ขาดความผิดของนักการเมืองระดับสูง แต่บางสมัยเช่นในรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1875 ก็ให้อำนาจวุฒิสภา (Sénat) ทำหน้าที่ศาลอาญาชั้นสูงสำหรับนักการเมืองคล้ายระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ของสหรัฐอเมริกา[49] โดยมาตรา 12 ของรัฐธรรมนูญฉบับลงวันที่ 16 กรกฎาคม ค.ศ. 1875 บัญญัติว่า รัฐมนตรีสามารถถูกกล่าวหาต่อสภาผู้แทนราษฎร (la chamber des députés) และตัดสินโดยวุฒิสภา (Sénat) ในกรณีความผิดที่ทำในตำแหน่งหน้าที่ (crimes commis dans l' exercice de leur function) และนอกจากนี้วุฒิสภายังมีอำนาจในการพิจารณาความผิดของประธานาธิบดีในกรณีทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง (haute trahison) รวมทั้งกรณีที่มีบุคคลใดบุคคลหนึ่งกระทำความผิดฐานก่อการร้าย (attentat) ที่มุ่งทำลายความมั่นคงของรัฐ (la sûreté de l' Etat) โดยจะมีวิธีการพิจารณาคดี คือ สภาผู้แทนราษฎรจะทำหน้าที่กล่าวหาและไต่สวนข้อเท็จจริง วุฒิสภาทำหน้าที่ชี้ขาดตัดสินคดี โดยมีผู้พิพากษา 3 นาย ทำหน้าที่เป็นอัยการ[50] จนกระทั่งรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ. 1946 จึงได้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเป็นพิเศษ เพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว มีชื่อเรียกว่า La Haute Cour de Justice (ศาลอาญาชั้นสูง) ประกอบด้วยผู้ทำหน้าที่ผู้พิพากษา จำนวน 30 คน ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้คัดเลือกจากบรรดาสมาชิกด้วยกันจำนวน 20 คน และอีก 10 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้คัดเลือกจากบุคคลภายนอก การคัดเลือกดังกล่าวกระทำลงในวันเปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก ภายหลังจากได้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ศาลอาญาชั้นสูงในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 4 นี้ จะทำหน้าที่พิจารณาความผิดที่ประธานาธิบดีได้ทำการทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง (haute trahison) กับกรณีที่รัฐมนตรีทำความผิดอาญาในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ สำหรับวิธีพิจารณาคดีของศาลอาญาชั้นสูงสำหรับนักการเมืองนี้ได้กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ โดยให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ทำหน้าที่กล่าวหาว่า นักการเมืองระดับสูงผู้ใดทำความผิด เมื่อได้เสียงข้างมากจากสภาผู้แทนราษฎรสนับสนุนข้อกล่าวหาดังกล่าวแล้ว ก็ให้สภาผู้แทนราษฎรส่งเรื่องให้ศาลอาญาชั้นสูงทำหน้าที่พิจารณาคดีดังกล่าวต่อไป ซึ่งศาลอาญาชั้นสูงที่จัดตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 4 ได้พิจารณาคดีเกี่ยวกับความผิดต่อความมั่นคงแห่งรัฐที่ทำโดยสมาชิกรัฐบาลวิชชี ตั้งแต่จอมพลเปแต็งประธานาธิบดี นายลาวาลนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีอื่นๆ ตลอดจนบุคคลผู้ร่วมมือกับรัฐบาลนาซีเยอรมัน รวม 58 คดี (ระหว่าง ค.ศ.1945-1948) นับเป็นการพิจารณาคดีจำนวนมากที่สุดที่เคยมีมาในประวัติศาสตร์[51]

---

[49] อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 34, น. 47.

[50] *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 33,* น. 112.

[51] *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 34*, น. 47-48.

3.3.2 ระบบการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในปัจจุบัน

แม้ว่าประเทศฝรั่งเศสจะได้มีการจัดตั้งองค์กรพิเศษ คือ ศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) ขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีความผิดทางอาญาที่นักการเมืองระดับสูงได้กระทำขณะดำรงตำแหน่งทางการเมืองมานานนับศตวรรษแล้วก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติมาตรการหรือการดำเนินการดังกล่าวยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ประกาศใช้เมื่อปี ค.ศ. 1958 มีการกล่าวหานักการเมืองระดับสูงว่ากระทำความผิดขณะดำรงตำแหน่งหน้าที่เพียงไม่กี่ครั้ง และยังไม่เคยมีครั้งใดเลยที่ศาลอาญาชั้นสูงจะได้พิจารณาการกระทำดังกล่าว จึงทำให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์ไปทั่วว่ามาตรการดังกล่าวใช้ไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร โดยปัญหาที่เกิดขึ้นจนทำให้ศาลอาญาชั้นสูงไม่มีผลงานหรือไม่สามารถดำเนินการกับนักการเมืองระดับสูงที่ทำผิดทางอาญาได้ในขณะดำรงตำแหน่ง มีสองประการใหญ่ๆ คือ ประการแรก เนื่องจากกระบวนการตรวจสอบทางการเมืองจะเริ่มต้นได้ก็แต่โดยอาศัยเสียงข้างมากของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา กล่าวคือ หากมีการกล่าวหารัฐมนตรีท่านใดต่อศาลอาญาชั้นสูง แต่ละสภาจะต้องลงมติเห็นด้วยกับข้อกล่าวหาดังกล่าวด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของแต่ละสภา จึงจะถือว่ารับคำกล่าวหาไว้พิจารณาดำเนินการต่อไป ในทางปฏิบัติกระบวนการดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับฝ่ายเสียงข้างมากในสภาแต่ละสภา ดังนั้นเมื่อมีการกล่าวหารัฐมนตรีฝ่ายรัฐบาลที่มีเสียงสนับสนุนข้างมากในสภา ข้อกล่าวหาดังกล่าวก็จะตกไป ประการที่สอง เนื่องจากกระบวนการดำเนินการพิจารณาความผิดของนักการเมืองระดับสูงที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ เป็นกระบวนการที่ยุ่งยาก ซับซ้อน ขั้นตอนมากและยากต่อการปฏิบัติ จากปัญหาดังกล่าวจึงทำให้เกิดความคิดที่จะแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อสร้างกลไกการตรวจสอบนักการเมืองระดับสูงใหม่ให้ได้ผลดีกว่าเดิม ดังนั้นในปลายปี ค.ศ. 1992 รัฐสภาจึงได้ผลักดันแก้ไขรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับศาลอาญาชั้นสูงและส่วนอื่นๆ จนแก้ไขสำเร็จและประกาศใช้เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม ค.ศ. 1993[52] และมีการแยกศาลสำหรับพิจารณาคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ออกเป็น 2 ประเภท คือ

3.3.2.1 ศาลอาญาชั้นสูง[53] (La Haute Cour de Justice) เป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นสำหรับพิจารณาคดีที่ประธานาธิบดีถูกกล่าวหาว่ามีการกระทำที่เป็นการทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง (haute trahison) ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1985 ได้กำหนดเรื่องการดำเนินคดีประธานาธิบดีไว้ในมาตรา 67 และมาตรา 68 อีกทั้งยังมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยศาล

---

[52] อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 33, น. 122-123.

[53] มีผู้แปลเป็นภาษาไทยว่า “ศาลยุติธรรมชั้นสูง” โปรดดู สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9 , น. 160.

อาญาชั้นสูง ตลอดจนข้อบังคับของวุฒิสภา กำหนดรายละเอียดไว้อีกด้วย โดยการดำเนินคดีประธานาธิบดีในศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ[54]

1. ขั้นตอนการกล่าวหาโดยรัฐสภา (Saisine)[55]

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 มาตรา 68 กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้มีสิทธิกล่าวหาได้แก่ สภาทั้งสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ซึ่งเมื่อมีการกล่าวหาว่าประธานาธิบดีกระทำความผิดฐานฐานการทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง (haute trahison) ซึ่งเป็นความผิดที่ไม่มีกำหนดชัดเจนในประมวลกฎหมายอาญาของฝรั่งเศสแต่อย่างใด จากนั้นสภาทั้งสองจะต้องแยกกันลงมติในญัตติข้อกล่าวหาเหมือนกัน (Vote identique) ทั้งต้องเป็นการลงมติโดยเปิดเผย (scrutiny public) โดยมีคะแนนเห็นด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของแต่ละสภา พิจารณาจากจำนวนสมาชิกของแต่ละสภา (majorité absolue et qualifiée) จากนั้นประธานสภาที่พิจารณาลงมติเป็นลำดับหลังต้องส่งมติไปยังอัยการประจำศาลฎีกา (Procureur general près la Cour de Cassation) และอัยการประจำศาลฎีกาจะต้องส่งข้อกล่าวหาดังกล่าวไปยังประธานศาลศาลอาญาชั้นสูง (Président de la Haute Cour de Justice) และประธานคณะกรรมการไต่สวน (Président de la commission d'instruction) ภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่ได้รับมติดังกล่าว โดยอัยการประจำศาลฎีกา มีเพียงหน้าที่ส่งมติของทั้งสองสภาเท่านั้น

2. ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง (Instruction)

การไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นขั้นตอนการสรุปข้อเท็จจริง ก่อนตัดสินคดีปรับบทกฎหมาย ซึ่งตามวิธีพิจารณาของภาคพื้นยุโรปโดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศส จะถือว่าต้องแยกการไต่สวนและสรุปข้อเท็จจริง (Instruction) ออกจากการตัดสินคดี (jugement) โดยแยกองค์คณะผู้รับผิดชอบออกจากกัน เพื่อคานดุลพินิจซึ่งกันและกัน[56]

คณะกรรมการไต่สวนจะประกอบด้วย ผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา จำนวน 5 คน ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการไต่สวน และจะมีผู้พิพากษาศาลฎีกาอีก 2 คน ทำหน้าที่เป็นกรรมการไต่สวนสำรอง (suppléant) เมื่อประธานคณะกรรมการไต่สวนได้รับข้อกล่าวหาจากอัยการประจำศาลฎีกาแล้ว ประธานคณะกรรมการไต่สวนต้องเรียกประชุมคณะกรรมการไต่สวนทันที โดยคณะกรรมการไต่สวนมีอำนาจกระทำการทุกอย่างเพื่อค้นหาความจริงตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นหน้าที่ค้นหาข้อเท็จจริงเท่านั้น ทั้งนี้

---

[54] *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9,* น. 161.

[55] *เพิ่งอ้าง,* น. 162-163.

[56] *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 34,* น. 51.

1) หากเห็นว่าข้อเท็จจริงสมบูรณ์เพียงพอ คณะกรรมการไต่สวนก็จะมีคำสั่งว่ามีมูลเพื่อฟ้องคดีต่อศาลอาญาชั้นสูงต่อไป

2) หากเห็นว่าข้อเท็จจริงยังไม่สมบูรณ์ หรือพยานหลักฐานไม่เพียงพอก็จะมีคำสั่งว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลเพียงพอที่จะฟ้องคดีต่อศาลอาญาชั้นสูง ซึ่งคำสั่งเช่นนี้จะอุทธรณ์ไม่ได้

นอกจากนี้หามีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอันเป็นข้อกล่าวหาใหม่ คณะกรรมการไต่สวนต้องส่งเรื่องผ่านอัยการประจำศาลฎีกา เพื่อสอบถามสภาทั้งสองว่าจะให้ขยายข้อกล่าวหาตามข้อเท็จจริงที่พบเพิ่มเติมหรือไม่ หากสภาทั้งสองลงมติให้ขยายข้อกล่าวหาตามข้อเท็จจริงที่พบเพิ่มเติมโดยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของแต่ละสภา คณะอนุกรรมการไต่สวนจึงจะดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลอาญาชั้นสูงต่อไปได้[57]

3. ขั้นตอนการพิจารณาพิพากษาคดี (Débat et Jugement)[58]

องค์คณะของศาลอาญาชั้นสูงไม่ใช่ผู้พิพากษาอาชีพเหมือนองค์คณะกรรมการไต่สวน แต่ผู้พิพากษาที่องค์คณะศาลอาญาชั้นสูง (juges titulaires) จะประกอบด้วย สมาชิกที่ได้รับคัดเลือกจาก สภาผู้แทนราษฎร 12 คน และสมาชิกวุฒิสภาอีก 12 คน นอกจากนี้ยังมีผู้พิพากษาสำรอง (juges suppléants) อีก 12 คน ประกอบด้วยสมาชิกที่ได้รับคัดเลือกจาก สภาผู้แทนราษฎร 6 คน และสมาชิกวุฒิสภาอีก 6 คน โดยการจัดตั้งองค์คณะผู้พิพากษาประจำศาลอาญาชั้นสูงจะเลือกไว้เป็นการล่วงหน้า ซึ่งจะมีการเลือกทุกครั้งเมื่อมีการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา และผู้พิพากษาศาลอาญาชั้นสูงจะมีวาระการปฏิบัติงานเท่ากับอายุของสมาชิกสภาที่ตนสังกัดอยู่

เมื่อได้รับคำฟ้องจากอัยการประจำศาลฎีกาแล้ว ประธานศาลยุติธรรมชั้นสูงต้องกำหนดวันเริ่มพิจารณาคดี โดยผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะต้องเข้าร่วมในการพิจารณาและพิพากษา มิฉะนั้นอาจถูกถอดถอนจากองค์คณะได้ การพิจารณาพิพากษาให้ทำโดยเปิดเผย เว้นแต่บางกรณีให้ทำโดยลับ นอกจากนั้นการพิจารณาเพื่อหามติว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ และโทษที่จะกำหนดนั้นจะต้องเป็นการลงคะแนนลับ (bulletin secret) และเป็นไปตามเสียงข้างมาก คำพิพากษาของศาลอาญาชั้นสูงเป็นที่สุด จะอุทธรณ์ฎีกาไม่ได้

3.3.2.2 ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ[59] (La Cour de Justice de la République) เป็นศาลที่จัดตั้งขึ้นมาเพื่อพิจารณาความผิดของรัฐมนตรี โดยการดำเนินคดีรัฐมนตรีในศาลอาญาแห่ง

---

[57] *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9,* น. 163-164.

[58] *เพิ่งอ้าง,* น. 164-165.

[59] มีผู้แปลเป็นภาษาไทยว่า “ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ” โปรดดู สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9,* น. 165.

สาธารณรัฐ แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอนทำนองเดียวกับการดำเนินคดีประธานาธิบดีในศาลอาญาชั้นสูง คือ

1. ขั้นตอนการกล่าวหา

บุคคลที่จะถูกกล่าวหาต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐได้ คือ รัฐมนตรี ซึ่งรวมถึงนายกรัฐมนตรีด้วย โดยฐานความผิดที่จะกล่าวหารัฐมนตรีต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ คือ บรรดาความผิดอาญาชั้นอุกกฤษโทษ (crime) ได้แก่ ความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีขึ้นไปจนถึงตลอดชีวิต) และความผิดชั้นมัชฌิมโทษ (délit) ได้แก่ ความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่สองเดือนถึงห้าปี)[60] ที่ได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นความผิดที่จะดำเนินคดีต่อรัฐมนตรีจึงเป็นความผิดอาญาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่เจ้าพนักงานทั่วไปอาจต้องรับผิดด้วยเช่นกัน ซึ่งแตกต่างจากกรณีความรับผิดของประธานาธิบดี เพราะความผิดที่ประธานาธิบดีต้องรับผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง ไม่มีกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาแต่อย่างใด

บุคคลที่จะกล่าวหารัฐมนตรีต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐได้มีสองคน คือ ตามมาตร 68-2 ของรัฐธรรมนูญฉบับแก้ไขเพิ่มเติม กำหนดให้ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญาโดยรัฐมนตรีซึ่งเกิดขึ้นจากการกระทำตามหน้าที่ สามารถฟ้อง (porter plainte) ต่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง[61] (la commission des requêtes) โดยในคำฟ้องจะต้องระบุชื่อรัฐมนตรีที่ต้องการกล่าวโทษ ระบุการกระทำความผิดและต้องลงลายมือชื่อผู้ฟ้องด้วย (มาตรา 13 แห่งกฎหมายรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 93-1252 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน ค.ศ. 1993)[62] และอัยการประจำศาลฎีกาสามารถขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง เพื่อนำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลได้แม้ไม่มีผู้เสียหายฟ้องก็ตาม (รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 มาตรา 68-2 วรรค 3)[63]

คณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง (la commission des requêtes) ประกอบด้วย กรรมการจาก 3 องค์กรที่สำคัญ คือ ผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา หรือ Cour de Cassation จำนวน 3 คน ผู้พิพากษาจากสภาแห่งรัฐ (ศาลปกครองสูงสุด หรือ Conseil d'Etat) จำนวน 2 คน และผู้พิพากษาศาลบัญชี หรือ Cour des comptes จำนวน 2 คน และให้เลือกประธานคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง 1 คน จากกรรมการที่มาจากผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา[64] ทั้งนี้มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และต้อง

---

[60] อ้างแล้วเชิงอรรถที่ 33, น. 127.

[61] มีผู้แปลเป็นภาษาไทยว่า "คณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหา" โปรดดู สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล , *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9*, น. 168.

[62] *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 33*, น. 127-128.

[63] *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9*, น. 167.

[64] สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9,* น. 167-168.

มีการเลือกผู้ทำการแทนกรณีที่ผู้พิพากษาตัวจริงปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้อีกเป็นจำนวนเท่ากัน[65] โดยคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง มีอำนาจตรวจสอบในเบื้องต้นว่าข้อกล่าวหารัฐมนตรีมีมูลเพียงพอหรือไม่ ดังนั้นคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องจึงมีอำนาจพิจารณาว่าข้อกล่าวหาทำถูกต้องตามแบบที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ มีอำนาจพิจารณาว่าสมควรที่จะมีการดำเนินคดีหรือไม่ (oppourtunité des poursuites) มีอำนาจหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม เช่น การสอบสวน การยึด อายัด หรือการค้นเคหะสถาน ฯลฯ แต่ไม่มีอำนาจในการใช้มาตรการบังคับ เช่น ไม่มีอำนาจควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องตรวจสอบข้อกล่าวหาแล้ว อาจมีความเห็นว่า ข้อกล่าวหาไม่มีมูลก็จะทำให้ข้อกล่าวหาดังกล่าวตกไป หรือหากเห็นว่าข้อกล่าวหามีมูล ก็จะดำเนินการส่งเรื่องต่อไปยังคณะกรรมการไต่สวน (Commission d'Instruction) ต่อไป โดยมติของคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องจะเป็นอันยุติไม่สามารถอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไปได้[66]

2. ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง

คณะกรรมการไต่สวน (Commission d'Instruction) จะประกอบด้วย ผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา 3 คน และผู้พิพากษาสำรองอีก 3 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี โดยเมื่ออัยการประจำศาลฎีกาได้รับคำฟ้องพร้อมความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องแล้ว ก็จะต้องส่งเรื่องมายังคณะกรรมการไต่สวน เพื่อให้คณะกรรมการไต่สวนค้นหาความจริงในข้อกล่าวหาที่รัฐมนตรีถูกกล่าวหาว่ามีมูลตามนั้นหรือไม่ โดยมีอำนาจใช้มาตรการบังคับต่างๆ เช่น ควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา และในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน จะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ต้องคำนึงถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย ยกเว้นในบางเรื่อง เช่น การไต่สวนของคณะกรรมการไต่สวนต้องทำเป็นองค์คณะ (principe de collégialite) การสอบปากคำรัฐมนตรีผู้ถูกกล่าวหาต้องกระทำโดยคณะกรรมการไต่สวน ไม่ใช่พนักงานสอบสวน[67] และการไต่สวนข้อเท็จจริงจะทำนอกฟ้อง (réquisitiore) ของอัยการประจำศาลฎีกาไม่ได้ หากในการไต่สวนพบข้อเท็จจริงใหม่นอกคำฟ้อง องค์คณะไต่สวนต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบ เพื่อให้อัยการประจำศาลฎีกาและคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องตัดสินใจแก้ฟ้องเพิ่มข้อกล่าวหาได้ เมื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จ องค์คณะกรรมการไต่สวน อาจปรับบทกฎหมายชี้ความผิดได้ตามสมควร โดยต้องวินิจฉัยว่าคดีมีมูลหรือไม่มีมูล โดยต้องแจ้งให้อัยการและรัฐมนตรีผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้เวลาคัดค้าน 20 วัน ในกรณีวินิจฉัยว่ามีมูลให้สรุปสำนวนส่งให้องค์คณะผู้พิพากษาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐตัดสิน

---

[65] *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9*, น. 50.

[66] *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9,* น. 168.

[67] *เพิ่งอ้าง,* น. 169.

ต่อไป โดยคำวินิจฉัยขององค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริง อาจฎีกาปัญหาข้อกฎหมายไปยังที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ และเมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตัดสินยกคำวินิจฉัยขององค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริง ก็ต้องส่งคดีไปให้องค์คณะกรรมการไต่สวนซึ่งต้องมีการตั้งขึ้นใหม่เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่[68]

3. ขั้นตอนการพิจารณาพิพากษา

ผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ มีจำนวน 15 คน ประกอบด้วยผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา 3 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 6 คน สมาชิกวุฒิสภา 6 คน โดยผู้พิพากษาศาลฎีกาทั้งสามคน จะต้องเลือกผู้พิพากษาศาลฎีกาด้วยกันเองคนใดคนหนึ่งเป็นประธานศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ ทั้งนี้จะต้องมีการแต่งตั้งผู้พิพากษาสำรองอีก 15 คน ไว้ปฏิบัติหน้าที่แทนในกรณีที่ผู้พิพากษาตัวจริงปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ โดยจะต้องแต่งตั้งจากผู้พิพากษาศาลฎีกา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ตามจำนวนสัดส่วนขององค์คณะผู้พิพากษาตัวจริง ซึ่งการจัดตั้งองค์คณะผู้พิพากษาในศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐจะเลือกตั้งไว้เป็นการล่วงหน้า โดยจะทำการเลือกตั้งทุกครั้งที่สภาสิ้นอายุหรือถูกยุบ หรือสมาชิกพ้นตำแหน่งบางส่วน แต่ผู้พิพากษาประจำศาลฎีกามีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี[69]

ในกรณีที่คณะกรรมการไต่สวนมีคำสั่งให้ฟ้องคดีรัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหา อัยการประจำศาลฎีกาก็จะทำการฟ้องคดีต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ จากนั้นศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐโดยประธานศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐจะทำการนัดพิจารณาครั้งแรก เพื่อดำเนินการพิจารณาและพิพากษาต่อไป และจะมีการแจ้งให้รัฐมนตรีซึ่งตกเป็นจำเลยมายังศาลเพื่อพิจารณาคดี (citation à comparatîre) ซึ่งหากไม่มาอาจมีการพิจารณาคดีลับหลังจำเลยได้ (par contumance) และเมื่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐเสร็จสิ้นการพิจารณาคดีแล้วก็จะมีคำพิพากษาในส่วนคำวินิจฉัยว่ามีความผิดหรือไม่ และหากวินิจฉัยว่ามีความผิดก็จะมีการพิจารณาคำพิพากษากำหนดโทษอาญา โดยในการวินิจฉัยทั้งในส่วนความผิดและบทกำหนดโทษ ให้ใช้วิธีการลงมติลับโดยใช้เสียงข้างมาก (par bulletin secret à la majorité absolue) คำพิพากษาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ อาจมีการอุทธรณ์ข้อกฎหมายไปยังศาลฎีกา และศาลฎีกาต้องพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ (Assemblée plénière de la Cour de Cassation) ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ทั้งนี้ต้องตัดสินชี้ขาดภายใน 3 เดือน[70]

---

[68] *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 34,* น. 51-52.

[69] *เพิ่งอ้าง,* น. 52-53.

[70] *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 9*, น. 170-171.

บทที่ 4
วิเคราะห์เปรียบเทียบ และปัญหาการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช.

จากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี หลักเกณฑ์ กฎหมายเกี่ยวกับการตรวจสอบการดำเนินคดีในกระบวนการยุติธรรม และระบบการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยและต่างประเทศ ทำให้เราได้ทราบถึงวัตถุประสงค์ เจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวอย่างแท้จริง ดังนั้นในบทนี้ผู้เขียนจะทำการศึกษา วิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐของประเทศฝรั่งเศส กับการดำเนินคดีกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทย รวมทั้งการศึกษาปัญหาและอุปสรรค เกี่ยวกับการดำเนินคดีกับกรรมการ ป.ป.ช. ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นแนวทางปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องและพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้มีประสิทธิภาพและเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

4.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากับการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช.

เนื่องจากการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถือเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินคดีอาญา และการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือเรียกสั้นๆ ว่า การดำเนินคดีอาญาทั่วไป ถือเป็นระบบการดำเนินคดีประเภทหนึ่ง ที่มีความโปร่งใส (transparency) มีหลักประกันขั้นต่ำในการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมแก่ผู้เกี่ยวข้อง และเป็นที่ยอมรับของสากล ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาระบบการตรวจสอบการดำเนินคดีอาญาทั่วไป เพื่อนำมาวิเคราะห์ เปรียบเทียบ ข้อดี ข้อเสียของการดำเนินคดีอาญาดังกล่าว เพื่อใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุง ระบบการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป

4.1.1 ระบบการตรวจสอบการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

กระบวนการในชั้นสอบสวนถือว่าเป็นกระบวนการที่มีความสำคัญมากอย่างหนึ่ง เนื่องจากเป็นต้นธารของกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังนั้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ

อาญา จึงมีการกำหนดระบบการตรวจสอบ ให้ความเป็นธรรม และป้องกันความผิดพลาดที่เกิดจากการดำเนินคดีตั้งแต่เริ่มต้นดำเนินคดีในชั้นสอบสวน กล่าวคือ

1. เมื่อพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนแล้วเสร็จ แต่ไม่พบตัวหรือไม่รู้ตัวผู้ต้องหา พนักงานสอบสวนดำเนินการสามารถดำเนินการได้ดังนี้[1]

1) ถ้าความผิดที่สอบสวนมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 3 ปี พนักงานสอบสวน ต้องงดการสอบสวนและบันทึกเหตุที่งดการสอบสวนไว้ และส่งบันทึกพร้อมสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ

2) ถ้าความผิดที่สอบสวนมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินกว่า 3 ปี พนักงานสอบสวนต้องส่งสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการพร้อมความเห็นที่ให้งดการสอบสวน

จากนั้นพนักงานอัยการจะทำการตรวจสำนวนการสอบสวนดังกล่าว และสามารถสั่งการได้ 2 กรณี คือ กรณีแรกงดการสอบสวน โดยการงดการสอบสวนนี้ไม่ได้หมายความว่าเป็นการยุติคดีหรือเป็นการสั่งไม่ฟ้องคดี แต่เป็นการชะลอการสอบสวนไว้ก่อน และไม่ต้องห้ามพนักงานสอบสวนที่จะดำเนินการสอบสวนคดีใหม่ภายหลังหากพบพยานหลักฐานใหม่ กรณีที่สองสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนต่อไป

2. เมื่อพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนแล้วเสร็จ และเป็นกรณีรู้ตัวผู้กระทำความผิด พนักงานสอบสวนต้องส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็นว่าสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องไปยังพนักงานอัยการ โดยพนักงานอัยการสามารถทำความเห็นได้เป็น 3 กรณี[2] คือ

1) มีความเห็นให้สอบสวนเพิ่มเติม

2) มีความเห็นสั่งไม่ฟ้องก็ให้ยุติการสอบสวนโดยออกคำสั่งไม่ฟ้อง

3) มีความเห็นสั่งฟ้อง ก็ให้จัดการตัวให้ได้ผู้ต้องหามาเพื่อยื่นฟ้องคดีต่อไป

ตามบทบัญญัติที่กล่าวมาข้างต้น หากเป็นกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดี แต่คำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งไม่ฟ้องของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้ส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งไปเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นนอกเขตกรุงเทพมหานคร ให้ส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้บุคคลดังกล่าวกลั่นกรอง ตรวจสอบความถูกต้องความชอบด้วยกฎหมายของการออกคำสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการอีกชั้นหนึ่ง โดยบุคคลดังกล่าวสามารถทำความเห็นได้เป็น 2 กรณี ดังนี้[3]

---

[1] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140

[2] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141-143

[3] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145

1) กรณีเห็นชอบด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ก็จะมีผลทำให้คำสั่งนั้นกลายเป็นคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี

2) กรณีมีความเห็นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการก็ต้องส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันนั้นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด

จากกระบวนการดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่า กฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจในการตรวจสอบ กลั่นกรองความชอบด้วยกฎหมายในการดำเนินการ สำนวนและความเห็นของพนักงานสอบสวนในชั้นแรก โดยอัยการสามารถทำความเห็นสั่งคดีได้อย่างอิสระและมีความเป็นภาวะวิสัย ไม่ผูกพันความเห็นของพนักงานสอบสวน ซึ่งแสดงให้เห็นชัดเจนว่าเป็นตามหลักการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายจากองค์กรภายนอก นอกจากนี้ยังมีการกำหนดกลไกในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการอีกชั้นหนึ่งเพื่อป้องกันการล้มคดีในชั้นพนักงานอัยการ โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ดำเนินการ และหากบุคคลดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ก็สามารถทำความเห็นแย้งได้ และส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อวินิจฉัยตัดสินชี้ขาดคดี นอกจากนี้กระบวนการตรวจสอบมิได้จำกัดอยู่เฉพาะในภาครัฐเท่านั้น กฎหมายยังเปิดโอกาสให้ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา ผู้มีส่วนได้เสียในคดี ก็สามารถตรวจสอบการใช้ดุพินิจของพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการได้ กล่าวคือ ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา ผู้มีส่วนได้เสียมีสิทธิร้องขอทราบสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดีได้ ซึ่งถือเป็นการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ อีกทางหนึ่ง

4.1.2 ความแตกต่างของระบบตรวจสอบการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากับการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช

กระบวนการที่ใช้ในการดำเนินคดีกับกรรมการ ป.ป.ช ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการ พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการไต่สวน เป็นผู้มีหน้าที่แสวงหาพยานหลักฐานและรวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อกล่าวหา พิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของกรรมการ ป.ป.ช. เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนในการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก่อนที่จะทำความเห็นเพื่อส่งสำนวนให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ซึ่งเมื่อคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเกี่ยวกับกรณีกล่าวหากรรมการ ป.ป.ช. แล้วเสร็จ ต้องจัดทำรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยสามารถทำความเห็นได้ 2 ประการดังต่อไปนี้

ประการแรก กรณีที่คณะกรรมการไต่สวนมีมติเห็นว่าข้อกล่าวหามีมูล กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการไต่สวนส่งรายงานการไต่สวนพร้อมทั้งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่ไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งอัยการสูงสุดต้องฟ้องคดีตามความเห็นของคณะกรรมการไต่สวน

ประการที่สอง กรณีที่คณะกรรมการไต่สวนเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการไต่สวนส่งรายงานการไต่สวนพร้อมทั้งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่ไปยัง องค์คณะผู้พิพากษา จากนั้นองค์คณะผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีจะทำหน้าที่ตรวจสอบสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการไต่สวน โดยสามารถทำความเห็นได้เป็น 3 กรณี ดังนี้

1) หากองค์คณะผู้พิพากษาพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานที่คณะกรรมการไต่สวนรวบรวมยังไม่เพียงพอที่จะทำคำสั่งในเรื่องนี้ องค์คณะผู้พิพากษาสามารถกำหนดให้คณะกรรมการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมภายในเวลาอันสมควรก่อนมีคำสั่งต่อไปได้

2) หากองค์คณะผู้พิพากษาเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการไต่สวนว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ก็สามารถพิพากษายกคำร้องได้เลย

3) หากองค์คณะผู้พิพากษาเห็นแย้งกับคณะกรรมการไต่สวน ว่าข้อกล่าวหาดังกล่าวมีมูล ก็สามารถส่งสำนวนการสอบสวนดังกล่าวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อไป

จากระบบการตรวจสอบดังกล่าวข้างต้นเห็นได้ว่า การดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการ พ.ศ. 2542 ไม่มีกระบวนการตรวจสอบการทำความเห็นและการสั่งคดีของคณะกรรมการไต่สวนจากองค์กรภายนอก เนื่องจากกฎหมายไม่ได้ให้อำนาจแก่อัยการสูงสุดหรือหน่วยงานอื่นใด ในการทำความเห็นโต้แย้งความเห็นของคณะอนุกรรมการไต่สวนได้ มีเพียงการกำหนดให้องค์คณะผู้พิพากษาเจ้าของคดีเป็นผู้ตรวจสอบการความชอบด้วยกฎหมายและการทำความเห็นของคณะกรรมการไต่สวน ซึ่งหากมองอย่างผิวเผิน จะทำให้เห็นว่ากระบวนการดังกล่าวมีมาตรฐานการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการดำเนินคดีโดยองค์กรภายนอกเช่นเดียวกับการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว โดยให้องค์คณะผู้พิพากษาทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ตรวจสอบสำนวนการไต่สวนคณะอนุกรรมการไต่สวน เช่นเดียวกับอัยการตรวจสอบกระบวนการสอบสวน การรวบรวมพยานหลักฐานข้อเท็จจริงต่างๆ ของพนักงานสอบสวนก่อนนำคดีขึ้นฟ้องศาลต่อไป แต่หากพิจารณาลึกลงไปอีกจะเห็นว่า องค์คณะผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการทำหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวนนั้น เป็นผู้ที่แต่งตั้งมอบหมายให้คณะกรรมการไต่สวนไปดำเนินการดังกล่าว ดังนั้นการกระทำของคณะกรรมการไต่สวนชุดดังกล่าวจึงถือเสมือนได้ว่าเป็นการกระทำแทนองค์คณะผู้พิพากษาเท่านั้นเอง ซึ่งมีผลทำให้

กระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ความผิดพลาดในการดำเนินคดีไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ซึ่งแตกต่างจากกระบวนการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ที่เห็นได้ชัดว่ามีกลไกการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ตรวจสอบความผิดพลาดในการดำเนินคดีจากองค์กรภายนอก และมีการเปิดโอกาส ให้ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา ผู้มีส่วนได้เสียในคดี สามารถตรวจสอบการใช้ดุพินิจของพนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการได้อีกชั้นหนึ่ง นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายในคดีสามารถนำคดีดังกล่าวขึ้นฟ้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีได้อีกด้วย แต่ในการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. ในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง บุคคลที่มีสิทธินำคดีขึ้นฟ้องต่อศาลได้คือ อัยการสูงสุด เท่านั้น

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า การดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงมีมาตรฐานในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ป้องกันความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการดำเนินคดี ดีกว่าการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการ พ.ศ. 2542

4.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. กับการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เนื่องจากกลุ่มบุคคลที่ถูกดำเนินคดีถือเป็นกลุ่มบุคคลประเภทเดียวกัน เพราะทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง มีความสำคัญ มีบทบาทชั้นนำในการขับเคลื่อนในประเทศ และความผิดที่ดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและกรรมการ ป.ป.ช. ก็เป็นความผิดประเภทเดียวกัน คือ ความผิดเกี่ยวกับ การทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ การร่ำรวยผิดปกติ กฎหมายจึงกำหนดให้กลุ่มบุคคลทั้งสองกลุ่มดังกล่าวถูกดำเนินคดีในศาลเดียวกัน แต่ทั้งนี้เมื่อได้ทำการศึกษาในรายละเอียดของการดำเนินคดีกลุ่มบุคคลทั้งสองกลุ่มดังกล่าว จะเห็นได้ว่าการดำเนินคดีกับกรรมการ ป.ป.ช. และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีความแตกต่างกัน ซึ่งสามารถแยกขั้นตอนการดำเนินคดีได้เป็น 3 ขั้นตอน ดังนี้

4.2.1 ขั้นตอนการกล่าวหา

การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เริ่มต้นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยกเหตุอันควรสงสัย หรือมีผู้กล่าวหา ว่านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ทุจริตต่อหน้าที่[4] ซึ่งเห็นได้ว่าการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการดำเนินคดีกับกรรมการ

[4] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 66.

ป.ป.ช. มีกลุ่มผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลประเภทเดียวกัน เนื่องจากทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและกรรมการ ป.ป.ช. ถือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง มีความสำคัญ มีบทบาทชั้นนำในการขับเคลื่อนในประเทศ และข้อกล่าวหาที่จะดำเนินคดีก็เป็นข้อกล่าวหาเดียวกัน แต่จะแตกต่างกันที่ผู้ที่มีสิทธิกล่าวหากรณีขอให้ดำเนินคดีกับกรรมการ ป.ป.ช. ได้ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เท่านั้น แต่กรณีการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กฎหมายมีการเปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ง่ายกว่า โดยกำหนดให้บุคคลธรรมดาทั่วไป สามารถกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะยกเหตุอันควรสงสัยเพื่อดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเองก็ได้

4.2.2 ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง

การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช). ซึ่งถือว่าเป็นหน่วยงานอิสระทำหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยในการไต่สวนคดีกรณีมีการกล่าวหาร้องเรียนมายังสำนักงาน ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้น ว่าคดีดังกล่าวมีมูลความผิดเพียงพอที่จะดำเนินการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือไม่ โดยในชั้นนี้เรียกว่า “การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน” แต่หากเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยกเหตุอันควรสงสัยจะไม่มีการดำเนินการในชั้นแสวงหาข้อเท็จจริง แต่จะดำเนินการในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริงได้เลย โดยเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงแล้วเสร็จต้องจัดทำรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา[5] โดยในชั้นนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะยังไม่มีการลงมติวินิจฉัยว่าผู้กล่าวหากระทำความผิดหรือไม่ เนื่องจากเป็นการวินิจฉัยในเบื้องต้นเท่านั้นว่ากรณีดังกล่าวมีมูลเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปหรือไม่ การพิจารณาสำนวนการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจทำความเห็น ดังนี้[6]

1) เรื่องกล่าวหาใดมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติรับไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยคณะกรรมการ

---

[5] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจรับคำกล่าวหา การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2560 ข้อ 24.

[6] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจรับคำกล่าวหา การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2560 ข้อ 25.

ป.ป.ช. อาจไต่สวนข้อเท็จจริงด้วยตนเอง หรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน หรือมอบหมายพนักงานไต่สวน ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนก็ได้

2) เรื่องกล่าวหาใดไม่มีพยานหลักฐาน หรือไม่ปรากฏพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ หรือเป็นเรื่องที่ต้องห้ามมิให้ รับหรือยกขึ้นพิจารณา หรือเป็นเรื่องที่ไม่อาจรับหรือยกขึ้นพิจารณาได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติไม่รับเรื่องกล่าวหานั้นไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

3) เรื่องกล่าวหาใดควรส่งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการทางวินัย หรือดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ แล้วแต่กรณี หรือส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือควรจำหน่ายคดีออกจากสารบบเนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาถึงแก่ความตาย หรือควรดำเนินการเป็นประการอื่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติตามที่เห็นควร

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับเรื่องกล่าวหาไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน หรือดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเองก็ได้ โดยขั้นตอนนี้จะเรียกว่า “การไต่สวนข้อเท็จจริง” กล่าวคือ เป็นขั้นตอนการดำเนินการค้นหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิด หรือเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความร่ำรวยผิดปกติ[7] หลังจากดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้ว จะมีการจัดทำรายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาทำความเห็นว่าข้อกล่าวหาดังกล่าวมีมูลหรือไม่ อย่างไร[8] การลงมติของที่ประชุมว่าข้อกล่าวหามีมูลหรือไม่มีมูลนั้น จะถือเสียงข้างมากของจำนวนกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ โดยกรรมการ ป.ป.ช. คนหนึ่ง มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันประธานในที่ประชุมจะออกเสียงเพิ่มขึ้นเพื่อชี้ขาด[9]

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเรื่องใดมีมูลว่ากระทำความผิดอาญา ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้ง

---

[7] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 4.

[8] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 42.

[9] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 23.

ความเห็นไปยังประธานวุฒิสภาเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้นออกจากตำแหน่ง และไปยังอัยการสูงสุดเพื่อยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง[10] เมื่ออัยการสูงสุดได้รับรายงานพร้อมทั้งความเห็นจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว หากเห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะยื่นฟ้องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่หากเห็นว่ารายงานเอกสารและความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งมาให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ อัยการสูงสุดจะแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบถึงข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้น ในกรณีนี้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดจะตั้งคณะทำงานร่วมขึ้นโดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายๆ ละเท่ากัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป แต่หากคณะทำงานร่วมไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน[11]

กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเรื่องใดไม่มีมูลกระทำความผิดอาญา ข้อกล่าวหานั้นเป็นอันตกไป และสำนักงาน ป.ป.ช. จะจัดให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าตรวจดูเหตุผลที่มีมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้[12] และแจ้งมติไปยังผู้เสียหาย

จากการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองข้างต้น จะเห็นว่ากฎหมายกำหนดระบบการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย ตรวจสอบการใช้ดุลยพินิจในการสั่งคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อป้องกันความผิดพลาดในการดำเนินคดี โดยให้องค์กรอัยการซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระเช่นเดียวกัน ทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินคดีดังกล่าว เหมือนเช่น การตรวจสอบการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อีกทั้งยังมีการกำหนดให้ประชาชนทั่วไปสามารถตรวจสอบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยอีกชั้นหนึ่ง เนื่องจากมีการกำหนดให้บุคคลทั่วไปสามารถเข้าตรวจดูเหตุผลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติได้ แต่การดำเนินคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. ในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย หรือความผิดพลาดในการดำเนินคดี จากองค์กรภายนอกและภายในองค์กรด้วยกันเอง เนื่องจากมีการรวมกระบวนการสอบสวนฟ้องร้อง และการพิจารณา

---

[10] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 56.

[11] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 97..

[12] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 53.

พิพากษาคดีเข้าด้วยกัน กล่าวคือ คณะกรรมการไต่สวนที่ทำหน้าที่สอบสวนข้อเท็จจริงเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของกรรมการ ป.ป.ช. ก่อนฟ้องร้องคดีมาจากการแต่งตั้งขององค์คณะผู้พิพากษาผู้พิจารณาพิพากษาคดี และความเห็นของคณะกรรมการไต่สวน ถูกแทรกแซง ครอบงำโดยองค์คณะผู้พิพากษาที่หน้าที่แต่ตั้งคณะกรรมการไต่สวนและทำหน้าที่พิจารณาตัดสินคดี เนื่องจากองค์คณะผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการไต่สวนทำการไต่สวนเพิ่มเติมและสามารถทำความเห็นแย้งในกรณีที่คณะกรรมการไต่สวน มีความเห็นว่าคดีไม่มีมูล ซึ่งความเห็นแย้งดังกล่าวขององค์คณะผู้พิพากษาเป็นที่สุดในชั้นกระบวนการพิจารณาก่อนฟ้องร้องคดี

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีหลักประกันความเป็นธรรมที่ โปรงใสตรวจสอบได้ และมีความเป็นภาวะวิสัยที่ดีกว่าการดำเนินคดีกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากมีกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมาย และความผิดพลาดที่เกิดจากกระบวนการพิจารณา

4.2.3 ขั้นตอนการพิจารณาพิพากษาคดี

ระบบการดำเนินคดีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและระบบการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. มีการดำเนินการเหมือนกันทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นพิจารณาพิพากษาคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยองค์คณะผู้พิพากษาทั้ง 9 คน คำพิพากษาถือเป็นที่สุด และหากผู้ต้องคำพิพากษาจะใช้สิทธิในการอุทธรณ์คำพิพากษา ต้องยื่นเรื่องอุทธรณ์คำพิพากษาต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาภายในสามสิบวันนับแต่วันมีคำพิพากษา และต้องมีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นพยานหลักฐานที่สำคัญอันอาจทำให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยกฟ้องหรือยกคำร้องได้ และผู้ต้องคำพิพากษาไม่รู้หรือไม่มีเหตุควรรู้ว่าพยานหลักฐานดังกล่าวมีอยู่

4.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศฝรั่งเศสกับการดำเนินคดีกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทย

จากการศึกษาระบบการตรวจสอบผู้ดำรงตำทางการเมืองของประเทศไทย จนกระทั่งนำมาซึ่งการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในปัจจุบัน พบว่ากระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย ก่อกำเนิดมาจากคณะกรรมาธิการและคณะอนุกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 นำแนวคิดระบบตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศฝรั่งเศสมาปรับใช้ แต่เนื่องจากประเทศฝรั่งเศสมีระบบการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลพิเศษที่ไม่ใช่ศาลทั่วไปสองศาล คือ ศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour

de Justice) และศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République) โดยผู้เขียนจะขอวิเคราะห์เปรียบเทียบเฉพาะการดำเนินคดีในศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐเท่านั้น เนื่องจากเป็นระบบการดำเนินคดีที่มีความใกล้เคียงกับการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. ในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยมากกว่าการดำเนินคดีในศาลอาญาชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) โดยสามารถแบ่งขั้นตอนในกระบวนการดำเนินคดีได้ 3 ขั้นตอน ดังนี้

4.3.1 ขั้นตอนการกล่าวหา

1. ผู้ถูกกล่าวหา

การดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ ของประเทศฝรั่งเศส เป็นการดำเนินคดีกับนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี อันเห็นได้ว่าตัวบุคคลผู้ถูกดำเนินคดีถือเป็นบุคคลที่มีบทบาท มีความสำคัญระดับประเทศ และเป็นผู้ทรงอิทธิพล อันเทียบเคียงได้กับการดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย ที่ตัวผู้ถูกดำเนินคดีมีทั้งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกรัฐสภา ข้าราชการการเมืองอื่น และกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งบุคคลดังกล่าวถือว่าเป็นบุคคลที่มีบทบาท มีความสำคัญระดับประเทศ และเป็นผู้ทรงอิทธิพล ดังนั้นกลุ่มบุคคลที่ถูกตรวจสอบในศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ ของประเทศฝรั่งเศส และศาลฎีกาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย จึงเป็นกลุ่มคนประเภทเดียวกัน

2. ผู้กล่าวหา

การกล่าวหากรรมการ ป.ป.ช. เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต้องดำเนินการโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา เข้าชื่อร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. แต่ในประเทศฝรั่งเศสบุคคลที่สามารถกล่าวหารัฐมนตรีต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐได้มี 2 คน คือ ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดทางอาญาโดยรัฐมนตรีซึ่งเกิดขึ้นจากการกระทำตามหน้าที่ โดยสามารถฟ้อง (porter plainte) ต่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง (la commission des requêtes) และอัยการประจำศาลฎีกาโดยขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง โดยคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง (la commission des requêtes) ประกอบด้วย กรรมการจาก 3 องค์กรที่สำคัญ คือ ผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา หรือ Cour de Cassation จำนวน 3 คน ผู้พิพากษาจากสภาแห่งรัฐ (ศาลปกครองสูงสุด หรือ Conseil d'Etat) จำนวน 2 คน และผู้พิพากษาศาลบัญชี หรือ Cour des comptes จำนวน 2 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี โดยมีอำนาจตรวจสอบในเบื้องต้นว่าข้อกล่าวหารัฐมนตรีมีมูลเพียงพอหรือไม่ ข้อกล่าวหาทำถูกต้องตามแบบที่กฎหมายกำหนดหรือไม่

และมีอำนาจพิจารณาว่าสมควรที่จะมีการดำเนินคดีหรือไม่ (oppourtunité des poursuites) และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องตรวจสอบข้อกล่าวหาแล้ว มีความเห็นเช่นใด ก็ถือความเห็นนั้นเป็นอันยุติไม่สามารถอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไปได้ อันเป็นการเห็นได้ว่าแม้ประเทศฝรั่งเศสจะเปิดโอกาสให้ทั้งผู้เสียหายโดยตรงและอัยการประจำศาลฎีกาเป็นผู้ริเริ่มดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ซึ่งดูเหมือนเป็นการเปิดช่องทางในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองง่ายเกินไปซึ่งอาจนำไปสู่ปัญหาการกล่าวหารัฐมนตรีเพื่อกลั่นแกล้งกันโดยต้องการลดความน่าเชื่อถือทางการเมืองของบุคคลนั้นๆ แต่ก็ในกระบวนการดังกล่าวก็ได้สร้างกลไกการตรวจสอบคัดกรองคดีขึ้นสู่ศาล เพื่อไม่ให้คดีขึ้นสู่ศาลมากเกินไปโดยไม่จำเป็น โดยกำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง (la commission des requêtes) ซึ่งประกอบไปด้วยผู้พิพากษา จำนวน 7 คน ที่มาจากศาลระดับสูงของประเทศสามศาล มาทำหน้าที่ให้ความเป็นธรรมกับผู้ถูกกล่าวหาในเบื้องต้น ซึ่งในการดำเนินคดีกับกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทยไม่มีระบบตรวจสอบคัดกรองดังกล่าว แต่ได้กำหนดเงื่อนไขในการกล่าวหากรรมการ ป.ป.ช. ให้ยากขึ้น โดยการใช้มติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา รวมกันจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา แทน

3. ข้อกล่าวหา

ข้อกล่าวหาที่จะดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐของประเทศฝรั่งเศส กับข้อกล่าวหาที่จะดำเนินคดีกับกรรมการ ป.ป.ช. มีลักษณะคล้ายกัน คือ เป็นการกล่าวหาว่าบุคคลดังกล่าวกระทำความผิดเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ แต่ในประเทศฝรั่งเศสข้อกล่าวหาดังกล่าวต้องเป็นความผิดอาญาตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาของฝรั่งเศสด้วย ส่วนข้อกล่าวหาที่จะดำเนินคดีต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้น ไม่ได้จำกัดแต่เฉพาะความผิดที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญาของประเทศไทยเท่านั้น อาทิเช่น ความผิดฐานร่ำรวยผิดปกติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ความผิดตามพระราชบัญญัติว่าความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ก็สามารถนำมาฟ้องร้องกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินคดีในศาลฎีกาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เช่นเดียวกัน

4.3.2 ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง

เมื่ออัยการประจำศาลฎีกาของประเทศฝรั่งเศสได้รับคำฟ้องพร้อมความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องแล้ว ก็จะต้องส่งเรื่องมายังคณะกรรมการไต่สวน (Commission d'Instruction) ซึ่งประกอบด้วย ผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา 3 คน และผู้พิพากษาสำรองอีก 3 คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี โดยคณะกรรมการไต่สวนจะค้นหาความจริงในข้อกล่าวหาที่รัฐมนตรีถูกกล่าวหาว่ามีมูลตามนั้นหรือไม่ กระบวนการดำเนินการไต่สวนจะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติ

ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และต้องคำนึงถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย และการไต่สวนข้อเท็จจริงจะทำนอกฟ้อง (réquisitiore) ของอัยการประจำศาลฎีกาไม่ได้ หากในการไต่สวนพบข้อเท็จจริงใหม่นอกคำฟ้อง องค์คณะไต่สวนต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบ เพื่อให้อัยการประจำศาลฎีกาและคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องตัดสินใจแก้ฟ้องเพิ่มข้อกล่าวหาได้ เมื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จองค์คณะกรรมการไต่สวน อาจปรับบทกฎหมายชี้ความผิดได้ตามสมควร และต้องวินิจฉัยว่าคดีมีมูลหรือไม่มีมูล โดยต้องแจ้งให้อัยการและรัฐมนตรีผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้เวลาคัดค้าน 20 วัน ในกรณีวินิจฉัยว่ามีมูลให้สรุปสำนวนส่งให้องค์คณะตัดสินของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐตัดสินต่อไป ซึ่งคำวินิจฉัยขององค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริง อาจฎีกาปัญหาข้อกฎหมายไปยังที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ และเมื่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตัดสินยกคำวินิจฉัย องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงก็ต้องส่งคดีไปให้องค์คณะกรรมการไต่สวนซึ่งต้องมีการตั้งขึ้นใหม่เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่

ส่วนการไต่สวนข้อเท็จจริงกรรมการ ป.ป.ช. ในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะเริ่มดำเนินการเมื่อประธานวุฒิสภาส่งมติของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภา รวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา กรณีร้องขอให้มีการดำเนินคดีกับกรรมการ ป.ป.ช. มายังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จากนั้นกฎหมายกำหนดให้ประธานศาลฎีกาเรียกประชุมใหญ่เพื่อดำเนินการคัดเลือกองค์คณะผู้พิพากษา 9 คน เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี จากนั้นองค์คณะผู้พิพากษาจะทำการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงตามคำกล่าวหาว่ามีมูลหรือไม่อย่างไร โดยคณะอนุกรรมการไต่สวนจะต้องแต่งตั้งจากศาล อัยการ และบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนทำการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเสร็จ ต้องจัดทำรายงานการไต่สวนพร้อมทั้งความเห็น โดยสามารถทำความเห็นได้สองกรณี คือ กรณีแรกเห็นว่าข้อกล่าวหาดังกล่าวมีมูล ให้ส่งรายงานการไต่สวนพร้อมทั้งพยานเอกสารไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีที่สองเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้ส่งรายงานการไต่สวนพร้อมทั้งพยานเอกสารไปยังองค์คณะผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี วินิจฉัยว่ากรณีดังกล่าวมีมูลหรือไม่อย่างไร โดยหากองค์คณะผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีเห็นว่าข้อกล่าวหาดังกล่าวมีมูล ให้ส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อนำคดีดังกล่าวยื่นฟ้องต่อตนเอง แต่หากเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้พิพากษายกคำร้อง

จากกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่าในการไต่สวนข้อเท็จจริงของประเทศฝรั่งเศส คณะกรรมการไต่สวน (Commission d'Instruction) จะต้องเป็น

ผู้พิพากษาเท่านั้น แต่คณะกรรมการไต่สวนของประเทศจะประกอบไปด้วย ผู้พิพากษา อัยการ และผู้เชี่ยวชาญอื่นๆ โดยคณะกรรมการไต่สวนของประเทศฝรั่งเศสและประเทศไทยทำหน้าที่เหมือนกันคือ การรวบรวมพยานหลักฐาน ค้นหาความจริงว่าข้อกล่าวหาดังกล่าวมีมูลหรือไม่เพียงใด แต่คณะกรรมการไต่สวนของประเทศฝรั่งเศสมีความเป็นอิสระมากกว่าคณะกรรมการไต่สวนในประเทศไทย กล่าวคือ เมื่อคณะกรรมการไต่สวนในประเทศฝรั่งเศสทำความเห็นแล้วเสร็จก็เป็นอันเสร็จสิ้นหน้าที่ของตน ถึงแม้ภายหลังจะมีการฎีกาปัญหาข้อกฎหมายไปยังที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตัดสินยกคำวินิจฉัยองค์คณะอนุกรรมการไต่สวน ก็จะต้องส่งคดีไปให้องค์คณะกรรมการไต่สวนอีกองค์คณะซึ่งมีการตั้งขึ้นใหม่ ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่ก่อนที่จะมีการนำคดีดังกล่าวฟ้องร้องต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ แต่คณะอนุกรรมการไต่สวนในประเทศไทยแม้จะทำคำวินิจฉัยความเห็นของตนเองแล้วเสร็จ ก็อาจถูกองค์คณะผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีและเป็นผู้แต่งตั้งตน สั่งให้ดำเนินการไต่สวนคดีเพิ่มเติม หรือในกรณีที่องค์คณะผู้พิพากษาไม่เห็นด้วยกับความเห็นขององค์คณะไต่สวนโดยเห็นว่าข้อกล่าวหามีมูล อาจส่งรายงานการไต่สวนพร้อมเอกสารความเห็นแย้งขององค์คณะผู้พิพากษาไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

4.3.3 ขั้นตอนการพิจารณาพิพากษาคดี

ผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ มีจำนวน 15 คน ประกอบด้วยผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา 3 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 6 คน สมาชิกวุฒิสภา 6 คน ทั้งนี้จะต้องมีการแต่งตั้งผู้พิพากษาสำรองอีก 15 คน ไว้ปฏิบัติหน้าที่แทนในกรณีที่ผู้พิพากษาตัวจริงปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ การจัดตั้งองค์คณะผู้พิพากษาในศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐจะเลือกตั้งไว้เป็นการล่วงหน้า โดยจะทำการเลือกตั้งทุกครั้งที่สภาสิ้นอายุหรือถูกยุบ หรือสมาชิกพ้นตำแหน่งบางส่วน แต่ผู้พิพากษาประจำศาลฎีกามีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี[13] โดยเมื่อคณะกรรมการไต่สวนมีคำสั่งให้ฟ้องคดีรัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหา อัยการประจำศาลฎีกาก็จะทำการฟ้องคดีต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ จากนั้นประธานศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐจะทำการนัดพิจารณาครั้งแรก เพื่อดำเนินการพิจารณาและพิพากษาต่อไป และเมื่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐพิจารณาคดีเสร็จสิ้นแล้ว ก็ทำคำพิพากษาในส่วนคำวินิจฉัยว่ามีความผิดหรือไม่ และหากวินิจฉัยว่ามีความผิดก็จะมีการพิจารณาคำพิพากษาในส่วนการกำหนดโทษอาญา โดยในการวินิจฉัยทั้งในส่วนความผิดและบทกำหนดโทษ ให้ใช้วิธีการลงมติลับโดยใช้เสียงข้างมาก ซึ่งคำพิพากษาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ อาจมีการอุทธรณ์ข้อ

[13] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, กันยายน 2538 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) กรุงเทพมหานคร, น. 52-53.

กฎหมายไปยังศาลฎีกา และศาลฎีกาต้องพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ส่วนองค์คณะผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประกอบด้วย ผู้พิพากษาในศาลฎีกา 9 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีการลงคะแนนลับ และมีการเลือกตั้งองค์คณะผู้พิพากษาเป็นรายคดี กล่าวคือ เมื่อมีการยื่นคำร้องขอให้ดำเนินคดีกับกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว จึงจะมีการเลือกองค์คณะผู้พิพากษา และไม่มีการเลือกผู้พิพากษาสำรอง แต่กำหนดให้มีการเลือกผู้พิพากษาแทนที่ในกรณีที่ผู้พิพากษาเดิมถึงแก่กรรม พ้นจากพ้นจากหน้าที่ หรือมีเหตุสุดวิสัยอื่นอันทำให้ไม่สามารถนั่งพิจารณาพิพากษาคดีได้ โดยองค์คณะผู้พิพากษาต้องทำการพิจารณาไต่สวนพยานหลักฐานต่อเนื่องติดต่อกันจนกว่าจะเสร็จการพิจารณา ซึ่งเมื่อองค์คณะทำการพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว ผู้พิพากษาทุกคนต้องทำความเห็นในการวินิจฉัยคดีพร้อมต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนลงมติ และคำวินิจฉัยให้ถือมติตามเสียงข้างมาก โดยคำพิพากษาขององค์คณะถือเป็นที่สุด แต่มีข้อยกเว้นให้ผู้ต้องคำพิพากษาสามารถอุทธรณ์คำพิพากษานั้นได้เฉพาะกรณีที่พบพยานหลักฐานใหม่ที่สำคัญซึ่งหากศาลรับฟังพยานหลักฐานใหม่เช่นว่านี้จะทำให้ศาลพิพากษายกฟ้องหรือยกคำร้องได้ และผู้ต้องคำพิพากษาไม่รู้หรือไม่มีเหตุอันควรรู้ว่าพยานหลักฐานใหม่ดังกล่าวมีอยู่ โดยจะต้องยื่นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาภายใน 30 วัน

จากการศึกษาดังกล่าว เราเห็นได้ว่าองค์คณะที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีในศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ กับศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาจากกลุ่มบุคคลที่ต่างกันกล่าวคือ องค์คณะผู้พิพากษาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ ส่วนหนึ่งมาจากผู้พิพากษาศาลฎีกาซึ่งเป็นผู้พิพากษาอาชีพ และอีกส่วนหนึ่งมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ซึ่งเป็นตัวแทนของฝ่ายการเมืองที่ไม่ใช่ผู้พิพากษาอาชีพ แต่องค์คณะผู้พิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาจากผู้พิพากษาอาชีพทั้งหมด อีกทั้งองค์คณะผู้พิพากษาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ มีการเลือกไว้เป็นการล่วงหน้า มีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และมีการเลือกผู้พิพากษาสำรองไว้เพื่อทำหน้าที่แทนผู้พิพากษาตัวจริงในกรณีที่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ แต่องค์คณะผู้พิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่มีการเลือกไว้ล่วงหน้าจะทำการเลือกเฉพาะเป็นรายคดีไป และไม่มีการเลือกผู้พิพากษาสำรอง แต่จะมีการเลือกผู้พิพากษาแทนที่ในกรณีที่ผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ส่วนในเรื่องของการทำคำวินิจฉัยพิพากษาคดีก็จะใช้มติเสียงข้างมากเหมือนกันทั้งในศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ ของประเทศฝรั่งเศส และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย แต่จะแตกต่างกันในศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐจะมีการลงมติในส่วนของความผิดก่อน

แล้วจึงจะมีการลงมติในส่วนของการกำหนดโทษ แต่ในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะไม่มีการลงมติทั้งสองส่วนรวมกันไปในคราวเดียว และคำพิพากษาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐสามารถอุทธรณ์ข้อกฎหมายได้ แต่คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถือเป็นที่สุด แต่มีข้อยกเว้นกรณีเดียวที่จะทำให้อุทธรณ์คำพิพากษาได้ คือ ผู้ต้องคำพิพากษาพบพยานหลักฐานใหม่ที่สำคัญ

4.4 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เนื่องจากการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นระบบดำเนินคดีซึ่งประเทศไทยยังไม่มีความคุ้นชินมากนัก ถึงแม้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีการจัดตั้งมาแล้วเกือบ 20 ปี แต่ด้วยเหตุที่การดำเนินคดีดังกล่าวเป็นการดำเนินคดีในระบบไต่สวน โดยนำแนวคิดมาจากศาลอาญาชั้นสูง (la Haute Cour de Justice) และศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République) ของประเทศฝรั่งเศส มาประยุกต์ใช้ เพื่อประโยชน์ในการปราบปรามการทุจริตให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่ทั้งนี้เนื่องจากการนำเอาแนวคิดดังกล่าวมาใช้กับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย ไม่ได้นำการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศฝรั่งเศสดังกล่าวมาใช้ทั้งหมด อีกทั้งการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางเมืองในประเทศฝรั่งเศส ก็ยังมีข้อบกพร่องหรือไม่เหมาะสมกับระบบการดำเนินคดีในประเทศไทยบางประการ ดังนั้น จึงส่งผลให้การดำเนินคดีอาญาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยมีข้อบกพร่องอยู่บางประการ ซึ่งผู้เขียนนำขอเสนอประเด็นปัญหาต่างๆ ของการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. ในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนี้

4.4.1 ปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์คณะผู้พิพากษา

การดำเนินคดีกับกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 249 ได้กำหนดให้ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ดำเนินคดีกับกรรมการ ป.ป.ช. โดยกล่าวอ้างเหตุใดเหตุหนึ่ง ดังต่อไปนี้

1) เหตุว่าเป็นผู้ร่ำรวยผิดปกติ
2) เหตุว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือ
3) เหตุว่ากระทำความผิดต่อหน้าที่ราชการ

โดยในการทำคำร้องให้ระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาให้ชัดเจนเป็นข้อๆ และให้ยื่นคำร้องผ่านประธานวุฒิสภา เพื่อให้ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องดังกล่าวไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จากนั้นให้ประธานศาลฎีกาเรียกประชุมใหญ่ศาลฎีกา เพื่อเลือกผู้พิพากษาจำนวน 9 คน ที่จะเป็นองค์คณะทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีต่างๆ โดยจะต้องเลือกจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกา โดยวิธีการลงคะแนนลับ ผู้พิพากษาที่ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลำดับไปจนครบจำนวน 9 คน จะเป็นผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดี ในกรณีมีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในลำดับใดที่จะเป็นเหตุให้มีผู้ได้รับการเลือกเกินกว่า 9 คน กฎหมายกำหนดให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้จับสลากระหว่างผู้ที่ได้คะแนนเท่ากันว่าใครจะเป็นผู้ได้รับการคัดเลือก

เมื่อได้ผู้พิพากษาครบองค์คณะแล้ว ผู้พิพากษาองค์คณะทั้งเก้าคนจะต้องเลือกผู้พิพากษาคนใดคนหนึ่งในองค์คณะทำหน้าที่เป็นผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน จากนั้นให้ผู้พิพากษาทั้งองค์คณะ แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนมีจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน และอย่างน้อยต้องประกอบด้วยบุคคลดังต่อไปนี้[14]

1) ข้าราชการตุลาการระดับไม่ต่ำกว่าชั้น 6 อย่างน้อยหนึ่งคน

2) ข้าราชการอัยการระดับไม่ต่ำกว่าชั้น 6 อย่างน้อยหนึ่งคน

3) บุคคลอื่นตามความเหมาะสมซึ่งต้องมี มีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่า45 ปีในวันแต่งตั้ง และต้องมีคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

ก. รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าระดับ10 หรือเทียบเท่า

ข. เป็นหรือเคยเป็นผู้สอนกฎหมายในมหาวิทยาลัยไม่น้อยกว่า 10 ปี

ค. เป็นผู้มีความรู้เชี่ยวชาญทางด้านการเงินการบัญชีหรือวิชาชีพอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรื่องในคดีโดยเคยปฏิบัติงานด้านดังกล่าวมาแล้วไม่น้อยกว่า 10 ปี

โดยคณะกรรมการไต่สวนจะทำหน้าที่ในการรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเกี่ยวกับการร้องเรียนกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ เหมือนดังเช่นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พร้อมทั้งทำความเห็นเกี่ยวกับคดีก่อนส่งเรื่องดำเนินการต่อไป โดยคณะกรรมการไต่สวนสามารถทำความเห็นได้สองกรณี คือ

---

[14] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 38.

กรณีแรกเห็นว่าคดีมีมูล คณะกรรมการไต่สวนก็จะต้องส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุด เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามความเห็นของคณะกรรมการไต่สวน

กรณีที่สองหากคณะกรรมการไต่สวนเห็นว่าคดีไม่มีมูล คณะกรรมการไต่สวนจะต้องส่งรายงานการไต่สวนพร้อมทั้งเอกสารที่มีทั้งหมดไปยังองค์คณะผู้พิพากษาซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนและเป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาคดี เพื่อให้องค์คณะผู้พิพากษาดำเนินการพิจารณาทำความเห็นต่อไป โดยองค์คณะผู้พิพากษาสามารถดำเนินการได้ 3 ประการ คือ ประการแรก กรณีเห็นว่าพยานหลักฐานที่ได้จากการไต่สวนยังไม่เพียงพอในการที่สั่งคดี สามารถสั่งให้คณะกรรมการไต่สวนดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ ประการที่สอง กรณีที่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการไต่สวนว่าคดีไม่มีมูลก็ให้พิพากษายกคำร้อง และประการสุดท้าย กรณีเห็นว่าเรื่องดังกล่าวมีมูลก็ให้ส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุด เพื่อให้อัยการสูงสุดนำคดียื่นฟ้องต่อศาลภายในสามสิบวันนับแต่ได้รับเรื่อง

ต่อมาหากมีการยื่นฟ้องคดีโดยอัยการสูงสุด องค์คณะผู้พิพากษาดังกล่าวซึ่งเคยทำความเห็นว่าคดีดังกล่าวมีมูลในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริงก่อนฟ้อง ก็จะมาทำหน้าที่ในการตัดสินพิจารณาพิพากษาคดีอีกครั้ง โดยในการพิจารณาพิพากษาคดีกฎหมายให้อำนาจองค์คณะผู้พิพากษาในการที่จะดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควรไม่ผูกมัดกับเหตุผลหรือพยานหลักฐานที่ปรากฏในคำร้องให้ดำเนินคดี หรือในการไต่สวน หรือความเห็นของคณะกรรมการไต่สวน หรือในการดำเนินคดีของอัยการสูงสุด

จากกระบวนการดังกล่าวข้างต้นเห็นได้ว่าองค์คณะผู้พิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่ทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอิสระในการดำเนินกระบวนพิจารณาได้อย่างแท้จริง ไม่ผูกมัดอยู่ภายใต้เงื่อนไขการดำเนินการใดๆ ที่กระทำมาก่อน ไม่ว่าจะเป็นความเห็น รายงานการไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่คณะกรรมการไต่สวนดำเนินการ ซึ่งก็เป็นข้อดีอย่างหนึ่งของการพิจารณาระบบไต่สวนในการทำให้พิสูจน์ความจริงจนสิ้นกระแสความได้ การสงสัยไม่แน่ใจว่าจำเลยกระทำผิดหรือไม่จึงไม่อาจมีได้ อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความยุติธรรมอย่างแท้จริงที่ผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจะได้รับ กล่าวคือ หากผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดจริงก็จะต้องถูกลงโทษ ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องรับผลในการกระทำของตนเอง และจะไม่มีการปล่อยให้ผู้กระทำผิดลอยนวลเพียงเพราะได้รับประโยชน์จากบทสันนิษฐานของกฎหมายในการยกประโยชน์เพื่อความสงสัยให้แก่จำเลย แต่หากพิจารณาอีกมุมจะเห็นว่าการดำเนินการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐาน และการทำความเห็นของคณะอนุกรรมการไต่สวนเป็นการดำเนินการที่เสียเปล่า เนื่องจากองค์คณะผู้พิพากษาทั้งเก้าคน มีอำนาจครอบงำการ

ดำเนินการของคณะอนุกรรมการไต่สวนได้ ตั้งแต่กระบวนการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน อีกทั้งเมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนทำความเห็นเสร็จสิ้นแล้วว่าข้อกล่าวหาไม่มูล องค์คณะผู้พิพากษายังมีอำนาจบังบัญชาในการสั่งให้คณะอนุกรรมการไต่สวนดำเนินการต่างๆ ได้ตามความเห็นของตน ไม่ว่าจะเป็นการสั่งให้ดำเนินการไต่สวนเพิ่มเติม หรือส่งเรื่องดังกล่าวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อนำคดีสู่ศาล องค์คณะผู้พิพากษาไม่จำเป็นต้องพิจารณาหรือรับฟังพยานหลักฐานที่ดำเนินการมาก่อนหน้านั้น อำนาจเสร็จเด็ดขาดอยู่กับองค์คณะผู้พิพากษาทั้งเก้าคนเท่านั้นและองค์คณะผู้พิพากษาสามารถดำเนินการอย่างไรก็ได้ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาการแทรกแซงสำนวนคดีได้ง่าย โดยหากผู้ถูกกล่าวหาต้องการที่จะล้มคดีก็สามารถทำได้โดยวิ่งเต้นผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะพิพากษาคดีเพียงจำนวน 5 คน เนื่องจากการตัดสินพิจารณาคดีให้ถือตามมติเสียงข้างมาก

4.4.2 ปัญหาเกี่ยวกับความเป็นกลางของผู้พิพากษาในการทำหน้าที่

การดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. ในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แม้กฎหมายจะกำหนดให้มีกระบวนการคัดค้านผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะ เพื่อเปิดโอกาสให้คู่ความที่เห็นว่าผู้พิพากษาผู้ทำหน้าที่พิจารณาคดีซึ่งไม่มีความเหมาะสมในการพิจารณาพิพากษาคดี เนื่องจากมีเหตุต่างๆ ที่อาจทำให้การทำหน้าที่ของผู้พิพากษาขาดความเที่ยงธรรม สามารถคัดค้านผู้พิพากษาได้ โดยให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการคัดค้านผู้พิพากษาตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับใช้โดยอนุโลม กล่าวคือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 11 กำหนดเหตุที่จะคัดค้านผู้พิพากษาไว้ ดังนี้

(1) ถ้าผู้พิพากษานั้นมีผลประโยชน์ได้เสียเกี่ยวข้องอยู่ในคดีนั้น

(2) ถ้าเป็นญาติเกี่ยวข้องกับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง คือว่าเป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงานนับได้เพียงสองชั้น

(3) ถ้าเป็นผู้ที่ได้ถูกอ้างเป็นพยาน โดยที่ได้รู้ได้เห็นเหตุการณ์ หรือโดยผู้เชี่ยวชาญมีความรู้เป็นพิเศษเกี่ยวข้องกับคดีนั้น

(4) ถ้าได้เป็นหรือเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้แทน หรือได้เป็นทนายความของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมาแล้ว

(5) ถ้าได้เป็นผู้พิพากษานั่งพิจารณาคดีเดียวกันนั้นในศาลอื่นมาแล้ว หรือเป็นอนุญาโตตุลาการมาแล้ว

(6) ถ้ามีคดีอีกเรื่องหนึ่งอยู่ในระหว่างพิจารณา ซึ่งผู้พิพากษานั้นเองหรือภริยา หรือญาติทางสืบสายโลหิตตรงขึ้นไปหรือตรงลงมาของผู้พิพากษานั้นฝ่ายหนึ่ง พิพาทกับคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือภริยา หรือญาติทางสืบสายโลหิตตรงลงมาของคู่ความฝ่ายนั้นอีกฝ่ายหนึ่ง

(7) ถ้าผู้พิพากษานั้นเป็นเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง”

โดยคู่ความที่ประสงค์จะคัดค้านผู้พิพากษาที่ได้รับเลือกเป็นองค์คณะ ต้องยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก่อนเริ่มการไต่สวนพยานหลักฐาน เว้นแต่แสดงเหตุผลว่าไม่สามารถคัดค้านได้ก่อนหน้านั้น ซึ่งถือเป็นหลักประกันอย่างหนึ่งในความเป็นกลางของผู้พิพากษาอย่างหนึ่ง ในกระบวนการดำเนินคดีกับกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการ พ.ศ. 2542 แต่ในขณะเดียวกันการที่กฎหมายกำหนดให้องค์คณะผู้พิพากษาประจำศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ในการไต่สวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐาน ในชั้นก่อนฟ้องคดี มีอำนาจชี้ขาดในทำความเห็นของคณะกรรมการไต่สวนซึ่งตนเองเป็นผู้แต่งตั้ง จึงเป็นกรณีที่องค์คณะผู้พิพากษาทำทั้งหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานข้อเท็จจริงก่อนฟ้องคดีและพิจารณาพิพากษาคดี อันก่อให้เกิดความไม่เหมาะสม ขัดต่อหลักความขัดแย้งกันในบทบาทหน้าที่ (Incompatible Principle) และก่อให้เกิดอคติส่งผลต่อความเป็นกลางในการพิจารณาพิพากษาคดีได้ เนื่องจากองค์คณะผู้พิพากษาดังกล่าวเคยทำหน้าที่ในการพิจารณาข้อกล่าวหาและรวบรวมพยานหลักฐานในชั้นก่อนฟ้องร้องคดีแล้ว และขัดกับหลักความเป็นกลาง (impartiality) ขัดกับอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ข้อ 6 (1) ที่ว่า “ในการกำหนดสิทธิพลเรือน และภาระหน้าที่ความรับผิดทางอาญาใดๆ ทุกคนมีสิทธิได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมโดยเปิดเผย ภายในระยะเวลาอันสมควร โดยองค์กรอิสระ และศาลที่เป็นอิสระที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย โดยคำพิพากษาจะประกาศต่อสาธารณชน การเผยแพร่คำพิพากษาจะเป็นการเปิดเผยต่อสาธารณเพื่อประโยชน์แห่งศีลธรรม ความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงแห่งชาติ...” ขัดกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 10 ที่ว่า “ผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางอาญาทุกคนย่อมมีสิทธิในความเสมอภาค อย่างเต็มที่ในการได้รับการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม และเปิดเผยจากศาลที่อิสระและไม่ลำเอียง” ขัดกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 14 (1) ที่ว่า “บุคคลทุกคนย่อมเสมอกันและมีสิทธิได้รับการพิจารณาอย่างเปิดเผยและเป็นธรรม โดยคณะตุลาการซึ่งจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย มีอำนาจ มีความอิสระ และเป็นกลาง”

4.4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำพิพากษา

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ถือเป็นศาลที่มีอำนาจทั้งในการไต่สวนข้อเท็จจริง และมีอำนาจการพิจารณาพิพากษาคดีเบ็ดเสร็จในศาลเดียว ระบบการดำเนินคดีไม่มีการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายหรือป้องกันความผิดพลาดในการดำเนินการ

จากหน่วยงานภายนอกและภายในด้วยกันเอง และคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยังถือเป็นที่สุด ตามมาตรา 45 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 อีกด้วย อันเป็นการไม่เปิดโอกาสให้ผู้ต้องคำพิพากษาได้ใช้สิทธิในการอุทธรณ์เพื่อให้ศาลที่สูงกว่าทบทวนความผิดพลาดในปัญหาข้อกฎหมาย และเป็นการขัดแย้งกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 14 (5) ซึ่งกำหนดให้บุคคลที่ต้องคำพิพากษาลงโทษในความผิดอาญา มีสิทธิที่จะให้คณะตุลาการระดับเหนือขึ้นไปพิจารณาทบทวนการลงโทษและคำพิพากษา อีกทั้งยังเป็นการทำให้ผู้ต้องคำพิพากษาไม่สามารถใช้สิทธิต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ตามหลักสากล อันส่งผลความโปร่งใสและการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำพิพากษา ซึ่งแม้ต่อมาภายหลังจะมีการออกระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีมีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ พ.ศ. 2551 ซึ่งมีผลทำให้ผู้ต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ก็ตาม แต่การให้สิทธิอุทธรณ์ดังกล่าว ก็กำหนดเงื่อนไขในการอุทธรณ์อันส่งผลให้ในทางความเป็นจริงการอุทธรณ์เกิดขึ้นได้ยากมาก หรือแทบเกิดขึ้นไม่ได้เลย เนื่องจากมีการกำหนดให้ผู้ต้องคำพิพากษาต้องยื่นเรื่องอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาภายในสามสิบวันนับแต่วันมีคำพิพากษา[15] และต้องมีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นพยานหลักฐานที่สำคัญซึ่งอาจทำให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยกฟ้องหรือยกคำร้องได้ และผู้ต้องคำพิพากษาไม่รู้หรือไม่มีเหตุควรรู้ว่าพยานหลักฐานดังกล่าวมีอยู่[16]

---

[15] ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีมีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ พ.ศ. 2551 ข้อ 5

[16] ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีมีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ พ.ศ. 2551 ข้อ 4

บทที่ 5
บทสรุป และข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

การดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกำเนิดขึ้นมาเนื่องจากต้องการเพิ่มประสิทธิภาพในการปราบปรามการทุจริตคอรัปชั่น โดยการสร้างระบบการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และบุคคลสำคัญระดับสูงของประเทศ ขึ้นมาใหม่แยกออกมาต่างหากจากระบบการดำเนินคดีอาญาปกติทั่วไปที่ใช้การดำเนินคดีในระบบกล่าวหา (accusatorial system) โดยการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้การดำเนินคดีในระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ตามแนวคิดการดำเนินคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งกรรมการ ป.ป.ช. ก็ถือเป็นกลุ่มบุคคลหนึ่งที่มีความสำคัญระดับสูงของประเทศ เนื่องจากมีบทบาทในการตรวจสอบการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ ผู้บริหารของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งข้าราชการระดับสูงของประเทศ จึงถูกกำหนดให้ต้องดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การดำเนินคดีต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เริ่มต้นขึ้นเมื่อประธานวุฒิสภาส่งคำร้องขอให้ดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. มายังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามมาตรา 36 โดยกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ เมื่อได้รับคำร้องจากประธานวุฒิสภาแล้ว ประธานศาลฎีกาจะต้องเรียกประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อเลือกองค์คณะผู้พิพากษาจำนวน 9 คน โดยคัดเลือกจากผู้พิพากษาในฎีกา ตามมาตรา 13 เพื่อทำหน้าที่พิจารณาตัดสินคดี จากนั้นองค์คณะผู้พิพากษาที่ได้รับการคัดเลือกดังกล่าว จะต้องแต่งตั้งคณะบุคคลซึ่งประกอบด้วยข้าราชการตุลาการข้าราชการอัยการ และบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิอื่นที่มีความเหมาะสมรวมไม่น้อยกว่า 5 คน เป็นคณะกรรมการไต่สวน เพื่อทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ และทำความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินคดีตามคำร้อง ตามมาตรา 37 โดยทำหน้าที่เปรียบเสมือนพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และคณะกรรมการไต่สวนต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง รวบรวมพยานหลักฐานให้ครบถ้วนสมบูรณ์พร้อมทำความเห็นให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่วันได้รับการแต่งตั้ง หากคณะอนุกรรมการไต่สวนเห็นว่า

คดีมีมูลก็จะส่งเรื่องให้อัยการสูงสุด เพื่อให้อัยการสูงสุดนำคดีดังกล่าวขึ้นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายใน 30 วัน โดยมีองค์คณะผู้พิพากษาคณะเดิม (องค์คณะผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่แต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวน) เป็นผู้พิจารณาตัดสินคดี แต่หากคณะกรรรมการไต่สวนเห็นว่าคดีไม่มีมูลต้องส่งรายงานพร้อมเอกสารทั้งหมดให้องค์คณะผู้พิพากษาพิจารณาดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งองค์คณะผู้พิพากษาสามารถสั่งการได้เป็นสามกรณี คือ กรณีแรกเมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานที่คณะกรรมการไต่สวนรวบรวมยังไม่เพียงพอ สามารถสั่งให้คณะกรรมการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ กรณีที่สองหากพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้พิพากษายกคำร้อง กรณีที่สาม หากพิจารณาแล้วเห็นว่าข้อกล่าวหาดังกล่าวมีมูลให้ส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป และองค์คณะผู้พิพากษาดังกล่าวก็จะมาทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีอีกครั้ง

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกระบวนการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว จะเห็นว่ากระบวนการดังกล่าวยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องการกำหนดให้ผู้พิพากษามีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีชั้นรวบรวมพยานหลักฐานก่อนฟ้องร้องคดี กล่าวคือ องค์คณะผู้พิพากษามีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนให้มาทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานก่อนยื่นฟ้องคดีต่อศาล และองค์คณะผู้พิพากษาดังกล่าว สามารถครอบงำคณะกรรมการไต่สวนในการสั่งให้คณะกรรมการไต่สวนดำเนินการตามความเห็นของตนเองได้อีกด้วย ซึ่งท้ายที่สุดองค์คณะผู้พิพากษาดังกล่าวมาทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีในภายหลัง อันเป็นการรวมกระบวนการสอบสวนฟ้องร้องเข้ากับกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดี อำนาจในการดำเนินคดีเสร็จเด็ดขาดอยู่กับองค์คณะผู้พิพากษาแต่เพียงผู้เดียว การพิจารณาพิพากษาคดีก็เสร็จสิ้นในศาลเดียว อีกทั้งไม่มีบุคคลหรือองค์กรอื่นช่วยตรวจทานความบกพร่อง ความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการดำเนินคดี โดยเมื่อเปรียบเทียบกับระบบการดำเนินคดีอาญาทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและระบบดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ก็ไม่มีระบบใดที่รวมการสอบสวนฟ้องร้องเข้ากับการพิจารณาพิพากษาคดีเหมือนเช่นการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. และทั้งสองระบบก็มีการเปิดโอกาสให้บุคคลหรือองค์กรอื่นช่วยสอบความบกพร่อง ความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นในการดำเนินคดีอีกด้วย

ดังนั้นการให้อำนาจองค์คณะผู้พิพากษาในการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน ให้อำนาจในการทำความเห็นวินิจฉัยชี้ขาดในชั้นสอบสวนฟ้องร้อง ให้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีในท้ายที่สุด และคำพิพากษาเป็นที่สุดในศาลเดียว ถือเป็นประเด็นข้อบกพร่องที่สำคัญมากประการหนึ่งในการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากเป็นการให้อำนาจแก่องค์คณะผู้พิพากษามาก

เกินไป อีกทั้งการที่กำหนดให้ผู้พิพากษาเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องทำความเห็นในชั้นสอบสวนฟ้องร้องก่อน และมาทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีในภายหลัง จะส่งผลให้ผู้พิพากษาเกิดอคติ ความลำเอียง ความไม่เป็นกลางได้ง่าย กระบวนการดังกล่าวจึงเป็นกระบวนการ ที่ขัดต่อหลักความขัดแย้งกันในบทบาทหน้าที่ (Incompatible Principle) ขัดกับหลักความเป็นกลางของศาล (impartiality) และไม่เป็นไปตามอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ข้อ 6 (1) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 10 กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 14 (1) และศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป (The European Court of Human Right) เคยมีคำพิพากษาเกี่ยวกับกรณีที่ผู้พิพากษาเคยมีส่วนเกี่ยวข้องในการทำความเห็นเกี่ยวกับคดีมาก่อน และต่อมาผู้พิพากษาดังกล่าวต้องมาทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีเดิม ว่ากรณีดังกล่าวไม่สามารถทำได้เนื่องจากขัดกับหลักความเป็นกลาง (impartiality) ไว้หลายคดีด้วยกัน อาทิเช่น คดีของ Christian Piersack[1] ซึ่งเคยถูกพิจารณาพิพากษาคดีในศาลประเทศเบลเยียม โดยผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่เป็นอัยการและทำความเห็นเกี่ยวกับคดีนั้นมาก่อน และต่อมา Christian Piersack ได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนเมื่อวันที่ 15 มีนาคม ค.ศ. 1979 และมีการนำคดีดังกล่าวขึ้นสู่ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป เนื่องจากเห็นว่าตนเองไม่ได้รับความเป็นธรรม โดยศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปได้มีคำวินิจฉัยในคดีดังกล่าวเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม ค.ศ. 1982 ว่าการที่ผู้พิพากษาเคยมีส่วนเกี่ยวข้องและทำความเห็นเกี่ยวกับคดีดังกล่าวมาก่อนในฐานะอัยการ และต่อมาภายหลังได้มาทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีในคดีเดิมอีก ถือเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเป็นกลางของศาล คดีของ Albert De Cubber[2] และคดีของ Mikdat Bulut[3] เคยถูกตัดสินโดยผู้พิพากษาที่เคยปฏิบัติหน้าที่ในการสืบสวนสอบสวนหาข้อเท็จจริง สอบปากคำพยาน ค้นหาพยานหลักฐานต่างๆ ในการดำเนินการก่อนฟ้องร้องคดี และต่อมาผู้พิพากษาคนดังกล่าวได้มาทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาในคดีเดียวกันอีก ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปก็มีคำวินิจฉัยว่า การดำเนินคดีดังกล่าว เป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักความเป็นกลางของศาล

หากเปรียบเทียบการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกับการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République) ของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งถือเป็นต้นแบบของระบบตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย ก็จะเห็นว่าศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la

---

[1] Case of Piersack V.Belgium Appication no. 8692/79 Judgment Strasbourg 1 October 1982.

[2] Case of De Cubber V. Belgium Application No. 9186/80 Judgment Strasbourg 26 October 1984.

[3] Case of Bulut V. Austria Application No. 17358/90 Judgment Strasbourg 22 February 19.

République) มีการแยกการสอบสวนฟ้องร้อง ออกจากการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างชัดเจน เนื่องจากการดำเนินคดีของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République) ในประเทศฝรั่งเศสมีกลั่นกรองคดีถึงสามขั้นตอน และการกลั่นกรองคดีแต่ละขั้นตอนบุคคลที่ทำหน้าที่ดังกล่าวมีการแยกเป็นเอกเทศออกจากกัน โดยบุคคลผู้ทำหน้าที่พิจารณาคดีในแต่ละขั้นตอนจะไม่ใช่บุคคลคนเดียวกันกับที่เคยทำหน้าที่ในขั้นตอนอื่นๆ มาแล้ว หรือกล่าวได้อีกอย่างว่าบุคคลที่เคยทำหน้าที่ในขั้นตอนหนึ่งขั้นตอนใดที่เกี่ยวข้องกับคดีดังกล่าวมาแล้วจะไม่สามารถทำหน้าที่อื่นในคดีดังกล่าวได้อีก ทั้งนี้ความเห็นหรือคำวินิจฉัยของคณะบุคคลที่ทำหน้าที่กลั่นกรองคดีในแต่และขั้นตอนจะมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ไม่ถูกครอบงำโดยกลุ่มบุคคลหนึ่งบุคคลใด กล่าวคือ

ขั้นตอนแรกเป็นการกลั่นกรองคดีในชั้นฟ้องร้องคดีโดยคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง (la commission des requêtes) ซึ่งประกอบไปด้วยผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา จำนวน 3 คน ผู้พิพากษาจากสภาแห่งรัฐ (จำนวน 2 คน และผู้พิพากษาศาลบัญชี จำนวน 2 คน โดยมีอำนาจตรวจสอบในเบื้องต้นว่า ข้อกล่าวหารัฐมนตรีมีมูลเพียงพอหรือไม่ ข้อกล่าวหาทำถูกต้องตามแบบที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ และมีอำนาจพิจารณาว่าสมควรที่จะมีการดำเนินคดีหรือไม่ และเมื่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องตรวจสอบข้อกล่าวหาแล้วมีความเห็นเช่นใด ก็ถือความเห็นนั้นเป็นอันยุติไม่สามารถอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไปได้

ขั้นตอนที่สองเป็นการกลั่นกรองคดีโดยคณะกรรมการไต่สวน (Commission d'Instruction) ซึ่งประกอบด้วย ผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา 3 คน โดยคณะกรรมการไต่สวนจะทำหน้าที่ในการค้นหาความจริงตามข้อกล่าวหาที่รัฐมนตรีถูกกล่าวหาว่ามีมูลหรือไม่ อย่างไร ซึ่งคำวินิจฉัยขององค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริง อาจฎีกาปัญหาข้อกฎหมายไปยังที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ และถ้าที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตัดสินยกคำวินิจฉัยองค์คณะไต่สวน ก็ต้องส่งคดีไปให้องค์คณะกรรมการไต่สวนอีกองค์คณะหนึ่งซึ่งต้องมีการตั้งขึ้นใหม่เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่

ขั้นตอนสุดท้ายเป็นพิจารณาพิพากษาคดีโดยองค์คณะผู้พิพากษา ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา 3 คน สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 6 คน สมาชิกวุฒิสภา 6 คน และเมื่อองค์คณะผู้พิพากษาพิจารณาคดีเสร็จสิ้นแล้ว ก็ทำคำพิพากษาในส่วนคำวินิจฉัยว่ามีความผิดหรือไม่ และหากวินิจฉัยว่ามีความผิดก็จะมีการพิจารณาคำพิพากษาในส่วนการกำหนดโทษอาญา โดยในการวินิจฉัยทั้งในส่วนความผิดและบทกำหนดโทษ ให้ใช้วิธีการลงมติลับโดยใช้เสียงข้างมาก โดยคำพิพากษาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ อาจมีการอุทธรณ์ข้อกฎหมายไปยังศาลฎีกา และศาลฎีกาต้องพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่เท่านั้น

อันเป็นการเห็นได้ว่าการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République) ในประเทศฝรั่งเศส ได้มีการพยามปิด

ข้อบกพร่องของการดำเนินคดีในระบบไต่สวน ซึ่งมีข้อเสียเกี่ยวกับการประกันคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาอยู่แล้ว เนื่องจากผู้ถูกกล่าวหาในคดีจะไม่ค่อยมีบทบาทในการดำเนินคดี การสืบพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหากระทำได้อย่างจำกัด เนื่องศาลจะเป็นผู้มีบทบาทหลักในการดำเนินคดีมีอำนาจสั่งการว่าจะสืบพยานหรืองดสืบพยานใดก็ได้ และมีดุลยพินิจในการรับฟังพยานและชั่งน้ำหนักพยานได้อย่างไม่จำกัด ผู้ถูกกล่าวหาจึงถูกมองเป็นเพียงผู้ถูกซักฟอกกระทำจากการไต่สวนของศาลในลักษณะกรรมแห่งคดี (Object) จึงก่อให้เกิดอคติและความไม่เป็นกลางในการพิจารณาคดีได้ง่าย และโดยส่วนใหญ่ผู้พิจารณาพิพากษาคดีมักมีความเชื่อว่าผู้ถูกกล่าวหาคือผู้กระทำความผิดอยู่แล้ว อีกทั้งในระบบการดำเนินคดีของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République) ในประเทศฝรั่งเศส ยังได้มีการกำหนดให้มีการอุทธรณ์คำพิพากษาที่เกี่ยวกับข้อกฎหมายไปยังศาลฎีกาได้ด้วย และให้อำนาจที่ประชุมใหญ่ ศาลฎีกาเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดในท้ายที่สุด ถือเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ต้องคำพิพากษาได้ใช้สิทธิในการอุทธรณ์เพื่อให้ศาลที่สูงกว่าทบทวนความผิดพลาดในปัญหาข้อกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 14 (5) ที่กำหนดให้ผู้ต้องคำพิพากษาลงโทษในความผิดอาญา มีสิทธิให้คณะตุลาการระดับเหนือขึ้นไปพิจารณาทบทวนการลงโทษและคำพิพากษา อันเป็นการแสดงให้เห็นถึงความพยามยามในการให้ความเป็นธรรมกับผู้ต้องคำพิพากษาให้ได้มากที่สุด เนื่องจากกระบวนการดำเนินคดีดังกล่าวมีการตัดสินในศาลเดียว จึงอาจทำให้เกิดความผิดพลาดได้ง่าย กระบวนการดำเนินคดีของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République) จึงสร้างระบบตรวจสอบซ้ำ (Double Check) ขึ้นมาเพื่อ ความละเอียดรอบคอบและเพื่อป้องกันการพิจารณาพิพากษาคดีที่ผิดพลาดนั่นเอง อันแตกต่างกับกระบวนการดำเนินคดีต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งดูเหมือนเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ต้องคำพิพากษาใช้สิทธิในการอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ แต่ในความเป็นจริงการใช้สิทธิอุทธรณ์คำพิพากษา เกิดขึ้นได้ยากมาก หรือแทบจะไม่มีโอกาสเกิดขึ้นได้เลย เนื่องจากมีการกำหนดเงื่อนไขในการอุทธรณ์ให้ผู้ต้องคำพิพากษาต้องยื่นเรื่องอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาภายในสามสิบวันนับแต่วันมีคำพิพากษา และต้องมีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นพยานหลักฐานที่สำคัญต่อคดีซึ่งอาจทำให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยกฟ้องหรือยกคำร้องได้ และผู้ต้องคำพิพากษาไม่รู้หรือไม่มีเหตุควรรู้ว่าพยานหลักฐานดังกล่าวมีอยู่

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษา วิเคราะห์ เปรียบเทียบการตรวจสอบการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระบวนการในการดำเนินคดีต่อกรรมการ ป.ป.ช. จะเห็นได้ว่ากระบวนการดังกล่าวมีปัญหาและข้อบกพร่องหลายประการ อันทำให้การดำเนินคดีไม่เป็นไปด้วยความโปร่งใส (Transparency) และคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง จึงสมควรที่จะมีการปรับปรุง แก้ไข พัฒนาระบบการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1. แยกการดำเนินคดีในชั้นไต่สวนฟ้องร้อง ออกจากชั้นพิจารณาพิพากษาให้ชัดเจน ไม่ให้ผู้พิพากษาซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีมีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานในชั้นก่อนฟ้องคดี ให้ทำหน้าที่เฉพาะการพิจารณาพิพากษาคดีเท่านั้น แต่ยังคงอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ตามระบบไต่สวน โดยการตัดอำนาจขององค์คณะผู้พิพากษาในการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนออก และให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นผู้เลือกคณะกรรมการไต่สวน ในคราวเดียวกันกับการเลือกองค์คณะผู้พิพากษาพิจารณาคดี ซึ่งคณะกรรมการไต่สวนและองค์คณะผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีจะเป็นบุคคลคนเดียวกันไม่ได้ และตัดอำนาจองค์คณะผู้พิพากษาในการทำความเห็นหรือสั่งคดีในชั้นไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานก่อนฟ้องคดี

2. กำหนดให้สามารถอุทธรณ์มติของคณะกรรมการไต่สวนกรณีมีมติว่าคดีไม่มีมูลต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ และหากศาลฎีกาเห็นชอบด้วยกับมติของคณะกรรมการไต่สวนให้ถือว่าคำร้องขอให้ดำเนินคดีกับกรรมการ ป.ป.ช. ตกไปและเป็นที่สุด แต่หากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาไม่เห็นชอบด้วยกับมติของคณะกรรมการไต่สวน ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนชุดใหม่เพื่อดำเนินการไต่สวนคดีใหม่ โดยคณะกรรมการไต่สวนชุดใหม่จะเป็นบุคคลเดียวกันกับคณะกรรมการไต่สวนชุดแรกไม่ได้ เพื่อเป็นการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการทำหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน ป้องกันความผิดพลาดในการดำเนินคดี และเป็นการป้องกันการล้มคดีในชั้นคณะอนุกรรมการไต่สวน ซึ่งเป็นไปตามแนวทางของการดำเนินคดีในขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐในประเทศฝรั่งเศส ที่กำหนดให้สามารถอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการไต่สวนต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ และหากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตัดสินยกคำวินิจฉัยคณะกรรมการไต่สวน ให้แต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนอีกคณะหนึ่งเพื่อทำการไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่

3. กำหนดให้ผู้ต้องคำพิพากษาสามารถอุทธรณ์คำพิพากษาต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ โดยไม่ต้องจำกัดเงื่อนไขในการอุทธรณ์เฉพาะกรณีที่พบพยานหลักฐานใหม่เท่านั้น เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ต้องคำพิพากษาได้ใช้สิทธิในการอุทธรณ์ให้ศาลที่สูงกว่าทบทวนความผิดพลาดของการพิจารณาพิพากษา อันเป็นไปตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ 14 (5) และเป็นการให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ต้องคำพิพากษาให้สามารถใช้สิทธิทางคดีได้อย่างเต็มที่ อันทำให้เกิดความโปร่งใส และสร้างความเชื่อมั่น ศรัทธาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประชาชนมากขึ้น

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มูลนิธิสถาบันกฎหมายอาญา, 2544.

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย. กรุงเทพมหานคร : ม.ป.พ., 2544.

เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์. หลักพื้นฐานกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2558.

ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543.

คณิต ณ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 8. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2555. น.

คะนึง ฦาไชย. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

คณิต ณ นคร. รัฐธรรมนูญกับกระบวนการยุติธรรม. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2549.

จันทนา เกษมโกสินทร์. “การโต้แย้งคัดค้านคำสั่งในคดีอาญา : ศึกษากรณีการออกหมายจับ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

ชาญชัย แสวงศักดิ์. การปรับปรุงองค์การภาครัฐ : การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ. กรุงเทพมหานคร : กราฟฟิคฟอร์แมท (ไทยแลนด์), 2540

ชาญวิทย์ รักษ์กุลชน. “หลักนิติธรรมกับหลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในการพิจารณาคดี” ในรวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ 13 “ศาลรัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปการเมืองภายใต้หลักนิติธรรม.” (2558).

ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์. กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง. กรุงเทพมหานคร : จิรรัชการพิมพ์, 2540.

ณรงค์ ใจหาญ. หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 12. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2556.

ถาวร เกษมะณี. “หลักความเป็นกลางของศาล.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

ทัศนีย์ ฉัตรศักดารักษ์. “ระบบการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2553.

ธนาชัย ศรีวุฒห์ชัย. “ปัญหาการตรวจสอบถ่วงดุลการงดการสอบสวน: ศึกษาคดีฆาตกรรมซึ่งมิใช่กรณีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 150 วรรคสาม.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

นันทวัฒน์ บรมานันท์. ระบบการพิจารณาคดีความผิดทางอาญาของนักการเมืองระดับสูงในประเทศฝรั่งเศส ใน “รวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศ. ดร. ประยูร กาญจนดุล” มีนาคม 2540 กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม

บุญร่วม เทียมจันทร์. คดี ป.ป.ช. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อนิเมทกรุ๊ป, 2548.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “ที่มาของหลักกฎหมายมหาชนและหลักความชอบด้วยกฎหมาย” ใน คู่มือการศึกษาวิชากฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร:สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2542.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, กันยายน 2538 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) กรุงเทพมหานคร

ปภังกร ตรีเทพชาญชัย. “มาตรการไต่สวนการตาย: ศึกษามาตรการตรวจสอบถ่วงดุลในการค้นหาความจริงกรณีการตายของผู้ป่วยในความดูแลของแพทย์.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2556.

ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช และคณะ. บทบาทของฝ่ายตุลาการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต : การศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ กรณีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, ทุนสนับสนุนการวิจัยจาก สำนักงาน ป.ป.ช. (2555)

พิชิต ชื่นบาน. “การกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน: วิเคราะห์จากคำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 2555.

ไพรัช โตสวัสดิ์,. “การตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของปฏิบัติการทางปกครอง.” สารนิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2547.

ภัสวรรณ อุชุพงศ์อมร. ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง. วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย. ปีที่ 8. ฉบับที่ 1.

มานิต จุมปา. คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ วี. พริ้นท์ (1991), 2554.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2557.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, นิติรัฐ: หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตย ในข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2540.

วิรุฬห์ จินตนะกุล. “ปัญหาการตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการสรรหาองค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยองค์กรตุลาการ.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

สุรพงษ์ อินทรถาวร. “การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ: ศึกษากรณีการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542.” วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549.

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล และคณะ. “โครงการศึกษาเพื่อพัฒนาระบบการตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา.” สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, 2551, สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. “การตรวจสอบถ่วงดุลในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา.” บทบัณฑิตย์. เล่มที่ 64. ตอน 3 (2551)

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. “ความโปร่งใสและการตรวจสอบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามแนวทางรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.” บทบัณฑิตย์. เล่มที่ 54. ตอน 4, (2541).

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. “หลักความขัดแย้งกันในบทบาทหน้าที่.” ในหนังสือยืนหยัดบนหลักนิติธรรม กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545.

สมยศ เชื้อไทย. คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์, 2535.

สมยศ เชื้อไทย และวรพจน์ วิศรุตพิชญ์. “แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญและประชาธิปไตย.” ใน วารสารนิติศาสตร์. ฉบับที่ 3. ปีที่ 14.

หยุด แสงอุทัย. หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2538.

หลวงสุทธิวาทนฤพุฒิ. คำบรรยายประวัติศาสตร์กฎหมาย. พิมพ์ครั้งที่ 7. (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2517.

Case of Piersack V.Belgium Appication no. 8692/79 Judgment Strasbourg 1 October 1982 http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57557, 10 เมษายน 2560

Case of De Cubber V. Belgium Application No. 9186/80 Judgment Strasbourg 26 October 1984 http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57465, 10 เมษายน 2560

Case of Bulut V. Austria Application No. 17358/90 Judgment Strasbourg 22 February 1996 http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57971, 10 เมษายน 2560

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ปี ค.ศ. 1948

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554.

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547

ระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีมีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ พ.ศ. 2551

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจรับคำกล่าวหา การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2560

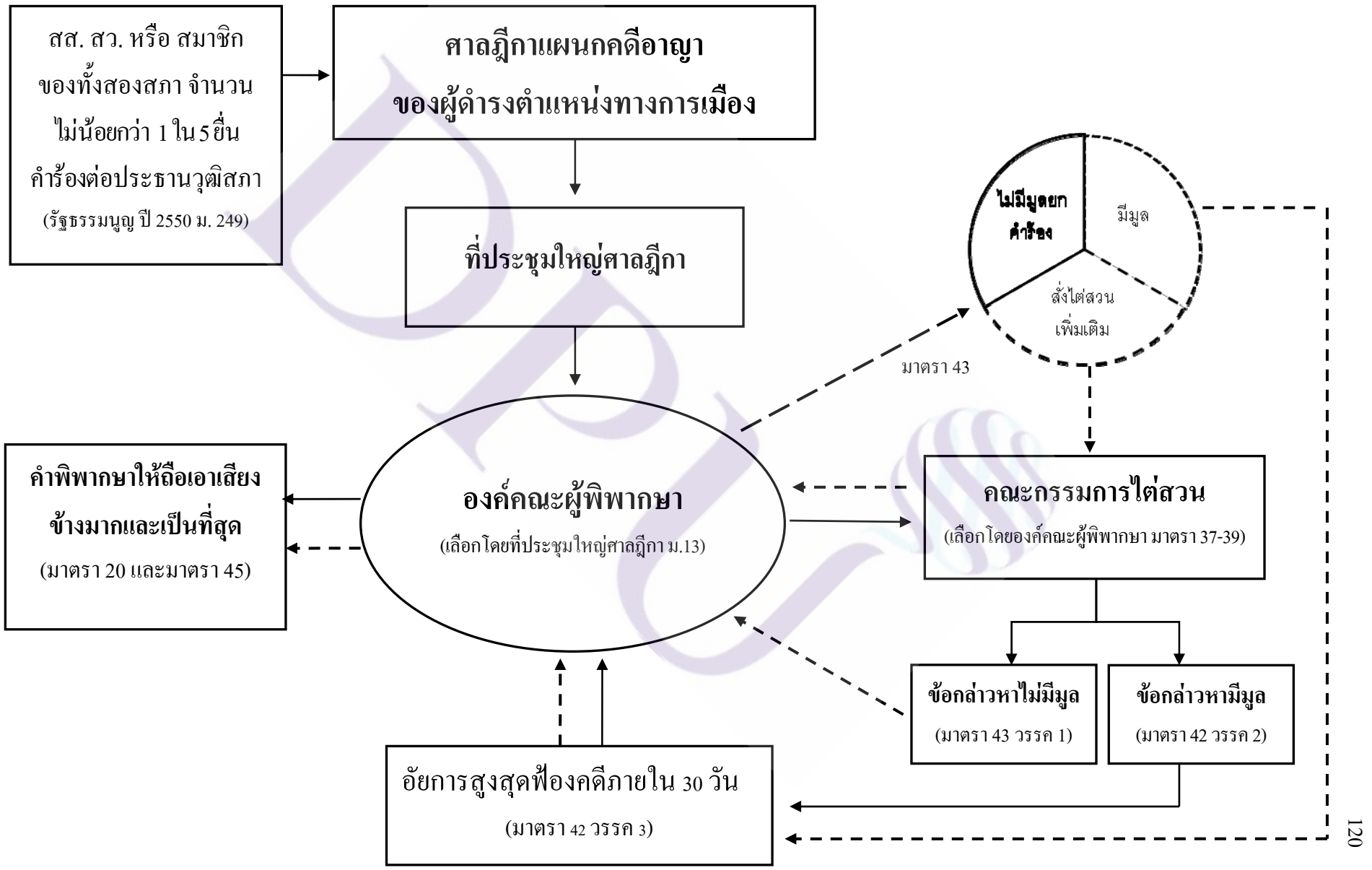
ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555

อนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน

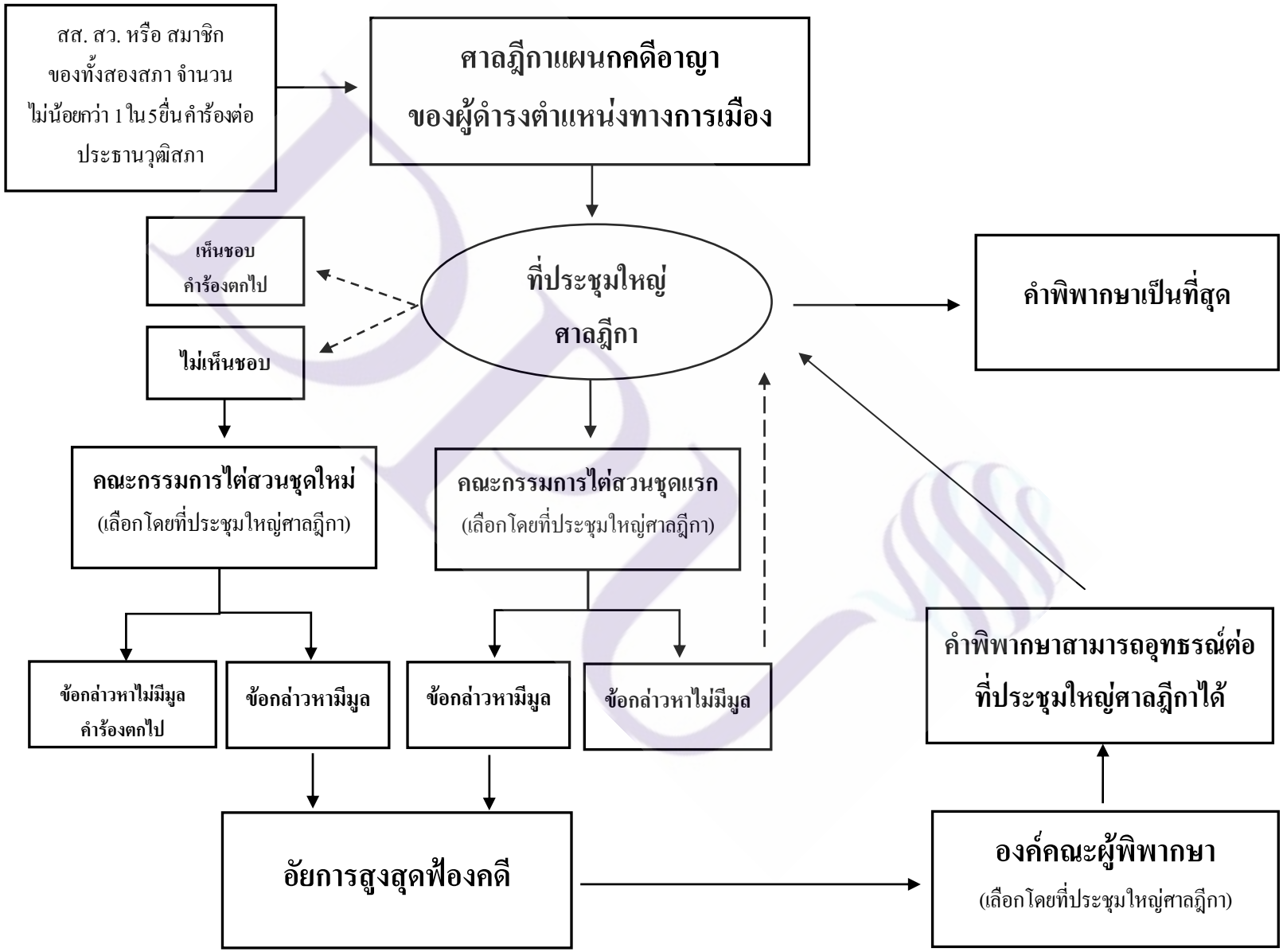
ภาคผนวก

ขั้นตอนการดำเนินคดีต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542



ขั้นตอนการดำเนินคดีต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. (ตามข้อเสนอแนะของวิทยานิพนธ์)



ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-นามสกุล	กษมา อุบาลี
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์ ปีการศึกษา 2550
ตำแหน่งและสถานที่ทำงานปัจจุบัน	ผู้ช่วยพนักงานไต่สวนปฏิบัติการ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

DPU