

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

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

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

โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดขั้นตอนการดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเริ่มจากการที่ผู้เสียหายได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าร่ำรวยผิดปกติ หรือกระทำผิด

ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ฯลฯ หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีเหตุอันควรสงสัยว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวร้ายวญผิดปกติหรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ฯลฯ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจะดำเนินการไต่สวนจากข้อเท็จจริง เพื่อสรุปสำนวนและชี้มูลความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาแล้วส่งสำนวนให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายใน 30 วัน

เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 จะพบว่าอัยการสูงสุดนั้นจะมีบทบาทในการนำคดีขึ้นสู่ศาลในลักษณะที่คล้ายกับอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามที่ได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพียงแต่จะมีบทบาทน้อยกว่าอีกทั้งยังมีลักษณะเป็นการผูกขาดอำนาจในการใช้ดุลพินิจของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีให้เป็นไปตามมติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพียงอย่างเดียว โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ได้บัญญัติให้อำนาจอัยการสูงสุดในการดำเนินการตัดสินใจหรือการใช้ดุลพินิจในคดีอาญาต่างๆ ไป เว้นแต่ภายในระยะเวลาดังกล่าว อัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์ และอัยการสูงสุดได้แจ้งข้อไม่สมบูรณ์นั้น ไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้รับแจ้งข้อไม่สมบูรณ์จากอัยการสูงสุดแล้ว ต้องตั้งคณะกรรมการหนึ่งขึ้น โดยมีผู้แทนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และผู้แทนของอัยการสูงสุดมีจำนวนฝ่ายละเท่ากัน คณะทำงานมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะกรรมการไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดเวลา 14 วัน นับแต่วันตั้งคณะกรรมการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ด้วย ซึ่งองค์กรทนายความถือว่าเป็นองค์กรเอกชน แต่กฎหมายกลับกำหนดให้องค์กรเอกชนสามารถเข้ามามีบทบาทดำเนินคดีอาญาแทนรัฐได้

การที่กฎหมายเปิด โอกาสให้หน่วยงานของรัฐฟ้องคดีได้เองเมื่ออัยการสูงสุดมีความเห็นแย้งและไม่สามารถหาข้อสรุปได้ กรณีดังกล่าวผู้บริหารสำนักงานอัยการสูงสุดได้ล่วงรู้สำนวนของหน่วยงานของรัฐที่ได้ไต่สวนมาเป็นอย่างดีแล้ว หากให้พนักงานอัยการเข้าไปแก้ต่างคดีที่ตนรู้สำนวนหรือเข้าไปเบิกความช่วยจำเลยซึ่งถูก ป.ป.ช. ฟ้องคดีก็จะเกิดข้อถกเถียงในเรื่องของความเป็นภาวะวิสัยและความเป็นกลางของอัยการที่เป็นผู้อำนวยความสะดวกที่จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญ

นอกจากนี้บทบาทของพนักงานอัยการดังกล่าวเป็นการขัดต่อหลักค่านิยมคดียุติธรรมโดยรัฐ และขัดต่อการบังคับคดีโดยอาศัยหลักการฟ้องตามดุลพินิจ (Opportunity principle) ซึ่งการสั่งไม่ฟ้องคดีตามหลักการฟ้องตามดุลพินิจนี้มีประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะเป็นเรื่องของการบริหารงานยุติธรรมอย่างแท้จริง ทำให้อัยการสามารถปรับดุลพินิจให้เข้ากับสถานะของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป และตามลักษณะของผู้กระทำความผิดเป็นรายๆ ไป<sup>1</sup>

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

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษากฎหมายของอัยการสูงสุดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงองค์กรอัยการสูงสุด ซึ่งเกี่ยวข้องกับการพิจารณาและดำเนินคดีบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขั้นตอนการดำเนินคดีว่า ควรมีอำนาจในการสอบสวนหรือมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง โดยให้เป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาของรัฐ

1.2.3 เพื่อศึกษากระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และกระบวนการวิธีพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1.2.4 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงปัญหาการใช้อำนาจในการดำเนินคดี ขององค์กรอัยการสูงสุด และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

1.2.5 เพื่อศึกษาถึงประโยชน์และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น เมื่อมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบทบาทของอัยการสูงสุดที่มีต่อกระบวนการยุติธรรมของไทย

## 1.3 สมมติฐานการศึกษา

การที่อัยการสูงสุดเห็นว่าไม่ควรดำเนินคดีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติมอบอำนาจให้คณะกรรมการป้องกันและ

<sup>1</sup> คณิต ผนคร. (2549). รัฐธรรมนูญกับกระบวนการยุติธรรม. หน้า 120.

ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในการที่จะสามารถดำเนินคดีได้เองนั้น การให้อำนาจต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.ดังกล่าวเป็นการขัดต่อหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐและการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจของอัยการ อีกทั้งยังเป็นการจำกัดบทบาทของอัยการสูงสุดในการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอีกด้วย ดังนั้นการให้อัยการสูงสุดมีอิสระในการใช้ดุลพินิจเพียงองค์กรเดียวในการสั่งคดีโดยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นผู้มีอำนาจตรวจสอบถ่วงดุลโดยการทำหน้าที่สอบสวนร่วมกับองค์กรอัยการ จึงจะมีผลทำให้เป็นการยกระดับการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นทั้งระบบ เพื่อที่จะนำไปสู่การอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนได้เป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง

#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเป็นการศึกษาวิจัยในเชิงเอกสาร (Documentary Research) โดยจะทำการศึกษาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ และข้อบังคับในปัจจุบัน และรวบรวมข้อมูลจากแหล่งค้นคว้าต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ ซึ่งจะได้มีการนำข้อมูลที่ได้รับมาเปรียบเทียบวิเคราะห์ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและนำมาปรับใช้กับประเทศไทย

#### 1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งที่จะเน้นทำการศึกษา และค้นคว้าปัญหาทางกฎหมายบางประการของการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ตามหมวด 6 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ตลอดจนศึกษาบทบาทอำนาจของอัยการรวมทั้งหน้าที่และความสัมพันธ์ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อหามาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงอำนาจหน้าที่ และประสิทธิภาพขององค์กรอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการดำเนินคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1.6.2 ทำให้สามารถพัฒนาบทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาในระบบสากล

1.6.3 ทำให้สามารถวิเคราะห์หลักการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้สอดคล้องกับกระบวนการยุติธรรม

1.6.4 ทำให้ได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้ได้รับความถูกต้อง เทียบธรรม และรวดเร็ว