

## บทที่ 2

### แนวความคิดเกี่ยวกับบทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญา กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา นั้น ไม่ค่อยให้ความสำคัญในการตรวจสอบการทุจริตของนักการเมืองหรือการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐเท่าที่ควร ก่อให้เกิดการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง รวมทั้งการทุจริตประพฤติกมิชอบในวงราชการอย่างกว้างขวาง ส่วนใหญ่แล้วสืบเนื่องมาจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งข้าราชการประจำที่บทบาทในการบริหารประเทศไทยได้กำหนดเงื่อนไขต่างๆ ในการบริหารประเทศเอง ซึ่งเป็นการยากที่จะตรวจสอบบุคคลเหล่านี้ ดังนั้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน หรืออำนาจธิปไตยต้องเป็นของประชาชน<sup>1</sup> ได้บัญญัติให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้มากยิ่งขึ้น โดยที่รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวนี้ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้ และถึงแม้ในปัจจุบันจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ยังคงเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้เช่นเดิม โดยมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ 4 องค์กร ได้แก่ วุฒิสภา คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) อัยการสูงสุด และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของนักการเมือง

#### 2.1 การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

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

---

<sup>1</sup> อมร รักษาสัตย์. (2541). รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พร้อมบทวิจารณ์. หน้า 52.

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

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) เกิดขึ้นจากแนวความคิดว่า รัฐมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย ผู้มีอำนาจดำเนินคดีอาญา คือ รัฐ และเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นรัฐย่อมเป็นผู้เสียหาย เว้นแต่จะเป็นความผิดบางประเภทที่ไม่มีประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) เข้ามาเกี่ยวข้อง รัฐอาจผ่อนคลายให้เอกชนที่เป็นผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเองได้ ซึ่งหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้นเกิดขึ้นครั้งแรกในประเทศภาคพื้นยุโรป ในสมัยโบราณการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐได้รับอิทธิพลมาจากการชำระความของอาณาจักรโรมัน และศาลทางศาสนาโรมันคาทอลิก โดยในศตวรรษที่ 12 -13 ศาลศาสนาได้นำเอาระบบไต่สวน (Inquisitorial System) มาใช้ในการดำเนินคดีอาญาของประเทศต่างๆ ในแถบยุโรป กล่าวคือ เป็นการดำเนินคดีอาญาที่ไม่แยกหน้าที่การสอบสวนฟ้องร้องออกจากการพิจารณาพิพากษาคดี ศาลหรือผู้พิพากษา (ผู้ไต่สวน) มีหน้าที่รับผิดชอบในการตรวจสอบความจริงเพียงองค์กรเดียว โดยทำหน้าที่แสวงหาพยานหลักฐาน ชักถามพยาน และชำระความด้วยตนเองตลอด หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นทั้งผู้ฟ้องและผู้ตัดสินคดีในคนเดียวกัน ผู้ถูกไต่สวนแทบจะไม่มีสิทธิอะไรเลย มีสภาพไม่ต่างอะไรกับวัตถุอันหนึ่ง หรือเป็นเพียงวัตถุแห่งการชักฟอกในคดีเท่านั้น สภาพของผู้ถูกไต่สวนจึงเป็น “กรรมในคดี” (Object of Right)<sup>2</sup> และข้อบกพร่องดังกล่าวนี้ นำมาซึ่งการค้นหาความจริงโดยการทรมานร่างกายผู้ถูกไต่สวนเพื่อได้รับสารภาพ

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

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

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

โดยเฉพาะอย่างยิ่งพนักงานอัยการมีความเป็นอิสระจากศาล ดังนั้นพนักงานอัยการจึงมีความเป็นอิสระในการดำเนินคดีหรือในการสั่งคดีโดยไม่ผูกมัดกับคำพิพากษาของศาล<sup>3</sup> ทำให้เป็นหลักประกันความเสมอภาคในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ถูกกล่าวหา และการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหานี้ให้ศาลหรือผู้พิพากษาซึ่งเป็นองค์กรดั้งเดิมทำหน้าที่เพียงรับผิดชอบการพิจารณาพิพากษาคดีเท่านั้น โดยศาลจะดำเนินคดีได้ก็ต่อเมื่อพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องขึ้นมาจะตัดสินนอกฟ้องไม่ได้ นอกจากนี้ศาลจะขยายไปลงโทษผู้ที่พนักงานอัยการไม่ได้ยื่นฟ้องขึ้นมาก็ได้เช่นเดียวกัน และเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนจึงได้ให้ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นวัตถุแห่งคดีหรือเป็นกรรมในคดี (Object of Right) ขึ้นเป็น ประธานในคดี (Subject of Right) โดยให้มีสิทธิต่างๆ ในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ ตลอดจนห้ามกระทำการใดๆ ที่เป็นการกระทบต่อเสรีภาพในการตัดสินใจของผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาสิทธิ 2 ประการ คือ<sup>4</sup>

1) สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาอย่างผู้ร่วมในคดีทางการกระทำ (aktivbeteiligter) คือ สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะอยู่ร่วมด้วยในการดำเนินคดีของเจ้าพนักงานและศาล ซึ่งรวมถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะแก้ข้อกล่าวหา และสิทธิที่จะมีทนายช่วยเหลือ

2) สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาอย่างผู้ร่วมในคดีทางอยู่เฉย (passivbeteiligter) คือ สิทธิในการตัดสินใจของเขาจะถูกจำกัดมิได้ ผู้กล่าวหาจึงมีสิทธิที่จะไม่ให้การเลยในเรื่องที่ถูกกล่าวหา และถ้อยคำของเขาที่จะใช้ยื่นเขาได้นั้น จะต้องเป็นถ้อยคำที่มีได้เกิดขึ้นจากการหลอกลวง ช่มชู้ ให้สัญญา หรือจากการที่มีชอบทั้งหลาย

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

<sup>3</sup> คณิต ฌ นคร ข (2549). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. หน้า 58.

<sup>4</sup> คณิต ฌ นคร ค (2540). “อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา.” ใน รวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฌ นคร อัยการสูงสุด. หน้า 60.

ประชาชนก็ยังคงอยู่ แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ CPS กล่าวคือ CPS อาจเข้าไปดำเนินการเสียเอง หรืออาจใช้ดุลพินิจให้ระงับการฟ้องคดีนั้นๆ ได้ตามที่เห็นสมควร<sup>5</sup>

## 2.2 หลักการดำเนินคดีอาญา

“หลักการดำเนินคดีอาญา” เป็นกรอบแนวคิดที่ด้วยการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาของเจ้าพนักงาน กล่าวคือ เป็นปัญหาว่าเมื่อมีข้อสงสัยอันควรว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น เจ้าพนักงาน มีหน้าที่ต้องสอบสวนดำเนินคดีหรือไม่ และถ้าสอบสวนและฟังได้ว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นจริงโดยผู้ต้องหา นั้น เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องฟ้องร้องผู้ต้องหาต่อไปหรือไม่ โดยนับดังกล่าวนี้ หลักการดำเนินคดีอาญาจึงมีอยู่ 2 หลัก คือ หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) และหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle)<sup>6</sup>

### 2.2.1 หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย

การดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องสอบสวนดำเนินคดีขึ้นเองโดยลำพังเมื่อทราบว่าได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น โดยมีพยานหลักฐานถึงว่าจะได้มีผู้ใดร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเกี่ยวกับการกระทำนั้นแล้วหรือไม่ และเมื่อได้สอบสวนเสร็จสิ้นแล้วเห็นว่าบุคคลที่ตกเป็นผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริง เจ้าพนักงานก็มีหน้าที่ต้องดำเนินการฟ้องร้องผู้ต้องหาเป็นคดีต่อศาลในทุกกรณี หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายนี้ สอดคล้องกับทฤษฎีการลงโทษที่มุ่งเน้นต่อการทดแทนความผิดหรือการแก้แค้น (Retributive Justification)<sup>7</sup> โดยที่หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายกำหนดหน้าที่ของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องคดีดังกล่าวมาแล้ว หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายจึงเป็นหลักประกันความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย ในขณะที่เดียวกันก็เป็นเกราะคุ้มครองเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ฟ้องร้องคดีอีกด้วย กล่าวคือ ป้องกันมิให้มีการใช้อิทธิพลที่มีขอบด้วยความยุติธรรมต่อเจ้าพนักงานนั้น<sup>8</sup>

ในประเทศไทย พนักงานสอบสวนดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย กล่าวคือ ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่มีบทบัญญัติเรื่องหลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวนไว้โดยตรงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 121 วรรคแรก บัญญัติแต่เพียงว่าใครเป็นผู้สอบสวนคดีอาญานั้น อย่างไรก็ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 122 ระบุว่ากรณี

<sup>5</sup> คณิต ฉ นคร ข เล่มเดิม. หน้า 60 - 61.

<sup>6</sup> อุดม รัฐอมฤต. (2548). บทบาทของอัยการในมุมมองของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (รายงานการวิจัย). หน้า 5.

<sup>7</sup> แหล่งเดิม.

<sup>8</sup> คณิต ฉ นคร ก เล่มเดิม. หน้า 38.



ใดบ้างที่พนักงานสอบสวนจะไม่ทำการสอบสวนก็ได้ ในทางกลับกันจึงย่อมจะแปลได้ว่า กรณีอื่นนอกจากนั้นพนักงานสอบสวนต้องทำการสอบสวน นอกจากนี้ตามหลักทั่วไปตำรวจมีหน้าที่ต้องรักษากฎหมาย กล่าวคือ เป็นหน้าที่ทั่วไปของตำรวจที่จะต้องดำเนินการให้กฎหมายมีผลบังคับได้ ถ้าพนักงานสอบสวนมีดุลพินิจที่จะสอบสวนคดีอาญาใดคดีอาญาหนึ่งหรือไม่ก็ได้ตามที่เห็นสมควรแล้ว พนักงานสอบสวนซึ่งก็เป็นตำรวจย่อมทำผิดหน้าที่ดังกล่าว<sup>9</sup>

### 2.2.2 หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ

หลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ คือ หลักการดำเนินคดีอาญาที่ตรงกันข้ามกับหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นเจ้าพนักงานอาจไม่ดำเนินการสอบสวนได้ และเมื่อได้สอบสวนแล้วเห็นว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริง เจ้าพนักงานก็อาจไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ด้วย เมื่อคำนึงถึงผลได้ผลเสียที่สังคมจะได้รับจากการดำเนินคดี และคำนึงถึงผลร้ายที่เกิดขึ้นแก่ผู้กระทำความผิด เนื่องจากการฟ้องคดีแล้วเห็นว่าไม่ได้สัดส่วนกับการกระทำความผิดของเขา ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเหตุผลของแต่ละคดีไป

หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจเป็นหลักผ่อนคลายความเข้มงวดในการใช้กฎหมาย และเนื่องจากทฤษฎีในการลงโทษในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไป ในปัจจุบันประเทศต่างๆ ส่วนมากได้เลิกใช้ทฤษฎีแก้แค้นทดแทน (Vergeltungstheorie) และเห็นกันว่าการลงโทษนั้นควรมีจุดมุ่งประสงค์เพื่อ “การป้องกันทั่วไป” (Generalprävention) กล่าวคือ การลงโทษควรกระทำเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเห็นว่าสังคมส่วนรวมจะไม่นิ่งดูดายกับการกระทำเช่นนั้น และเพื่อเตือนบุคคลทั่วไปในสังคมนั้นว่าถ้ามีการกระทำเช่นนั้นขึ้นอีกก็จะต้องได้รับโทษเช่นเดียวกัน กับเห็นว่าการลงโทษนั้นควรมีจุดมุ่งประสงค์เพื่อ “การป้องกันพิเศษ” (Spezialprävention) กล่าวคือ การลงโทษนั้นจะต้องให้เหมาะสมกับความผิดและความชั่วของผู้กระทำความผิด เพื่อให้เขาได้มีโอกาสรู้จักปรับปรุงตัวเอง ไม่กระทำความผิดเช่นนั้นซ้ำขึ้นอีก และเพื่อให้เขาได้กลับเข้าสู่สังคมอีกได้<sup>10</sup>

ในประเทศไทย พนักงานอัยการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ กล่าวคือ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีได้มีบทบัญญัติบังคับให้พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีอาญาที่มีพยานหลักฐานฟังว่ามีการกระทำความผิดในทุกคดี เหมือนเช่นระบบกฎหมายของประเทศที่ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย ในทางตรงกันข้ามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากลับให้อิสระแก่พนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง โดยกฎหมายอนุญาตให้พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีได้ ถ้าหากพนักงานอัยการเห็นว่าไม่ควรสั่งฟ้องด้วยเหตุผลตามหลักอาชญาวิทยา เหตุผลเกี่ยวกับความสงบ

<sup>9</sup> แหล่งเดิม.

<sup>10</sup> แหล่งเดิม.

เรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เหตุผลเกี่ยวกับความจำเป็นทางพยานหลักฐาน หรือการฟ้องคดีจะเกิดผลร้ายแก่ผู้ถูกฟ้องมากเกินไป หรือไม่เกิดประโยชน์แก่สาธารณชนแต่อย่างใด โดยในทางปฏิบัติก็มีการดำเนินการมาแล้ว เช่น สั่งไม่ฟ้องหญิงชราที่มีเงินตราไว้ในครอบครองเกินอัตราที่กำหนดในกฎหมาย สั่งไม่ฟ้องกรณีร้านจำหน่ายฝิ่นมีมูลฝิ่น สั่งไม่ฟ้องกรณีการค้าขายเล็กๆ น้อยๆ ของราษฎรชายแดน เป็นต้น<sup>11</sup>

การดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจของพนักงานอัยการต้องขึ้นอยู่กับระหว่างการรักษาผลประโยชน์และความสมดุลให้เกิดขึ้น ทั้งประโยชน์ของผู้ต้องหาและเหยื่ออาชญากรรม รวมทั้งอัยการต้องใส่ใจต่อเหตุแวดล้อมกรณีที่เกี่ยวข้องกับคดีทั้งหมด ทั้งที่เป็นผลร้ายและผลดีของผู้ต้องหา การทำหน้าที่ของพนักงานอัยการดังกล่าวต้องอยู่ในหลักการดำเนินการอย่างอย่างมีภาวะวิสัย หรือมีความเป็นกลาง โดยต้องศึกษาและวิเคราะห์ในการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการอันเป็นการทำหน้าที่ที่บริหารและกึ่งตุลาการ

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

ในการพิจารณาว่าจะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง อัยการจะเริ่มพิจารณาจากหลักกฎหมายว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายหรือไม่ มีเหตุยกเว้นความรับผิดชอบหรือยกเว้นโทษหรือไม่ เมื่อเห็นว่ากรกระทำนั้นเป็นความผิดก็จะพิจารณาดังพยานหลักฐานว่า มีเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาหรือไม่ อัยการจะฟ้องคดีต่อศาลต่อเมื่อมั่นใจว่าการกระทำเป็นความผิดไม่มีเหตุยกเว้นความรับผิดชอบหรือมีเหตุยกเว้นโทษ และเมื่อมีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะลงโทษผู้ต้องหาตามมาตรฐานการพิสูจน์ความผิดในทางอาญา ซึ่งต้องพิสูจน์จนสิ้นสงสัยเท่านั้น บทบาทในการพิจารณาสั่งฟ้อง หรือไม่ฟ้องดังกล่าว คือบทบาทในการกลั่นกรองคดีอาญาที่มาสู่ศาล เพื่อให้

<sup>11</sup> คณิต ฉนกร ข เล่มเดิม. หน้า 413.

มั่นใจได้ว่าการที่รัฐใช้กลไกในทางอาญาสั่งฟ้องร้องผู้ใดเป็นจำเลย รัฐจะต้องมีความมั่นใจว่า มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริง

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

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

การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาอย่างมีภาวะวิสัยของอัยการในประเทศไทยไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ เพราะโครงสร้างของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามิได้กำหนดหน้าที่ของอัยการในการสอบสวนไว้ ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมาก เนื่องจากอัยการไม่สามารถเข้าไปในคดีได้ถ้าพนักงานสอบสวนไม่ส่งสำนวนมาให้ อัยการ ระบบการสอบสวนจึงขึ้นอยู่กับสำนวนที่พนักงานสอบสวนดำเนินการมาจนเสร็จ พนักงานอัยการจึงมีบทบาทเป็นเพียงผู้พิจารณากลับรองการสอบสวนเท่านั้น ดังนั้นเมื่ออัยการได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนแล้ว จึงต้องให้ดุลพินิจให้รอบคอบ ถูกต้องและเป็นธรรมตามที่กฎหมายและระเบียบสำนวนอัยการสูงสุดให้อำนาจไว้



พนักงานอัยการต้องมีความเป็นกลางคือ ต้องดูแลผลประโยชน์ของรัฐ ต้องรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและต้องดูแลผลประโยชน์ส่วนบุคคลคือ การคุ้มครองสิทธิของบุคคลด้วย นอกจากนั้นพนักงานอัยการจะต้องตรวจสอบความจริงอย่างมีความเป็นภาวะวิสัยก่อนสั่งคดีเสมอ แม้ว่าตามกฎหมายพนักงานอัยการจะไม่มีอำนาจหน้าที่ในการเริ่มคดี และความเป็นภาวะวิสัยหรือความเป็นกลางของอัยการย่อมมีตลอดไปถึงการดำเนินคดีในชั้นศาล<sup>12</sup>

การใช้ดุลพินิจของอัยการนั้นเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่สำคัญมาก ในมาตรฐานเกี่ยวกับความรับผิดชอบในวิชาชีพและด้อยแถลงเกี่ยวกับสิทธิและหน้าที่อันสำคัญของอัยการตามมติของสมาคมอัยการ โลกนั้น มีการวางหลักการว่า การใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีเป็นความรับผิดชอบที่สำคัญยิ่ง และโดยที่การใช้ดุลพินิจดังกล่าวควรที่จะกระทำโดยเปิดเผยให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ให้สอดคล้องกับสิทธิส่วนบุคคล และด้วยความรู้สึที่อ่อนไหวต่อความจำเป็นที่จะไม่ทำให้ผู้เสียหายต้องได้รับความเสียหายซ้ำซ้อนอีก นอกจากนี้ควรใช้ดุลพินิจดังกล่าวในลักษณะที่เป็นภาวะวิสัยและเป็นกลางด้วย

### 2.3 ความเป็นมาของระบบการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

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

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

<sup>12</sup> คณิศ ฅ นคร ฆ (2536). “แนวความคิดในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลของพนักงานอัยการ.” ใน 100 ปี ของสำนักงานอัยการสูงสุด จัดพิมพ์ในโอกาสครบ 100 ปี แห่งการสถาปนาสถาบันอัยการ. หน้า 142.



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

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

ดังนั้นจะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้นได้กำหนดวิธีพิจารณาเป็นพิเศษสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีหลักการที่สำคัญ คือ<sup>13</sup>

1) การดำเนินคดีจะต้องปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง กล่าวคือ เมื่อต้องการให้ตุลาการที่มีอิสระในการพิจารณาคดี จึงได้มีการจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นเพื่อทำหน้าที่นี้ รวมทั้งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจไต่สวนและสรุปสำนวนพร้อมความเห็นเพื่อดำเนินคดี และเพื่อให้การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองปราศจากการแทรกแซงจากผู้มีอำนาจทางการเมืองจึงได้กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ฟ้องคดีเท่านั้น และหากอัยการสูงสุดไม่ดำเนินคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็สามารถดำเนินคดีเองได้ และสำหรับผู้เสียหายจากการกระทำความผิด ไม่มีสิทธิฟ้องร้องเช่นคดีอาญาทั่วไป<sup>14</sup> แต่มีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินการไต่สวนให้ได้

2) การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องดำเนินการ โดยเปิดเผยและรวดเร็ว

<sup>13</sup> สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2545). คำอธิบายการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. หน้า 36.

<sup>14</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 28 (2).

3) การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องดำเนินการตามหลักการค้นหาความจริง โดยการตรวจสอบข้อเท็จจริงในคดี

การฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นี้ จุดประสงค์สำคัญในการตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนี้ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายหลักให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีเอง ดังนั้นอำนาจการฟ้องคดีหลักควรที่จะเป็นของอำนาจของอัยการสูงสุด ส่วนอำนาจในการฟ้องคดีรองเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่นนี้หากจะมีการเปรียบเทียบว่าอัยการสูงสุดมีอำนาจพิจารณาเฉพาะข้อที่ว่าสำนวนการสอบสวนไม่สมบูรณ์เท่านั้นจะพิจารณาว่าคดีมีมูลหรือไม่มีมูลไม่ได้ รวมทั้งจะบอกว่าอัยการสูงสุดไม่มีอำนาจใช้คำสั่งไม่ฟ้องเพราะเหตุที่คดีไม่มีมูลอย่างคดีธรรมดา คงจะไม่ถูกต้อง เพราะเหตุที่ว่าอัยการสูงสุดมีบทบาทในการใช้ดุลพินิจเพื่อปฏิบัติตามอำนาจแห่งกฎหมายในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้นจะเปรียบว่าอัยการสูงสุดทำหน้าที่เสมือนบุรุษไปรษณีย์เพราะเหตุที่ว่าไม่มีดุลพินิจในการสั่งคดีจะเป็นการเปรียบเทียบที่ไม่เป็นไปตามหลักการใช้อำนาจของอัยการสูงสุด ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่ฟ้องคดีอาญาซึ่งเป็นสิทธิอันเกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียของสังคมส่วนใหญ่

#### 2.4 อำนาจหน้าที่ของอัยการในการดำเนินคดีอาญา

อัยการมีกำเนิดที่ประเทศฝรั่งเศส เป็นสถาบันที่ชาวฝรั่งเศสภูมิใจว่าเป็นของฝรั่งเศส โดยแท้ มิได้เอาแบบอย่างมาจากประเทศอื่น<sup>15</sup> อัยการเป็นสถาบันที่สืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงระบบการดำเนินคดีอาญาจากระบบไต่สวนมาสู่ระบบกล่าวหา กล่าวคือ แต่เดิมในภาคพื้นยุโรปการดำเนินคดีอาญาใช้ระบบไต่สวนโดยผู้ที่มีอำนาจในการไต่สวนคือ ศาลหรือผู้พิพากษาจะเป็นผู้ดำเนินการไต่สวนเองทั้งสิ้น ตั้งแต่เริ่มจนถึงยุคคดี ไม่มีการแบ่งแยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง และหน้าที่พิจารณาพิพากษาออกจากกัน ไม่มีโจทก์และจำเลย หากแต่มีผู้ไต่สวน (ซึ่งเป็นโจทก์และผู้ตัดสินในคนๆ เดียวกัน) และผู้ถูกไต่สวนนั้นก็มิสภาพเป็นเพียงวัตถุแห่งการชกฟอกในคดีเท่านั้น สภาพการณ์เช่นนี้ในเวลาต่อมาเห็นกันว่าไม่ถูกต้อง การที่อำนาจสอบสวนฟ้องร้องและอำนาจพิจารณาพิพากษารวมอยู่ในองค์กรเดียวกัน ทำให้หาความเป็นกลางจากผู้ไต่สวนยาก และการที่ผู้ถูกไต่สวนมิสภาพเป็นเพียงวัตถุแห่งการชกฟอกนั้น ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกไต่สวน เพราะเขาไม่มีโอกาสที่จะแก้ข้อกล่าวหาหรือต่อสู้คดีได้ ยิ่งกว่านั้นข้อบกพร่องของระบบไต่สวนนั่นเองได้เป็นเหตุให้เกิดวิธีการค้นหาความจริง โดยทรมานร่างกายของผู้ถูกไต่สวนให้กล่าวความสัตย์

<sup>15</sup> โกเมน ภัทรภิรมย์. (2526). อัยการฝรั่งเศส ในระบบอัยการสากล. หน้า 60.

วิธีการนี้ได้เริ่มขึ้นในศตวรรษก่อน แล้วต่อมาได้ถูกนำมาใช้ในการดำเนินคดีอาญาของรัฐด้วย และวิธีการนี้ได้ทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นจนถึงขีดสุดเมื่อมีการล่าแม่มดขึ้น เพื่อขจัดข้อบกพร่องของการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน จึงได้มีการแยกหน้าที่การสอบสวนฟ้องร้อง และหน้าที่พิจารณาพิพากษาออกจากกัน ให้องค์กรในการดำเนินคดีอาญาแตกต่างกันเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ โดยการให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรในการดำเนินคดีอาญาตั้งแต่ดั้งเดิมคงรับผิดชอบเฉพาะการพิจารณาพิพากษาคดี ส่วนการสอบสวนฟ้องร้องก็ให้องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่เป็นผู้รับผิดชอบ พร้อมกันนี้ก็ให้สิทธิต่างๆ แก่ผู้ถูกกล่าวหา เพื่อให้โอกาสแก้ข้อกล่าวหาและต่อสู้คดีด้วย องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่จัดตั้งขึ้นใหม่นี้ เรียกว่า “อัยการ” และเจ้าพนักงานของรัฐผู้ทำหน้าที่ก็คือ เจ้าพนักงานซึ่งเรียกว่า “พนักงานอัยการ” และสุดท้ายด้วยการให้สิทธิต่างๆ แก่ผู้ถูกกล่าวหา เป็นเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหาพ้นสภาพจากการเป็นวัตถุแห่งการชักฟอกเปลี่ยนเป็น ประธานในคดี ระบบการดำเนินคดีอาญาที่แบ่งแยกการสอบสวนฟ้องร้อง และการพิจารณาพิพากษาออกจากกัน ให้องค์กรที่ต่างหากจากกันเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ และยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหาขึ้นเป็นประธานในคดีดังกล่าว เรียกว่า “การดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา” และ อัยการของประเทศฝรั่งเศสได้เป็นแบบอย่างของอัยการ ในประเทศอื่นๆ ในภาคพื้นยุโรปในเวลาต่อมา

สำหรับประเทศไทย แต่เดิมก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 ไม่มีอัยการไม่มีการพิจารณาคดีในนามแผ่นดิน การฟ้องคดีอาญาเป็นเรื่องที่ผู้เสียหายต้องฟ้องด้วยตนเอง แม้ว่าในสมัยกรุงศรีอยุธยาจะมีตำแหน่งกระบัตร์ แต่กระบัตร์ในสมัยนั้นก็ได้มีหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญาในนามแผ่นดิน หากแต่มีหน้าที่สอดส่องดูแลผิดและชอบแห่งเจ้าเมือง และกรมการเมือง และสอดส่องอรรถคดีความในหัวเมือง การฟ้องร้องคดียังเป็นแบบให้เอกชน หรือราษฎรฟ้องร้องกันเองทั้งหมด และไม่มี การแบ่งแยกคดีแพ่งและคดีอาญาอย่างชัดเจน<sup>16</sup>

การก่อตั้งระบบอัยการขึ้นในประเทศไทย เป็นผลสืบเนื่องมาจากการปรับปรุงแก้ไขระบบวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อให้เจริญทัดเทียมอารยประเทศ ส่วนอีกสาเหตุหนึ่งคือให้รัฐบาลมีพนักงานอัยการเป็นโจทก์ขึ้นในศาล โดยพระเจ้าบรมวงศ์เธอกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ได้ประทานคำอธิบายไว้ว่า

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

<sup>16</sup> สุรินทร์ ถั่วทอง. (2525). จากกระบัตร์สู่อัยการ. หน้า 42 - 43.



ก็พูดในทางกระทรวงต่างประเทศ ให้เป็นเรื่องวิวาทกันในทางราชการไป จึงได้สร้างวิธีขึ้น เอาอย่างฝรั่งให้มีอัยการไทยขึ้นฟ้องร้องจำเลยในศาล อัยการนี้แทนแผ่นดิน ถ่อมยศแผ่นดินลงไปเป็นโจทก์เหมือนหนึ่งราษฎร เช่นเดียวกันกับเมื่อสลับยกเป็นจำเลยศาลกงสุลชำระรัฐบาลไทย ต้องแต่งคนไปเป็นโจทก์ฟ้องถ่อมตัวเป็นราษฎร ไปเป็นโจทก์ในศาลเขา ทั้งนี้แปลว่ารัฐบาลสมมติว่าเป็นราษฎรผู้หนึ่งในศาลไทย และศาลกงสุลเป็นกลางชำระ”<sup>17</sup>

อย่างไรก็ตามอำนาจหน้าที่ของกรมอัยการเมื่อแรกนั้นจำกัดอยู่ในกรุงเทพฯ เท่านั้น จนต่อมา ร.ศ. 114 รัชกาลที่ 5 ใช้บังคับ กำหนดให้มีการตั้งพนักงานอัยการในหัวเมือง โดยบัญญัติว่า ข้าหลวงเทศาภิบาล เมื่อได้รับอนุญาตจากกระทรวงยุติธรรมแล้ว มีอำนาจที่จะตั้งพนักงานอัยการไว้สำหรับเป็นทนายแผ่นดินฟ้องคดีมิโทษหลวงในมณฑลเมืองนั้นๆ ถ้าคดีมิโทษหลวงถึงศาลเมื่อใดฤาเกิดขึ้นในท้องที่ศาลใดซึ่งไม่มีพนักงานอัยการ ฤาพนักงานอัยการไม่ได้มายังศาล ถ้าไม่มีโจทก์ว่าคดีนั้น ผู้พิพากษาจะสั่งให้กรรมการแขวงในท้องที่นั้นเป็นทนายแผ่นดิน ว่าความเรื่องนั้นก็ได้

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

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

<sup>17</sup> กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์. (2464). บุคคลตามสมมติในเมืองไทย. หน้า 126.

ในปีพ.ศ. 2478 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 กำหนดให้มีพนักงานอัยการไว้เป็นนายแผ่นดินประจำศาลชั้นต้นทุกศาล ตามพระธรรมนูญศาลยุติธรรมสังกัดขึ้นในกรมอัยการ<sup>18</sup> ทำให้การฟ้องคดีตกเป็นหน้าที่พนักงานอัยการกรมอัยการฝ่ายเดียว โดยไม่มีอัยการประจำกรมสรรพากร กรมฝิ่น เช่นแต่ก่อน ต่อมาในปี พ.ศ. 2498 ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478 และประกาศใช้พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ตั้งแต่วันที่ 31 สิงหาคม พ.ศ. 2498 ต่อมาเมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534 ได้มีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ เปลี่ยนแปลงฐานะของกรมอัยการจากหน่วยสังกัดกระทรวงมหาดไทยมาเป็นสำนักงานอัยการสูงสุด มีฐานะเป็นกรมไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง และให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้โดยมีเหตุผลว่า เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารงานยุติธรรมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานอัยการ ให้มีความเป็นอิสระเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ยิ่งขึ้น และเพื่อไม่ให้อิทธิพลทางการเมืองก้าวล่วงการดำเนินคดี ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชน โดยส่วนรวมยิ่งขึ้น

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

#### 2.4.1 อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาสมัยใหม่

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

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2478, มาตรา 5.

อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดในทางคดีอาญานั้น เมื่อพิจารณาตามกฎหมายไทย จะเห็นได้ว่ามีอยู่ 3 ฐานะคือ

1) อำนาจหน้าที่ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรอัยการ

การที่จะศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดในทางคดี ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรอัยการนั้น จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงลักษณะขององค์กรอัยการเสียก่อนเบื้องต้น ทั้งนี้เพราะความรับผิดชอบของอัยการสูงสุดขึ้นอยู่กับการทำงานขององค์กรอัยการ ลักษณะที่สำคัญขององค์กรอัยการ คือ องค์กรอัยการเป็นองค์กรในระบบราชการ และโดยที่องค์กรในระบบราชการจะมีคุณลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ คือ 1. มีสายการบังคับบัญชา 2. มีการมอบอำนาจหน้าที่ ดังนั้นจากลักษณะพื้นฐานของระบบราชการดังกล่าว เมื่อนำมาพิจารณาประกอบกับลักษณะงานขององค์กรอัยการ ซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาแล้ว การที่ศึกษาอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด (ในฐานะของผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรอัยการ) ในทางคดีจึงต้องศึกษาประเด็นต่อไปนี้<sup>19</sup>

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

การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการใช้หลักการดำเนินคดีตามดุลพินิจ กล่าวคือ แม้ว่าการกระทำที่กล่าวหาว่าเป็นความผิดต่อกฎหมาย ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดและมีพยานหลักฐานเพียงพอ พนักงานอัยการก็ชอบที่จะพิจารณาต่อไปเป็นลำดับสุดท้ายอีกว่า มีเหตุอันควรที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้ามีเหตุอันสมควรไม่ฟ้องผู้ต้องหา พนักงานอัยการก็ชอบที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหาดังกล่าว อำนาจการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวนี้ อัยการสูงสุดมิได้มอบหมายให้พนักงานอัยการผู้ได้บังคับบัญชาเป็นผู้ใช้ หากแต่อัยการ

<sup>19</sup> คณิต ฉ นคร ข เล่มเดิม. หน้า 147.

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

(2) อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีในศาล อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีในศาล หมายถึงอำนาจดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ในทางอรรถคดีของพนักงานอัยการแต่ละคนในศาล หน้าที่ที่สำคัญคือการเป็นผู้แทนรัฐเมื่อได้ยื่นฟ้องแล้ว หรือการว่าความในศาล อำนาจในการดำเนินคดีในศาลก็เช่นเดียวกันกับอำนาจในการดำเนินคดีนอกศาล กล่าวคืออัยการสูงสุดมีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกคดีและในทุกศาล<sup>20</sup> แต่ในทางปฏิบัติอัยการสูงสุดจะดำเนินคดีในศาลทุกเรื่องย่อมเป็นไปได้ ยัยการสูงสุดจึงต้องมอบหมายให้พนักงานอัยการผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติ ทั้งนี้โดยวางระเบียบให้หัวหน้าพนักงานอัยการกองต่างๆ ในส่วนกลาง และอัยการจังหวัดในส่วนภูมิภาค เมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนมาจากพนักงานสอบสวนแล้ว จะต้องส่งจ่ายสำนวนให้พนักงานอัยการผู้ได้บังคับบัญชาเป็นผู้รับผิดชอบในการตรวจสำนวน<sup>21</sup> เสนอความเห็นว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง และในที่สุดเมื่อมีการฟ้องคดีนั้น พนักงานอัยการผู้ตรวจสำนวนนั้นมีหน้าที่ที่จะต้องไปดำเนินคดีในศาล ทั้งนี้โดยถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินคดีในศาลเป็นการปฏิบัติหน้าที่ ที่สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ในการสั่งคดี

อย่างไรก็ตาม การมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีในศาลให้แก่พนักงานอัยการผู้ได้บังคับบัญชานั้น จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขในเรื่องเขตอำนาจของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 12

ความรับผิดชอบของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาโดยหลักการปกครองที่มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น และหลักการมอบหมายอำนาจหน้าที่ มีผลทำให้อัยการสูงสุดเกิดความรับผิดชอบในผลของการดำเนินคดีของพนักงานอัยการที่อยู่ในบังคับบัญชาของอัยการสูงสุด การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการคนใดคนหนึ่งย่อมถือว่าเป็นการดำเนินคดีอาญาขององค์กรอัยการ<sup>22</sup> และอยู่ในความรับผิดชอบของอัยการสูงสุด<sup>23</sup>

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498, มาตรา 12.

<sup>21</sup> ระเบียบว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528, ข้อ 25.

<sup>22</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ 464/2532.

<sup>23</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 36.

โดยที่อัยการสูงสุดมีความรับผิดชอบในการสั่งคดีของพนักงานอัยการดังกล่าว อัยการสูงสุดอาจควบคุมการสั่งคดีของพนักงานอัยการผู้ได้บังคับบัญชาได้โดยตรง โดยการเพิกถอนการมอบหมายอำนาจหน้าที่ และเข้าใช้อำนาจหน้าที่ด้วยตนเอง เช่น ในกรณีที่พนักงานอัยการได้ทำคำสั่งไม่ฟ้องแล้วยังไม่ได้ส่งสำนวนและคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการสูงสุด หรือผู้รักษาการแทนมีอำนาจสั่งฟ้องผู้ต้องหาได้ คำสั่งดังกล่าวของอัยการสูงสุดชอบด้วยกฎหมาย<sup>24</sup> จากหลักดังกล่าว อัยการสูงสุดมีอำนาจที่จะเรียกสำนวนการสอบสวนที่อยู่ในอำนาจของพนักงานอัยการทั่วราชอาณาจักรมาสั่งคดีเองได้เสมอ

## 2) อำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินคดีอาญา

อัยการสูงสุด นอกจากจะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพนักงานอัยการแล้ว ยังมิในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ ในฐานะนี้อัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมหลายประการ เป็นต้นว่า<sup>25</sup>

(1) อำนาจหน้าที่ในการไต่ตรองคดีชั้นที่สุด<sup>26</sup> ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 กรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์ หรือ ถอนฎีกา ถ้าคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพฯ พนักงานอัยการต้องรีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งคำสั่งเสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่นต้องรีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณา ถ้าอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี กรณีแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการจะต้องส่งสำนวนพร้อมทั้งความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาดเมื่ออัยการสูงสุดชี้ขาด โดยสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง คำชี้ขาดของอัยการสูงสุดเป็นยุติ และมีผลเป็นคำสั่งเด็ดขาดให้ฟ้องหรือไม่ฟ้องแล้วแต่กรณี<sup>27</sup>

กรณีที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาด ในการที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี มีความเห็นแย้งกับคำสั่งของพนักงานอัยการนั้น มีเจตนารมณ์ที่จะให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ไต่ตรองคดีชั้นที่สุด และเมื่อมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว คำสั่งดังกล่าวย่อมเป็นยุติอำนาจในการไต่ตรองคดีชั้นที่สุดหรืออีกนัยหนึ่ง อาจจะเรียกว่า “อำนาจในการชี้ขาดความเห็นแย้ง” นี้ อัยการสูงสุดจะมอบหมายให้พนักงานอัยการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา หรือบุคคลอื่นเป็นผู้ชี้

<sup>24</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 4064/2524.

<sup>25</sup> คณิต ณ นคร ข เล่มเดิม. หน้า 101.

<sup>26</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 145.

<sup>27</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 145 วรรค 2.

แทนไม่ได้ ทั้งนี้เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ต้องการให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ไต่ร่รองการสังคดีของพนักงานอัยการ

(2) เป็นพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบในความผิดตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร<sup>28</sup> ความผิดที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร หมายถึง ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 7, 8, 9 ซึ่งความผิดเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรจริงๆ แต่ประมวลกฎหมายอาญามาตราดังกล่าวกำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องถูกลงโทษในราชอาณาจักร หรือพฤติการณ์บางอย่างเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร หรือบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วยบางคนกระทำนอกราชอาณาจักร เช่น ความผิดตาม มาตรา 4 วรรคสอง มาตรา 5 และมาตรา 6 ซึ่งกฎหมายให้ถือว่าเกิดขึ้นหรือกระทำในราชอาณาจักร จึงเกิดปัญหาว่าจะอยู่ในบังคับของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 หรือไม่ สำนักงานอัยการสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นกรณีที่ต้องตามมาตรานี้ เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับต่างประเทศ กรณีมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากความผิดที่เกิดขึ้นในประเทศไทยโดยแท้ ทั้งไม่อาจปรับเป็นกรณีที่จะยึดถือเขตพื้นที่ของพนักงานสอบสวนปกติ ดังเช่นกรณีธรรมดาได้

อัยการสูงสุด หรือผู้รักษาการแทน จะมอบอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้แก่พนักงานสอบสวนคนใดก็ได้ แต่เป็นการมอบให้ในฐานะองค์กร มิใช่พนักงานสอบสวนคนใดคนหนึ่ง และเมื่ออัยการสูงสุด ได้มอบหมายให้พนักงานสอบสวนคนใดคนหนึ่งดำเนินการสอบสวนแล้ว พนักงานสอบสวนนั้น มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม แต่การดำเนินการสอบสวนของพนักงานสอบสวนที่ได้รับมอบหมายนั้นต้องอยู่ในความรับผิดชอบของอัยการสูงสุด

(3) เป็นผู้สังคดีฆาตกรรมซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตายในระหว่างอยู่ในการควบคุมของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือที่เรียกว่า คดีวิสามัญฆาตกรรม<sup>29</sup> คดีวิสามัญฆาตกรรม อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเท่านั้นมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง โดยที่อำนาจดังกล่าวนี้ อัยการสูงสุดจะมอบหมายให้พนักงานอัยการอื่นใช้แทนไม่ได้ และอำนาจของอัยการสูงสุดในการสังคดีวิสามัญฆาตกรรม ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 หมายถึง คดีที่มีตัวและไม่มีตัวผู้ต้องหา<sup>30</sup>

(4) เป็นผู้ชี้ขาดอำนาจสอบสวนเพื่อมิให้เกิดการดำเนินคดีซ้ำในเรื่องเดียวกัน<sup>31</sup> โดยหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อำนาจสอบสวนเป็นอำนาจเดี่ยว การใช้อำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในการสอบสวนเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะตัวแทนองค์กรที่มีอำนาจ

<sup>28</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 20.

<sup>29</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 143 วรรคท้าย.

<sup>30</sup> คะนั้น ฤาไชย. (2530). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. หน้า 313.

<sup>31</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 21.



สอบสวนซึ่งเป็นหนึ่งเดียว มิใช่การใช้อำนาจเฉพาะตัวพนักงานสอบสวนคนใดคนหนึ่ง อำนาจของพนักงานสอบสวน ไม่ได้ติดอยู่กับพื้นที่ กล่าวคือพนักงานสอบสวนทุกท้องที่สามารถทำการสอบสวนคดีอาญา ที่อยู่ในอำนาจของตนได้ทั่วราชอาณาจักร บทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยอำนาจสอบสวน มาตรา 18 เป็นต้นไป เป็นบทบัญญัติเพื่อขจัดปัญหาการเกี่ยวงอนกัน หรือการแย่งกันรับผิดชอบของตัวเจ้าหน้าที่<sup>32</sup>

(5) เป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินคดีและดูแลเอกภาพการบังคับใช้กฎหมายโดยการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ฟ้องคดี<sup>33</sup> อำนาจหน้าที่ในการอนุญาตให้ฟ้องผู้ต้องหาตามกฎหมายว่าด้วยจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง<sup>34</sup>

การดำเนินคดีในศาลแขวงจะต้องกระทำการโดยรวดเร็ว พนักงานสอบสวนจะต้องสอบสวนคดีให้เสร็จ และส่งสำนวนพร้อมผู้ต้องหาไปให้พนักงานอัยการ เพื่อให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลแขวงให้ทันภายในเวลาที่กำหนด 72 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ผู้ต้องหาถูกจับ ในกรณีที่เกิดความจำเป็นไม่สามารถฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลได้ทันภายในกำหนดเวลาดังกล่าว พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการแล้วแต่กรณีต้องยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อขอผิดฟ้องต่อไปได้อีกคราวละไม่เกิน 6 วัน แต่ทั้งนี้ไม่เกิน 5 คราว<sup>35</sup> และพนักงานอัยการจะฟ้องคดี เมื่อพ้นกำหนดเวลาที่ศาลอนุญาตแล้วผิดฟ้องไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอัยการสูงสุด

การที่กฎหมายกำหนดให้ขออนุญาตจากอัยการสูงสุดก็เพื่อเป็นการประกันสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหา ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลแขวงมีเป้าหมายที่สำคัญคือ ความรวดเร็วในการดำเนินคดีและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหา

(6) เป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 23 ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้ให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ยื่นฟ้องหลัก ส่วนกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องได้เป็นข้อยกเว้นเฉพาะกรณีที่อัยการสูงสุดไม่ฟ้องคดีเท่านั้น

(7) อนุญาตหรือไม่อนุญาตให้อุทธรณ์ฎีกา<sup>36</sup> ซึ่งการอนุญาตนี้รวมกรณีที่ผู้เสียหายฟ้องคดีด้วย ตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย การอุทธรณ์ฎีกาในปัญหาข้อ

<sup>32</sup> คณิต ฉนกร ง (2524). หมายเหตุคำชี้ขาดอำนาจสอบสวนของอธิบดีกรมอัยการ. หน้า 291 - 292.

<sup>33</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499, มาตรา 9 ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534, มาตรา 53.

<sup>34</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499, มาตรา 9.

<sup>35</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499, มาตรา 7.

<sup>36</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 221.



กฎหมายสามารถทำได้เสมอ แต่การอุทธรณ์ฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงนั้นมีข้อจำกัด<sup>37</sup> อย่างไรก็ตาม คดีที่ต้องห้ามอุทธรณ์ฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงนั้น ถ้าผู้พิพากษาคนใดคนหนึ่งซึ่งพิจารณา หรือลงชื่อในคำพิพากษา หรือทำความเห็นแย้งในศาลชั้นต้น พิจารณาเห็นว่าข้อความที่ตัดสินนั้นเป็นปัญหาสำคัญ อันควรสู่ ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา และอนุญาตให้อุทธรณ์ฎีกา หรืออัยการสูงสุด หรือพนักงานซึ่งอัยการสูงสุด ได้มอบหมายให้ลงลายมือชื่อรับรองในอุทธรณ์ หรือฎีกาว่ามีเหตุอันควรที่ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกาจะวินิจฉัย อุทธรณ์ ฎีกานั้นก็เป็นอันใช้ได้ อัยการสูงสุดมีอำนาจรับรองอุทธรณ์ ฎีกา ของเอกชนที่ฟ้องคดีอาญาได้ เพราะประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญา โดยรัฐ และอัยการสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ

### 3) อำนาจหน้าที่ในฐานะกึ่งตุลาการและความเป็นอิสระ

อัยการสูงสุดมีฐานะเป็นอัยการผู้หนึ่งด้วย ดังนั้นจึงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย กำหนดว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

#### (1) อำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

##### 1. อำนาจหน้าที่ในการตรวจสำนวนและสั่งคดี

1.1 สำนวนคดีประเภทปรากฏตัวผู้กระทำความผิด และส่งตัวมาหรืออาจเรียกตัวมาได้ พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสำนวน สั่งให้สอบสวนส่งพยานมาซักถาม วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลขัง สั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องถ้าความผิดนั้นเป็นความผิดซึ่งอาจเปรียบเทียบได้ พนักงานอัยการอาจส่งผู้ต้องหา พร้อมสำนวนกลับไปยังพนักงานสอบสวนให้พยายามเปรียบเทียบคดีนั้น<sup>38</sup>

1.2 สำนวนคดีประเภทปรากฏตัวผู้กระทำความผิด แต่เรียกหรือจับตัวยังไม่ได้ พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตรวจสำนวน ในกรณีที่เห็นสมควรสั่งไม่ฟ้องให้ยุติการสอบสวน โดยสั่งไม่ฟ้องและแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องให้พนักงานสอบสวนทราบ แต่ถ้าเห็นควรสอบสวนต่อไปก็สั่งให้พนักงานสอบสวนต่อไป ในกรณีที่เห็นว่าควรสั่งฟ้องจะต้องจัดการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้ได้ผู้ต้องหา มา ถ้าผู้ต้องหาอยู่ต่างประเทศจะต้องจัดการเพื่อให้ส่งตัวข้ามแดนมา<sup>39</sup>

1.3 สำนวนคดีประเภทไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตรวจสำนวน และสั่งให้จัดการสอบสวน หรือสั่งให้สอบสวนต่อไป<sup>40</sup>

<sup>37</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 193 ทวิ ประกอบ มาตรา 193 ครี.

<sup>38</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 142, 143, 144.

<sup>39</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 141.

<sup>40</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 140.

1.4 ส่วนวนคดีประเภทที่พนักงานสอบสวนเปรียบเทียบได้ พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบว่า การเปรียบเทียบนั้นชอบ หรือสั่งให้ส่งผู้ต้องหาไปฟ้อง ถ้าเห็นว่าการเปรียบเทียบไม่ชอบ<sup>41</sup>

2. อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีในศาล คือ การดำเนินการในทางอรรถคดีของพนักงานอัยการในศาล หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “การว่าความ” อัยการสูงสุดมีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกศาล

3. อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีชั้นอุทธรณ์ ฎีกา เมื่อศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้ว ถ้าพนักงานอัยการ โจทก์ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษา พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่อุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาต่อไป<sup>42</sup>

4. อำนาจหน้าที่ในการยื่นคำร้องต่อศาลให้ไต่สวน และดำเนินคดีวิสามัญฆาตกรรม ในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ เมื่อได้มีการชันสูตรพลิกศพแล้ว ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนชันสูตรพลิกศพไปยังพนักงานอัยการ ให้พนักงานอัยการทำร้องต่อศาลชั้นต้นแห่งท้องที่ที่ศพนั้นอยู่ ให้ทำการไต่สวนและทำคำสั่งแสดงว่าผู้ตายคือใคร ตายที่ไหน เมื่อใด และถึงเหตุและพฤติการณ์ที่ตาย ถ้าตายโดยคนทำร้ายให้กล่าวว่ามีใครเป็นผู้กระทำร้ายเท่าที่จะทราบได้

5. อำนาจหน้าที่ในการยื่นคำร้องต่อศาล ขอให้ปล่อยบุคคลผู้ถูกคุมขังโดยมิชอบ เมื่อมีการอ้างว่าบุคคลใดต้องถูกควบคุมหรือขัง โดยผิดกฎหมาย หรือถูกจำคุกผิดจากคำพิพากษาของศาล พนักงานอัยการมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ปล่อยบุคคลนั้นได้<sup>43</sup>

(2) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานอัยการ ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในคดีอาญานอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่น ดังต่อไปนี้

1. อำนาจหน้าที่ในการแก้ต่างให้เจ้าพนักงาน ซึ่งถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน ซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมกับเจ้าพนักงานกระทำการในราชการที่ดี ทั้งนี้เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควร<sup>44</sup>

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

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498, มาตรา 12.

<sup>43</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 150.

<sup>44</sup> พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498, มาตรา 11 (3).



2. อำนาจหน้าที่ในการเป็นโจทก์ฟ้องคดีให้ราษฎร ในกรณีที่มีกฎหมายห้ามไม่ให้ราษฎรฟ้องคดีเอง เช่น กรณีคดีอุทลุม<sup>45</sup>

3. อำนาจหน้าที่ในการฎีกาคำพิพากษา ในกรณีที่ศาลชั้นต้นลงโทษบุคคลใดโดยลำพัง ถ้าศาลอุทธรณ์พิพากษาให้ปล่อยผู้นั้น เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรจะฎีกาได้ เช่น คดีที่ศาลสั่งลงโทษจำคุก และ/หรือปรับในความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล<sup>46</sup> เป็นต้น

4. อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีบังคับให้เป็นไป ตามสัญญาประกันในกรณีที่มีการผิดสัญญาประกันจำเลย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>47</sup>

#### 2.4.2 อำนาจหน้าที่ของอัยการในกระบวนการพิจารณาคดีอาญา

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

##### 1) ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ

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

เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยมีองค์กรอัยการเป็นองค์กรรัฐ และมีพนักงานอัยการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐทำหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาแทนรัฐ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและสังคม ดังนั้นถือว่าประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเป็น

<sup>45</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์, มาตรา 1562.

<sup>46</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง, มาตรา 33.

<sup>47</sup> พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498, มาตรา 11 (8).

หลัก แต่มีใช้หลักเด็ดขาด เพราะในทางปฏิบัติแล้วรัฐก็ได้ผูกขาดอำนาจดังกล่าวไว้เพียงแต่องค์กรเดียว

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

(1) ขั้นตอนในช่วงการยื่นฟ้องคดีอาญา ขั้นตอนในการดำเนินคดีอาญาของอัยการในชั้นก่อนฟ้อง สามารถแยกพิจารณาเป็น 2 ขั้นตอนคือ ขั้นตอนในชั้นพิจารณาตรวจสอบ ขั้นตอนในชั้นฟ้องคดี

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

1. สำนวนประเภทไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 แบ่งเป็น

1.1 สำนวนที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 3 ปี พนักงานสอบสวนมีอำนาจการสอบสวน และบันทึกเหตุที่งดการสอบสวนไว้ ส่งบันทึกดังกล่าวพร้อมสำนวนไปยังอัยการเพื่อให้พิจารณาสั่งงดการสอบสวน

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

1.3 ส่วนงานที่มีอัตราโทษอย่างต่ำจำคุกตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไปหรือมีอัตราโทษที่สถานหนักกว่านั้น จะต้องพิจารณาให้ได้ความอีกว่าพนักงานสอบสวนจะต้องทำการสืบสวนสอบสวนติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 16 ประกอบข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2539 ข้อ 9

2. ส่วนงานประเภทรู้ตัวผู้กระทำความผิด พนักงานสอบสวนส่งสำนวนพร้อมทั้งความเห็นควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ไปยังอัยการเพื่อพิจารณาสั่งสำนวนประเภทนี้ แบ่งเป็นส่วนงานประเภทรู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่เรียกหรือจับตัวผู้กระทำความผิดไม่ได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141 อัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจพิจารณาและมีคำสั่งต่อไป พนักงานสอบสวนเกี่ยวกับคดีได้ 3 ประการ คือสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนต่อไปหรือพิจารณายุติการสอบสวน โดยการสั่งไม่ฟ้องตามความความเห็นของพนักงานสอบสวน พร้อมแจ้งคำสั่งให้พนักงานสอบสวนทราบ หรือสั่งฟ้องและแจ้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ในกรุงเทพมหานคร) ผู้ว่าราชการจังหวัด (ในส่วนภูมิภาค) ให้จัดการให้ได้ตัวผู้ต้องหาภายในอายุความ หรือหากผู้ต้องหาอยู่ต่างประเทศ เป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการในการจัดการเพื่อขอให้ส่งตัวผู้กระทำความผิดข้ามแดนมา

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

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



กระทำเรื่องเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 147

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

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

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

(2) ขั้นตอนในช่วงหลังการยื่นฟ้องคดีอาญา ขั้นตอนในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ ในชั้นพิจารณาพิพากษาของศาล เป็นขั้นตอนเมื่ออัยการได้มีคำสั่งฟ้องและทำการเรียบเรียงคำฟ้องยื่นต่อศาลแล้ว ในขั้นนี้จะเป็นการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาล ซึ่งวิธีการดำเนินคดีจะเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สำหรับบทบาทในการดำเนินคดีของอัยการในขั้นนี้สามารถแบ่งแยกได้เป็น 4 ขั้นตอนใหญ่ๆ คือ

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

2. ส่วนของการสืบพยานและการพิจารณาต้องทำในศาล โดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย การนำพยานไปศาลเป็นหน้าที่ของอัยการ โจทก์ สำหรับการสืบพยานไม่ว่าจะเป็นกรณีที่จำเลยให้การปฏิเสธหรือรับสารภาพ พยานที่อัยการ โจทก์นำเข้าสู่สืบมักจะปรากฏอยู่ในสำนวนการ

สอบสวน ซึ่งอัยการ โจทก์จะสืบพยานไปตามลำดับความสำคัญของพยานตามบัญชีระบุพยาน จนกว่าจะหมดพยาน หรือจนกว่าศาลจะสั่งให้ยุติการสืบพยาน

3. เมื่อศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้ว ไม่ว่าจะลงโทษหรือยกฟ้องปล่อยตัวจำเลย ถ้าอัยการ โจทก์ไม่เห็นพ้องกับคำพิพากษา สามารถอุทธรณ์ฎีกาต่อไปได้ ทั้งนี้ภายในอายุความอุทธรณ์ฎีกา

4. ส่วนอำนาจการถอนฟ้อง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 35 และมาตรา 126<sup>48</sup> ซึ่งพนักงานอัยการสามารถถอนฟ้องคดีอาญาในเวลาใดก็ได้ก่อนศาลชั้นต้นมีคำพิพากษา แต่ถ้าเป็นคดีความผิดอันยอมความได้สามารถถอนฟ้องหรือยอมความได้ก่อนคดีถึงที่สุด โดยยื่นเป็นคำร้องขอถอนฟ้องต่อศาล ทั้งนี้การถอนฟ้องของอัยการส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการถอนฟ้องด้วยเหตุผล 3 ประการคือ

4.1 ถอนฟ้องด้วยเหตุผลเกี่ยวกับข้อเท็จจริง เช่น จำเลยไม่ใช่ผู้กระทำความผิดที่ถูกฟ้อง อัยการควรถอนฟ้องเพื่อความเป็นธรรม

4.2 ถอนฟ้องด้วยเหตุผลตามกฎหมาย เช่น การกระทำของจำเลยมีเหตุยกเว้นความผิด เหตุยกเว้นโทษ เป็นต้น

4.3 ถอนฟ้องด้วยเหตุผลทางนโยบายทางรัฐ เพื่อประโยชน์ของสาธารณชน เช่น การดำเนินคดีต่อไปจะไม่เกิดประโยชน์ หรือเป็นผลร้ายกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

## 2) อำนาจในการใช้ดุลพินิจสั่งคดีของอัยการ

หน้าที่สำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่งของพนักงานอัยการ คืออำนาจในการใช้ดุลพินิจในการบังคับใช้กฎหมาย หน้าที่ดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็น บทบาท ภารกิจของพนักงานอัยการ อีกทั้งยังเป็นแนวทางในการบริหารกระบวนการยุติธรรมโดยองค์กรอัยการ ซึ่งได้รับการยอมรับในฐานะที่เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ อย่างไรก็ตามการมอบหมายให้ใช้ดุลพินิจอย่างไม่มีขอบเขตย่อมไม่อาจถือว่าเป็นดุลพินิจ แต่การกระทำดังกล่าวนี้จะถือว่าเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ จึงควรกำหนดให้มีหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจด้วย โดยเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่ควรคำนึงถึงในการใช้ดุลพินิจมี 2 ประการดังนี้<sup>49</sup>

<sup>48</sup> ในคดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อมีการถอนคำร้องทุกข์ หรือถอนฟ้อง มีผลทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องของอัยการ โจทก์ระงับ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 กล่าวคือ สิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไปดังต่อไปนี้ (2) ในคดีความผิดส่วนตัว เมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้องหรือยอมความกันโดยถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้นอัยการ โจทก์จะต้องมีคำสั่งยุติการดำเนินคดี.

<sup>49</sup> อุดม รัฐอมฤต. เล่มเดิม. หน้า 17.



(1) ควรคำนึงถึงภารกิจในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม

(2) ควรคำนึงถึงภารกิจในการประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล

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

(1) การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีมูล ถือได้ว่ากรณีนี้เป็นการพิจารณาเงื่อนไขในสำนวนการสอบสวน ตามลำดับที่ปรากฏตามข้อกฎหมายและตามข้อเท็จจริง

1. ประการแรก ต้องพิจารณาเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดี หรือเงื่อนไขระงับคดี ก่อนที่จะพิจารณาในเนื้อหาคดีต่อไป ถ้ากรณีมีเงื่อนไขระงับคดี เช่น มีกฎหมายยกเว้นความผิด หรือมีกฎหมายยกเว้นโทษ หรือสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 อัยการต้องสั่งระงับการดำเนินคดี หรือยุติการดำเนินคดี เพราะเหตุนี้ๆ อันเป็นการสั่งโดยข้อกฎหมาย

2. ประการที่สอง เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีไม่มีเงื่อนไขระงับคดี อัยการจะต้องพิจารณาต่อว่าการกระทำที่กล่าวหานั้นเป็นความผิดต่อกฎหมายหรือไม่ ถ้าเห็นว่าการกระทำที่กล่าวหาไม่มีความผิดต่อกฎหมาย ก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาโดยข้อกฎหมาย

3. ประการที่สาม ถ้าเห็นว่าข้อเท็จจริงตามสำนวนการสอบสวนไม่ปรากฏว่าการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือเห็นว่าการกระทำที่กล่าวหานั้นเป็นความผิดต่อกฎหมาย แต่ผู้ต้องหามิได้เป็นผู้กระทำ ก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาตามข้อเท็จจริง

4. ประการสุดท้าย หากเห็นว่าการกระทำที่กล่าวหานั้นเป็นความผิดต่อกฎหมาย และผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด อัยการต้องวินิจฉัยต่อว่า พยานหลักฐานเพียงพอแก่การพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหานั้นหรือไม่ ถ้าเห็นว่าไม่เพียงพอก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา

(2) การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่มีมูล ในบางกรณีแม้ปรากฏว่าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด แต่อัยการอาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ ซึ่งอัยการก็ชอบที่จะพิจารณาเป็นลำดับสุดท้ายว่ามีเหตุอันควรที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้าเห็นว่ามีเหตุอันควรไม่ฟ้องผู้ต้องหา ก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา ซึ่งเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ โดยที่เหตุอันควรที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหา ได้แก่

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

สำคัญของประเทศ ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 78

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

เช่นนี้แล้วจะเห็นได้ว่า อัยการควรมีดุลพินิจในการสั่งคดี ตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ เนื่องจากการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีนั้นจะทำให้เกิดความผ่อนคลายความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายอาญา ทำให้กฎหมายอาญาเกิดความยืดหยุ่นและไม่แข็งกระด้างเกินไป เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและตามต้องการของกลุ่มความในแต่ละคดี เพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดในการลงโทษ แต่ในคดีอาญาทั่วไปการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีในชั้นที่สุดแล้วจะมีผลให้คดีอาญาสิ้นสุดลงโดยการสั่งไม่ฟ้อง ดังนั้นการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีจึงจำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบและข้อจำกัดในการใช้ มิเช่นนั้นแล้วการใช้ดุลพินิจที่ไม่มีขอบเขตก็อาจเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ แต่หากไม่อัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีเลย ก็เกิดข้อเสียในการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน ทำให้คดีอาญาขาดความยืดหยุ่นและเป็นการใช้กฎหมายอย่างกระด้างเกินไปไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้กฎหมาย ก่อให้เกิดคดีล้นศาล

จากที่กล่าวมาข้างต้นแม้จะปรากฏให้เห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการซึ่งมิใช่อัยการสูงสุดก็ตาม แต่เนื่องจากอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการตามระบบอัยการของประเทศไทยเป็นอำนาจหน้าที่ที่เป็นของอัยการสูงสุด ส่วนอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 15 เป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบจากอัยการสูงสุด เพราะพนักงานอัยการต้องทำหน้าที่ภายใต้ระบบการบังคับบัญชา<sup>50</sup> จึงถือว่าการพิจารณาสั่งคดีของอัยการเป็นการดำเนินการของอัยการสูงสุดด้วย ซึ่งอัยการสูงสุดมีอำนาจที่จะเรียกคืนอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบไปได้เสมอ และเมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประกอบกับพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 12 วรรคหนึ่ง และ มาตรา 15 แล้วจะถือว่าอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด จึงเปรียบเสมือนว่าอัยการสูงสุดมีบทบาทในการดำเนินคดีอาญาทั่วไปด้วย เช่นเดียวกัน ประกอบกับอัยการสูงสุดยังมีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายอีกหลายประการ เช่น เป็นผู้ไต่ตรองคดีชั้นที่สุดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 เป็นพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบสำหรับความผิดที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 เป็นผู้สั่งคดีวิสามัญฆาตกรรม ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคสอง เป็นผู้ชี้ขาดอำนาจสอบสวนเพื่อมิให้เกิดการดำเนินคดีซ้ำในเรื่องเดียวกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นต้น

<sup>50</sup> สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. เล่มเดิม. หน้า 63.

### 3) การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของอัยการ

รัฐที่ได้ชื่อว่าเป็นรัฐที่เป็นเสรีประชาธิปไตยจะมีการวางระบบกฎหมายให้อยู่บนพื้นฐานของหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม ซึ่งหลักดังกล่าวนี้เป็นหลักที่ให้ความสำคัญหรือความเชื่อมั่นในคุณค่าของมนุษย์ ประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน รัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรไทยจึงวางอยู่บนหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการกล่าวคือ หลักแดนแห่งเสรีภาพของประชาชน หลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ และหลักการถ่วงดุลอำนาจ โดยรัฐธรรมนูญอาศัยหลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ดังกล่าว เป็นหลักในการแบ่งอำนาจปกครองออกเป็นอำนาจใหญ่ๆ 3 อำนาจ ได้แก่ อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โคนอำนาจทั้งสามนี้จะมีลักษณะถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกันอยู่

ในปัจจุบันสภาพเศรษฐกิจที่เจริญเติบโตมากกว่าแต่ก่อนอย่างมาก มีการจัดตั้งงบประมาณในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นจำนวนมาก ในเวลาต่อมาจึงเกิดปัญหาคอร์ปชั่นขึ้นในหมู่ข้าราชการเป็นจำนวนมากและขยายวงกว้างขึ้นเรื่อยๆ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมืองรวมทั้งข้าราชการชั้นสูง เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการเบียดเสร็จในบุคคลเดียวหรือองค์กรเดียว และเนื่องมาจากองค์กรอัยการเป็นองค์กรเดียวที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในขั้นตอนการสอบสวนฟ้องร้องและในขั้นตอนการพิจารณาพิพากษา อีกทั้งยังเป็นองค์กรที่จะต้องดำเนินการประสานงานกับบุคคลต่างๆ ในขั้นตอนต่างๆ ซึ่งในความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ทำให้เกิดระบบการตรวจสอบและควบคุมการดำเนินการที่สัมพันธ์กับองค์กรอัยการ สำหรับกระบวนการตรวจสอบตามหลักกฎหมายอาญาทั่วไปนั้น สามารถแบ่งแยกการพิจารณาได้เป็นการควบคุมแบบเป็นการทั่วไป หลักแห่งความได้สัดส่วน หรือการตรวจสอบที่เป็นแบบเฉพาะคดี

(1) การควบคุมโดยทั่วไป การควบคุมตามกฎหมายอาญาโดยทั่วไป เป็นการวางหลักเกณฑ์ในการควบคุมกว้างๆ แบบไม่เฉพาะเจาะจงกับผู้กระทำ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หมายถึงการควบคุมเพื่อดำเนินคดีเมื่อมีการกระทำความผิด ตามที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 ถึงมาตรา 166 กำหนดไว้ อันถือเป็นการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ นักการเมือง ข้าราชการชั้นสูง ตามที่ได้บัญญัติไว้ให้เป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งความผิดตามที่กฎหมายอาญาบัญญัติไว้ในมาตราต่างๆ เหล่านี้เป็นความผิดเฉพาะผู้ที่ป็นเจ้าพนักงาน อันมีลักษณะเป็นการเฉพาะตัวของผู้กระทำความผิดเท่านั้น บุคคลอื่นซึ่งไม่ได้เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญานี้ ถือว่าเป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดดังกล่าว ซึ่งกฎหมายอาญาในเรื่องนี้มุ่งที่จะประสงค์คุ้มครอง ความบริสุทธิ์แห่งตำแหน่งหรือความบริสุทธิ์แห่งอำนาจรัฐ โดยเรียกสิ่ง

ที่กฎหมายมุ่งที่จะคุ้มครองว่า “คุณธรรมทางกฎหมาย” หมายถึงสภาวะที่พึงปรารถนาในทางสังคม ที่กฎหมายต้องการจะประกันการล่วงละเมิด

(2) การควบคุมและการตรวจสอบเฉพาะคดี เป็นการตรวจสอบเมื่อมีการกระทำ ความผิดเกิดขึ้นแล้วด้วยการฟ้องคดี ในขั้นนี้จะเป็นการตรวจสอบเฉพาะในส่วนของ การกระทำ ความผิดของผู้ถูกกล่าวหาเป็นรายๆ เท่านั้น อันเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานของ รัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ในการรวบรวมพยานหลักฐาน พิจารณาสำนวนการสอบสวนและการ ทำสำนวนคดี ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการต่อผู้ถูกกล่าวหาอันเป็นไปตามหลักที่ บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยสามารถแยกพิจารณาออกเป็น 2 ขั้นตอนใหญ่ๆ คือ ขั้นตอนก่อนการยื่นฟ้องคดีอาญา และขั้นตอนหลังยื่นฟ้องคดีอาญาแล้ว

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

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

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





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

อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 เป็นอำนาจในการตรวจสอบและสั่งสำนวนการสอบสวน กรณีที่ไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด ซึ่งอัยการมีหน้าที่ต้องตรวจสอบตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 60 ก่อนว่าพนักงานสอบสวนได้สืบสวนสอบสวนอย่างเต็มที่โดยละเอียดรอบคอบแล้ว แต่ยังไม่สามารถรู้ตัวผู้กระทำความผิดได้เท่านั้นหรือไม่ แล้วจึงมีคำสั่งให้จัดการสอบสวนหรือให้สอบสวนต่อไป ซึ่งพนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติตามนั้น

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

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

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

1.2 อัยการถูกตรวจสอบการใช้อำนาจฟ้องร้อง โดยศาล โดยวิธีการไต่สวนมูลฟ้อง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162

ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ แต่เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการฟ้องร้องคดีอาญาต่อศาล และป้องกันการกลั่นแกล้งบีบบังคับของผู้นำคดีมาฟ้องต่อศาลก่อนที่ศาลจะประทับฟ้องจึงต้องมีระบบการตรวจสอบว่า คดีที่นำมาฟ้องนั้นมีมูลหรือไม่ก่อนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 167 หากคดีมีมูลศาลจะประทับฟ้องไว้พิจารณา แต่หากคดีไม่มีมูลศาลจะยกฟ้องปล่อยตัวจำเลยให้พ้นข้อหา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 72 (5) ระบบดังกล่าว คือ ระบบการไต่สวนมูลฟ้องซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (12) จะหมายถึงกระบวนการไต่สวนของศาลเพื่อวินิจฉัยถึงมูลคดีซึ่งจำเลยต้องหา และเมื่อประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ การฟ้องคดีอาญาโดยส่วนมากแล้วจะดำเนินการ โดยอัยการซึ่งเป็นองค์กรของรัฐ ดังนั้นการไต่สวนมูลฟ้องสำหรับคดีที่อัยการเป็นโจทก์ จึงถือว่าเป็นหลักการควบคุมและตรวจสอบการกระทำของอัยการ โดยศาลซึ่งเป็นองค์กรภายนอก หรือหลักการตรวจสอบภายนอก แต่ในชั้นไต่สวนมูลฟ้องศาลจะวินิจฉัยพยานหลักฐานแต่เพียงให้ได้ความเพียงพอที่แสดงให้เห็นเบื้องต้นว่า มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น และน่าเชื่อว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดดังกล่าว นั้น จะไม่ก้าวล่วงไปวินิจฉัยถึงขั้นที่จำเลยเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้บริสุทธิ์ ฉะนั้นกฎหมายจึงบัญญัติให้การฟ้องร้องคดีอาญาของรัฐที่กระทำโดยอัยการเป็นโจทก์ไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้องก่อนก็ได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162 (2)

2. อำนาจในการตรวจสอบภายใน จะมีลักษณะเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจในชั้นการสอบสวนฟ้องร้อง ก่อนยื่นฟ้องคดีอาญา ซึ่งจะแตกต่างจากการใช้อำนาจการตรวจสอบจากภายนอก โดยในแต่ละองค์กรไม่ว่าจะเป็นพนักงานสอบสวนหรืออัยการต่างมีระเบียบภายในให้ปฏิบัติตาม ทั้งนี้เพื่อความโปร่งใสในการใช้ดุลพินิจพิจารณาตรวจสอบสั่งสำนวน โดยสามารถตรวจสอบ



ได้เป็นลำดับชั้น ในส่วนของอัยการจะมีระบบการตรวจสอบภายในมาตั้งแต่อดีตจนกระทั่งมีการจัดรูปแบบเป็น “ระเบียบของกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2528” และมีการพัฒนาปรับปรุงระเบียบและหลักปฏิบัติราชการในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการเรื่อยมาให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดความโปร่งใส เกิดความยุติธรรม และสามารถปฏิบัติได้จริง จนปัจจุบันเปลี่ยนมาเป็น “ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547” ซึ่งการตรวจพิจารณาสำนวนและการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ ได้มีการควบคุมและตรวจสอบความถูกต้องโดยองค์กรอัยการเป็นการภายใน กล่าวคือ ในการตรวจพิจารณาสำนวนและการดุลพินิจในการสั่งคดี หากอัยการผู้รับผิดชอบเป็นอัยการชั้น 5 ชั้น 6 ซึ่งไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นหัวหน้าพนักงานอัยการ แต่ปฏิบัติหน้าที่เป็นอัยการผู้เชี่ยวชาญ เมื่อได้รับมอบหมายให้พิจารณาสำนวนคดีใดให้มีอำนาจดำเนินคดีนั้น ได้เช่นเดียวกับหัวหน้าพนักงานอัยการ และเมื่อสั่งคดีแล้วให้เสนอหัวหน้าพนักงานอัยการเพื่อทราบก่อนยื่นฟ้องหรือยื่นคำให้การ เพื่อให้หัวหน้าพนักงานอัยการมีความเห็นหรือคำสั่งประการใดต่อไป แต่หากเป็นกรณีเร่งด่วนจำเป็น เช่นคดีขาดอายุความหรือมีเหตุอื่นที่อาจจะเกิดความเสียหาย ไม่อาจเสนอเพื่อทราบได้ก่อนยื่นคำฟ้องหรือคำให้การ ให้เสนอเพื่อให้ทราบภายหลังยื่นคำฟ้องหรือคำให้การ โดยเร็ว ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 51

นอกจากนี้หากสำนวนใดเป็นคดีสำคัญ กล่าวคือ อาจเป็นคดีที่ผู้ต้องหาสิทธิพลหรือเป็นคดีที่ประชาชนสนใจ หรือเป็นคดีความผิดบางประเภทที่รัฐมนตรีมีนโยบายป้องกันและปราบปรามเป็นพิเศษ แต่อัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้องทุกข้อหาหรือบางข้อหาให้ทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นถึงอธิบดี เพื่อตรวจพิจารณาสั่งตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 53

ไม่ว่าสำนวนประเภทใด หากว่าอัยการเห็นว่าการสั่งฟ้องจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ หรือผลประโยชน์สำคัญของประเทศ และเพื่อกันผู้ต้องหาเป็นพยาน หากจะใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าว ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 78 และข้อ 79 ให้ทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้น ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อสั่ง เนื่องจากการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องนั้นเป็นการใช้ดุลพินิจที่อาจก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ถูกกล่าวหา ดังนั้นจึงต้องมีการตรวจสอบอย่างมากรอบคอบ เป็นลำดับชั้นอย่างต่อเนื่องและให้อัยการสูงสุดเป็นผู้สั่งไม่ฟ้อง เพื่อพิจารณาและเป็นผู้รับรองการตรวจสอบนั้นเป็นลำดับสุดท้าย

ขั้นตอนหลังยื่นฟ้องคดีอาญา เนื่องจากความไม่เป็นธรรมอาจเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอนการดำเนินคดี เพื่อป้องกันมิให้เกิดความไม่เป็นธรรมภายหลังจากยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว นอกจากหลักเกณฑ์การควบคุมและการตรวจสอบก่อนการยื่นฟ้องคดีอาญาที่กล่าวมาแล้ว ยังมีหลักเกณฑ์การควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจและการดำเนินการภายหลังจากที่พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ซึ่งสามารถแบ่งการพิจารณาได้เป็น อำนาจตรวจสอบภายนอกและอำนาจตรวจสอบภายใน

อัยการอาจถูกตรวจสอบการใช้อำนาจฟ้องร้อง โดยประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหาย เป็นอำนาจตามกฎหมายที่สามารถให้ผู้เสียหายร้องขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับอัยการได้ตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 30 - 32 นอกจากการเข้าร่วมเป็นโจทก์ร่วมกับอัยการแล้ว จะส่งผลคดีเพื่อมิให้บุคคลต้องได้รับความเดือดร้อนซ้ำเป็นครั้งที่สอง สำหรับการกระทำความผิดเดียวกันทุกกรณี ตามหลัก *ne bis in idem* แล้วยังส่งผลคดีโดยการที่กฎหมายอนุญาตให้ผู้เสียหายเข้าร่วมเป็นโจทก์จะเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายได้เข้าร่วมตรวจสอบ และกำกับการดำเนินคดีอาญาของอัยการในชั้นศาลอีกด้วย เพื่อเป็นการป้องกันมิให้อัยการละเลยในการดำเนินคดี และเพิ่มเติมการดำเนินคดีของอัยการที่อยู่นอกสำนวนได้<sup>51</sup>

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

นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบและรายงานข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานราชการของพนักงานอัยการในกรณีอื่นนอกเหนือจากงานดำเนินคดีอาญาอีกด้วย ในกรณีนี้สำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา กล่าวคือเมื่อมีการตรวจสอบพบว่ามีพฤติกรรมการบกพร่องให้รายงานมาจนถึงระดับอธิบดีอัยการฝ่ายหรืออธิบดีเขต โดยการตรวจสอบและรายงานข้อบกพร่องในการปฏิบัติราชการในกรณีนี้ ให้เป็นไปในทำนองเดียวกันกับกรณีอัยการศาลสูงตรวจสอบและรายงานข้อบกพร่องในการดำเนินคดีอาญา<sup>52</sup> คือหากเห็นว่าเป็นข้อบกพร่อง

<sup>51</sup> ฉันทนา เรื่องวิเศษทรัพย์. (2539). การขอเข้าร่วมเป็นโจทก์และการรวมวิธีพิจารณาความอาญา. หน้า 23.

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

เล็กน้อยอธิบดีอัยการฝ่ายหรืออธิบดีอัยการเขตมีอำนาจแนะนำการปฏิบัติราชการไปได้เลย เมื่อได้มีการแนะนำการปฏิบัติราชการแก่อัยการตามอำนาจหน้าที่แล้ว ให้รายงานสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อทราบ หากพนักงานอัยการผู้ที่จะถูกแนะนำไปปฏิบัติราชการที่สำนักงานอื่น ให้อธิบดีอัยการฝ่ายหรืออธิบดีอัยการเขตแจ้งอธิบดีอัยการฝ่ายหรืออธิบดีอัยการเขตซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของอัยการปฏิบัติราชการบกร่องเป็นผู้แนะนำการปฏิบัติราชการแก่อัยการผู้นั้น ในกรณีหากอธิบดีอัยการฝ่ายหรืออธิบดีอัยการเขต ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเห็นเป็นอย่างอื่น ให้รายงานสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณา หากอธิบดีอัยการฝ่ายหรืออธิบดีอัยการเขตเห็นว่าข้อบกพร่องมิใช่เล็กน้อยแต่ถึงขนาดเกิดความเสียหายและไม่อาจแก้ไขได้ อธิบดีอัยการฝ่ายหรืออธิบดีอัยการเขตไม่มีอำนาจแนะนำการปฏิบัติราชการด้วยตนเอง ต้องให้รายงานไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

## 2.5 องค์การที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

แนวทางการแก้ไขปัญหาของการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในความคิดเกี่ยวกับการทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนั้น ควรให้มีการนำรูปแบบของศาลพิเศษมาใช้และปรับปรุงองค์กรในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและองค์กรอัยการให้มีการทำงานร่วมกันให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จึงควรศึกษาในเรื่องต่อไปนี้ได้แก่

### 2.5.1 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>53</sup>

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

<sup>53</sup> ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. (2544). ข้อควรรู้เกี่ยวกับศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. หน้า 1 - 9.

พยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามเห็นสมควร ส่วนอำนาจหน้าที่และวิधिพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น มาตรา 272 วรรคสาม บัญญัติว่า จะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิधिพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิधिพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 15 กันยายน พ.ศ. 2542 จึงได้บัญญัติให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นในศาลฎีกา ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงได้เกิดขึ้นเป็นต้นมา

1) แนวคิดในการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงเพิ่มขึ้น แต่กระบวนการยุติธรรมในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทุจริต และประพฤติมิชอบยังล่าช้า และไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง และได้สวนข้อเท็จจริงในกรณีที่มีผู้กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวผิดปกติกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เพื่อเพิกถอนออกจากตำแหน่ง ให้อัยการสูงสุดดำเนินคดีอาญา หรือร้องขอให้ทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินแล้วแต่กรณี

2) หลักการที่สำคัญในการดำเนินคดีตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

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

(2) การพิจารณาคดีใช้ระบบไต่สวน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 301 ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ยึดสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณา และอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร

(3) องค์คณะผู้พิพากษา ในการพิจารณาคดีของแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาประกอบด้วย ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน 9 คน ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและให้เลือกเป็นรายคดี

(4) การวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดี กำหนดให้ผู้พิพากษาซึ่งเป็นองค์คณะทุกคนต้องทำความเห็นในการวินิจฉัยคดีเป็นหนังสือ พร้อมทั้งต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ คำสั่งและคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต้องเปิดเผยแก่บุคคลทั่วไปและเป็นที่สุด

(5) การพิจารณาคดีต้องเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม

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

#### 4) ลักษณะพิเศษและเขตอำนาจศาล

(1) เป็นแผนกหนึ่งในศาลฎีกาที่จัดให้มีขึ้นในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นการเฉพาะ แตกต่างจากแผนกคดีพิเศษอื่นๆ ในศาลฎีกาที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งขำัญพิเศษนั้นๆ

(2) เป็นศาลที่เป็นส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรม ผู้พิพากษาที่จะทำการพิจารณาคดีในศาลนี้ จึงเป็นข้าราชการตุลาการซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาทั้งหมด

(3) เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีบางประเภท และผู้ที่จะถูกดำเนินคดีในศาลจำกัดเฉพาะบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้บริหารท้องถิ่น กับสมาชิกสภาท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น

(4) เป็นศาลสูงสุด ซึ่งต้องขึ้นบัลลังก์เพื่อพิจารณาคดีและคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลเป็นที่สุด

(5) ผู้ที่เป็นโจทก์จำกัดเฉพาะอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้องเองหรือเข้าเป็นโจทก์ร่วมไม่ได้

(6) ศาลสั่งประทับฟ้องคดีอาญาได้โดยทันทีโดยไม่ต้องทำการไต่สวนมูลฟ้อง

(7) องค์คณะผู้พิพากษาต้องมีจำนวน 9 คน ซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นผู้คัดเลือกจากผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาในศาลฎีกาเป็นรายคดี

(8) การพิจารณาคดีใช้ระบบไต่สวน มิใช่ระบบกล่าวหาอย่างคดีธรรมดา

(9) เป็นศาลที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลโดยเฉพาะ

(10) เป็นศาลที่ไต่สวนมูลคดีในกรณีที่ประธานวุฒิสภาร้องขอให้ดำเนินคดีต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยองค์คณะผู้พิพากษาจะแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน ซึ่งจะประกอบด้วยข้าราชการตุลาการ และบุคคลภายนอกเป็นผู้ทำการไต่สวนว่าคดีมีมูลหรือไม่

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

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



ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ข้อ 22 เป็นต้น

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

### 2.5.2 อัยการสูงสุด

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

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

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

บทบาทของอัยการสูงสุดในชั้นพิจารณาตรวจสอบ โดยสำนวนที่อัยการสูงสุดจะต้องพิจารณาตรวจสอบนี้แบ่งเป็น สำนวนการไต่สวนคดีอาญา และสำนวนการไต่สวนคดีร้องขอให้ททรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ในสำนวนการไต่สวนคดีที่มีมูลในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตลอดจนกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อกล่าวหาไว้เป็นพิเศษ ดังนั้นวิธีการพิจารณาจึงไม่อยู่ในบังคับของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งกำหนดให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งอัยการสูงสุดจะต้องพิจารณาสำนวนตรวจสอบ รายงาน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยความรวดเร็วและละเอียดรอบคอบ<sup>54</sup>

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

<sup>54</sup> สำนักงานคดีพิเศษ สำนักงานอัยการสูงสุด. (2547) คู่มือการดำเนินคดีพิเศษ. หน้า 13 - 15.

เช่นเดียวกับกรณีที่ยกการสูงสุดเห็นว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้

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

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

แม้ว่าในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อัยการสูงสุดอำนาจหน้าที่พิจารณาตรวจสอบแต่เฉพาะในสำนวนการไต่สวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งมาให้ อัยการสูงสุด ซึ่งแสดงว่าดุลพินิจในการฟ้องคดีอาญาของอัยการสูงสุดมีข้อจำกัดอยู่ภายใต้กรอบของมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. และในสำนวนการไต่สวนดังกล่าวเท่านั้น แต่ทั้งนี้กฎหมายไม่ได้จำกัดอำนาจการใช้ดุลพินิจของอัยการสูงสุด ให้พิจารณาสั่งฟ้องคดีของมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่เพียงทางเดียว<sup>55</sup> กฎหมายยังให้อำนาจอัยการสูงสุดใช้ดุลพินิจเพื่อยับยั้งสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยการตั้งคณะทำงานขึ้นพิจารณาสำนวนการไต่สวนนั้น ซึ่งอัยการสูงสุดอาจนำหลักการใช้ดุลพินิจของอัยการ ในการมีความเห็น และคำสั่งฟ้อง สั่งไม่ฟ้อง หรือสอบสวนเพิ่มเติม ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141 ถึงมาตรา 143 มาพิจารณาประกอบการดำเนินการได้ด้วย<sup>56</sup> โดยหากอัยการสูงสุดยังมีความเห็นว่าพยานหลักฐานที่คณะทำงานเสนอมายังไม่สมบูรณ์ อาทิเช่น หลักฐานไม่เพียงพอ อัยการสูงสุดมีอำนาจไม่ฟ้องได้ โดยไม่ต้องมีคำสั่งไม่ฟ้องก่อน<sup>57</sup>

ในทางปฏิบัติการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมีอัยการสูงสุดเป็นผู้ตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยนำหลักการใช้ดุลพินิจของอัยการ มาใช้ในการตรวจสอบสำนวนคดีเพื่อเป็นการเข้าไปดูแลผลประโยชน์ของรัฐและให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาในคดีด้วยนั้น ในบางกรณีอาจจะก่อให้เกิดทิวาระหว่างองค์กรทั้งสองได้<sup>58</sup> เช่น คดีหวยบนดิน คดีทุจริตต้นกล้าขาง เป็นต้น

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

<sup>55</sup> สมพร พรหมพิลาธร. (2546). การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. หน้า 10.

<sup>56</sup> คัมภีร์ แก้วเจริญ ก (2548). กระบวนการยุติธรรมกับบทบาทการแก้ไขปัญหาคอรัปชัน. หน้า 3, 4, 59.

<sup>57</sup> คัมภีร์ แก้วเจริญ ข (2547). การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศึกษาเฉพาะขั้นตอนพนักงานอัยการ. หน้า 55.

<sup>58</sup> คณิต ฌ นคร. จ (2551). ภูมิธรรมและบทบาทของพนักงานอัยการ. หน้า 25.

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

คดีทุจริตต้นกล้ายาง ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้มี คำพิพากษายกฟ้องนายสมคิด จาคูศรีพิทักษ์ อดีตรองนายกฯ นายเนวิน ชิดชอบ อดีตรมช.เกษตร และสหกรณ์ ในฐานะผู้ริเริ่มโครงการปลูกยางพารา อยุ่ระดับรายได้และความมั่นคงให้เกษตรกร ใน แหล่งปลูกยางใหม่ภาคอีสานและภาคเหนือและพวกรวม 44 คน ซึ่งประกอบกลุ่ม คณะกรรมการนโยบาย และมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) กลุ่มคณะกรรมการบริหาร โครงการและพิจารณาประกวดราคาการจัดซื้อต้นกล้ายางพารา 90 ล้านต้น ของกรมวิชาการเกษตร และบริษัทเอกชน<sup>60</sup>

ทั้งนี้คดีทุจริตต้นกล้ายางและคดีหวยบนดินสำนักงานอัยการสูงสุดยังมีได้มีคำสั่งไม่ ฟ้อง โดยอัยการสูงสุดยังมีได้พิจารณาสำนวน ขึ้นตอน ณ ขณะนั้นคณะทำงานของสำนักงานอัยการ สูงสุดพิจารณาสำนวนแล้วพบข้อที่ไม่สมบูรณ์ จึงได้ดำเนินการแจ้งให้ คตส. ทราบข้อที่ไม่สมบูรณ์ เพื่อร่วมกันแก้ไขให้ได้รับความครบถ้วนก่อนจะนำขึ้นเสนออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่งคดีแต่ทั้งสอง คดียังไม่ทันร่วมกันดำเนินการในข้อที่ไม่สมบูรณ์ คตส. ก็ดำเนินการนำคดีไปฟ้องเอง ซึ่งกรณี ดังกล่าวนี้น่าจะเป็นเรื่องของความทิวขององค์กรทั้งสององค์กรของรัฐ โดยแท้ที่ต้องการจะ เอาชนะคะคานกันแทนที่ร่วมมือกันทำงานให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมและเกิดความเป็นธรรมแก่ ผู้ถูกกล่าวหา<sup>61</sup>

2) ขั้นตอนในการดำเนินคดีอาญาสำหรับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองจะมีวิธีการดำเนินคดีเป็นไปตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา

<sup>59</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคดีหมายเลขคำที่ อม.1/2552 คดี หมายเลขแดงที่ อม.10/2552.

<sup>60</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคดีหมายเลขคำที่ อม.4/2551 คดี หมายเลขแดงที่ อม.7/2552.

<sup>61</sup> คณิต ฒ นคร จ เล่มเดิม. หน้า 58.

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

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

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าขั้นตอนในการดำเนินคดีอาญาทั่วไปในศาลอาญาและการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีความแตกต่างกันอยู่ กล่าวคือ

(1) ในคดีอาญาทั่วไปอัยการจะร่างฟ้องคดีอาญา และยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลอาญา ที่มีเขตอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ในส่วนคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น ในคดีอาญาทั่วไปเมื่อยื่นฟ้องแล้วศาลจะประทับรับฟ้องทันที แต่คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นจะยังไม่มีการสั่งให้ประทับรับฟ้องจนกว่าจะมีการตั้งองค์คณะผู้พิพากษาแล้ว

(2) ในส่วนของการดำเนินการในชั้นศาลปกติจะมีวิธีการที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือจะเป็นการกระทำโดยเปิดเผยและการนำพยานไปที่ศาลเป็นหน้าที่ของอัยการ โจทก์ ซึ่งจะแตกต่างกันตรงที่ในการดำเนินคดีอาญาทั่วไป พยานที่พนักงานอัยการ โจทก์นำเข้าสู่สอบมักจะปรากฏอยู่ในสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนเสมอ อัยการจะสืบพยานไปตามลำดับความสำคัญของพยานตามบัญชีระบุพยานที่ยื่น จนกว่าพยานจะหมดหรือศาลจะสั่งให้ยุติการสืบพยาน และการถามพยานหากเป็นพยาน โจทก์แล้วอัยการ โจทก์ไม่สามารถถามคำถามนำได้ แต่คดีที่ดำเนินการในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น จะไม่เรียกว่าเป็นการสืบพยาน แต่จะเรียกว่าเป็นการไต่สวน กฎหมายอนุญาตให้คู่ความใช้คำถามนำในการถามได้ และสามารถทำการไต่สวนพยานบุคคลที่อยู่ภายนอกศาลได้ด้วยวิธีการใช้การประชุมทางจอภาพ (Video Conference)



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

### 3) การดำเนินคดีในกรณีที่ร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

กรณีการดำเนินการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินนี้จะแตกต่างกับกรณีขอริบทรัพย์สินในคดีอาญาทั่วไป โดยที่ในการดำเนินคดีอาญาทั่วไปนั้นอัยการจะต้องพิสูจน์จนปราศจากข้อสงสัยว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริงเสียก่อน ซึ่งหากศาลพิพากษายกฟ้องแล้วจะไม่สามารถริบทรัพย์สินได้จากการกระทำความผิดได้ด้วย จากสภาพความเป็นจริงดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามาตรการในการดำเนินคดีอาญาทั่วไปไม่สามารถนำมาบังคับใช้กับบุคคลซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดได้สมบูรณ์ เมื่อใช้บังคับทางอาญาไม่สมบูรณ์แล้ว ก็จะไม่สามารถริบทรัพย์สินอันได้มาจากการกระทำความผิดทางอาญาได้ด้วย ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงได้สร้างระบบการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินขึ้น เพื่อเป็นกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์ในการตรวจสอบทรัพย์สินนอกเหนือจากมาตรการดำเนินคดีอาญา ดังนั้นแม้ว่าผู้ถูกตรวจสอบจะไม่ถูกดำเนินคดีอาญาใดเลยก็ยังสามารถร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินได้

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

นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการเมืองอื่น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นว่าร้ายผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

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

ขั้นตอนในการดำเนินการร้องขอการดำเนินคดีในกรณีนี้ แม้โดยหลักแล้วจะถือเป็นการดำเนินคดีด้วยการร้องขอ อันมีลักษณะเป็นการใช้สิทธิทางศาล เรียกร้องให้ผู้ถูกขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินรับผิดชอบในทางแพ่ง<sup>62</sup> มิใช่การฟ้องร้องดั่งเช่นการฟ้องคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ตาม แต่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 18 วรรคสอง และข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 26 ที่กำหนด “ให้องค์คณะผู้พิพากษาไต่สวนพยานหลักฐาน...” ทำให้เห็นได้ว่าวิธีการดำเนินการร้องขอในชั้นศาล ก็ใช้วิธีการไต่สวนเช่นเดียวกับการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกเหนือจากนี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 33 ยังบัญญัติให้ สามารถนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาบังคับใช้โดยอนุโลมด้วย

<sup>62</sup> ไพโรจน์ วิทยาภพ. (2543). คู่มือปฏิบัติงานดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. หน้า 17.

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

### 2.5.3 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

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

ในการศึกษาพิจารณาค้นคว้าของ คพป. ได้มีการทำการศึกษาวิจัย หลายหัวข้อเรื่องที่ สำคัญที่นำไปสู่การมีองค์กรตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง โดยศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ซึ่งได้ทำการวิจัยพบว่า ระบบการตรวจสอบการทุจริตโดย องค์กร ป. ป. ป. ในปัจจุบันไม่มีความเหมาะสม โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ซึ่งจะใช้วิธีการเช่นเดียวกันกับเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป

ไม่ได้ เนื่องจากเป็นผู้มีอิทธิพล เมื่อมีการยกร่างรัฐธรรมนูญจึงได้มีการนำผลการศึกษานี้ไปบรรจุไว้ใน หมวด 10 ว่าด้วยการตรวจสอบขึ้นมา คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีภารกิจสำคัญของสำนักงาน ป.ป.ช. แบ่งออกเป็น 4 ด้านที่สำคัญ คือภารกิจด้านป้องกัน ภารกิจด้านการปราบปราม ภารกิจด้านการตรวจสอบทรัพย์สิน ภารกิจด้านการจัดการบริหาร องค์กร<sup>63</sup>

1) แนวความคิดที่มาและสาเหตุของการจัดตั้งสำนักงาน สาเหตุที่จำเป็นต้องจัดตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสืบเนื่องมาจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ซึ่งได้แก่ การปราศจากความเป็นกลางและอิสระ การมีอำนาจหน้าที่ที่จำกัด และกระบวนการสืบสวนและการวินิจฉัยที่ไม่เหมาะสม

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

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

(1) ใ้สวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวนพร้อมทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา ตาม มาตรา 305 หมวด 5 การถอดถอนจากตำแหน่ง

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



(2) ใต้อาณัติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ รวมทั้งดำเนินการเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเลือกตั้ง

(3) ใต้อาณัติของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ รวมทั้งดำเนินการเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเลือกตั้ง

(4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐ รวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหมวด 3 การตรวจสอบหนี้สินและทรัพย์สิน

(5) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่ง และชั้นหรือระดับของเจ้าหน้าที่รัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

(6) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

(7) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

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

(9) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิ หรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์ หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือระเบียบราชการ อันเป็นเหตุให้ทางราชการเสียหาย

(10) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(11) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการ

(12) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย



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

3) กระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กระบวนการไต่สวนถือได้ว่าเป็นภารกิจหลักของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากเป็นกระบวนการแสวงหาพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงทั้งหลาย เพื่อพิสูจน์ว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ โดยกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจสรุปได้ดังนี้

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

(1) เรื่องผู้ถูกกล่าวหา กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหาการกล่าวหาเพื่อดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือ ข้าราชการเมืองอื่นมีหลักเกณฑ์ดังนี้<sup>64</sup> คือ

ผู้กล่าวหา ต้องเป็นผู้เสียหายจากการกระทำอันเป็นเหตุให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

ข้อกล่าวหา ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

การกล่าวหา ทำเป็นคำร้องระบุชื่อหรือตำแหน่งผู้ถูกกล่าวหา ข้อกล่าวหา และพฤติการณ์ความเสียหายที่ได้รับ หรือพยานหลักฐานที่ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนต่อไปได้ โดยผู้เสียหายต้องระบุชื่อ ที่อยู่และลงลายมือชื่อไว้ด้วย

(2) การพิจารณาเรื่องกล่าวหา สามารถแยกพิจารณาได้ 2 กรณีดังนี้

1. เรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่เรื่องที่เข้าสู่สำนักงาน ป.ป.ช. และอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ มีกรณีดังต่อไปนี้<sup>65</sup>

ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เนื่องจากมีการร้องขอให้วุฒิสภามีมติถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่ง เช่น

<sup>64</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 66 มาตรา 67.

<sup>65</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 43.



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

ผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินคดีอาญากับ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือ ข้าราชการเมืองอื่น ในกรณี ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

มีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภากระทำความผิดฐาน ทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ในการยุติธรรม ให้ผู้กล่าวหาขึ้นคำกล่าวหาเป็นหนังสือลงลายมือชื่อของตนต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกิน สองปี

2. เรื่องที่ไม่ได้อยู่ในอำนาจหน้าที่ ไม่ได้กล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐ ไม่ใช่เรื่อง กล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

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

4) ขอบเขตการกระทำของเจ้าหน้าที่ภาครัฐภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการ มาตรา 84 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและการปราบปรามการ ทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติว่า “การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่บุคคลตามมาตรา 66 ว่าการกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้ผู้กล่าวหาขึ้น คำกล่าวหา...” จากบทบัญญัติของ มาตรา 84 ดังกล่าว อาจจำแนกลักษณะของการกระทำของเจ้าหน้าที่ได้ 3 ลักษณะคือ (1) การกระทำความผิด ฐานทุจริตต่อหน้าที่ (2) การกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และ (3) การกระทำความผิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม โดยมีข้อพิจารณา ดังนี้

(1) การกระทำความผิดต่อหน้าที่ ขอบเขตของการกระทำที่จะเป็นการกระทำผิด ฐานทุจริตต่อหน้าที่มีขอบเขตเพียงใดนั้น มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ดังกล่าวได้ให้คำนิยาม คำว่า “ทุจริตต่อหน้าที่” ไว้โดยให้ความหมายว่า “ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่ง หรือหน้าที่ หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือมีหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่ง หรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ หรือหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเอง หรือผู้อื่น

จากการให้ความหมายของคำว่าทุจริตต่อหน้าที่ ดังกล่าวอาจแยกองค์ประกอบของการกระทำที่จะเป็นการทุจริตต่อหน้าที่ได้ดังนี้

1. มีลักษณะเป็นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดต่อไปนี้

1.1 ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่

1.2 ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งที่มิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น

1.3 ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่

2. การกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดตามข้อ 1.1 เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้สำหรับตนเองหรือผู้อื่น

ความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ตามที่นิยามไว้ใน มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีข้อแตกต่างจากความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามมาตรา 157 ของประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งแยกองค์ประกอบเป็น

2.1 องค์ประกอบภายนอกคือ การที่เจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่

2.2 องค์ประกอบภายในมี 2 ประการ คือ เจตนาปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ และมูลเหตุชักจูงใจโดยทุจริต กล่าวคือแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ตามองค์ประกอบภายนอกดังกล่าว บุคคลนั้นต้องเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่

(2) การกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความหมายของการกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการมีขอบเขตเพียงใดนั้นการพิจารณาขอบเขตความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการย่อมเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา หมวด 2 ว่าด้วย “ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ” ซึ่งความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนี้เป็นความผิดที่ผู้กระทำความผิดต้องเป็นเจ้าพนักงานเท่านั้นบุคคลอื่นที่มิได้เป็นเจ้าพนักงานย่อมขาดคุณสมบัติ (องค์ประกอบภายนอก) ที่จะเป็นผู้กระทำความผิดตามหมวดนี้ ฉะนั้นหากมีบุคคลอื่นที่มิได้เป็นเจ้าพนักงานกระทำความผิดร่วมกับเจ้าพนักงานบุคคลนั้น ย่อมเป็นเพียงผู้สนับสนุนการทำความผิดของเจ้าพนักงาน

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

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

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

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

กระบวนการไต่สวน และในกรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับอื่นๆ กำหนดให้มีภาระหน้าที่เพิ่มขึ้น เป็นต้น

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

1. หลักเกณฑ์ในการจับกุมและการควบคุมตัวผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่

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

1.1 ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือบุคคลอื่น เป็นตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน กรณีการรั่วรัยผิดปกติ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เพื่อให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่ได้รับคำร้องทุกข์กล่าวโทษยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ เพื่อออกหมายจับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหา และบุคคลอื่นผู้เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจขอให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจนั้นจับกุมบุคคลดังกล่าว แล้วให้ส่งตัวผู้ถูกจับพร้อมทั้งบันทึกการจับมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 48 ชั่วโมง<sup>66</sup>

1.2 ปลดปล่อยตัวผู้ถูกจับไปโดยมีหลักประกันหรือไม่มีหลักประกัน ในกรณีที่  
ไม่จำเป็นต้องมีการควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้<sup>67</sup>

1.3 ยื่นคำร้องต่อศาลอาญาเพื่อขอให้ศาลออกหมายจับผู้ถูกจับไว้ ในกรณีที่  
มีความจำเป็นต้องมีการควบคุมตัวผู้ถูกจับไว้ โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

<sup>66</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 72.

<sup>67</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 73 วรรคหนึ่ง.

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

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

1.1 แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริง หรือเพื่อพิสูจน์ความผิดและเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ<sup>68</sup>

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

1.3 การปล่อยตัวผู้ถูกจับชั่วคราว

ในการจับกุมและการควบคุมตัวผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับ และควบคุมตัว ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูลเท่านั้น อย่างไรก็ตามเมื่อศาลออกหมายจับแล้วบุคคลผู้มีอำนาจจับ<sup>69</sup>ได้แก่ พนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ แต่เนื่องจากพนักงานเจ้าหน้าที่ในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นมิได้มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ ดังนั้นในการดำเนินการเพื่อให้มีการจับกุมตัวและควบคุมตัว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งเรื่องให้อัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการทางคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ต่อไป

<sup>68</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 26 วรรคหนึ่ง (1).

<sup>69</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 78.



ข้อจำกัดอันเนื่องมาจากบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจในการจับกุมและควบคุมตัวผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ ข้อจำกัดที่เกี่ยวกับอำนาจในการจับกุมและควบคุมตัวผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ สามารถแยกได้ 2 ประการ กล่าวคือ

#### 1.1 ข้อจำกัดกรณีการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กรณีการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าเป็นผู้กระทำผิด หรือมีมติว่าข้อกล่าวหาอันมีมูล คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องขอให้ศาลออกหมายจับ เพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ที่ถูกกล่าวหาเพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุด ในกรณีดังกล่าวนี้ กฎหมายน่าจะประสงค์ให้มีการจับและควบคุมตัวภายหลังที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินเสร็จสิ้นแล้ว และอยู่ในระหว่างขั้นตอนการส่งตัวให้อัยการสูงสุดดำเนินการทางคดีอาญา ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ต่อไป

#### 1.2 ข้อจำกัดกรณีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

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

กฎหมายก็เปิดช่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาลอาญาเพื่อขอให้ศาลออกหมายจับผู้ถูกจับได้<sup>70</sup>

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

<sup>70</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 74.

มีอำนาจดำเนินคดีต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต่อเมื่อผู้ที่กล่าวหาได้ทำการยื่นคำกล่าวหาเป็นหนังสือ ลงลายมือชื่อของตนต่อหน้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกิน 2 ปี<sup>71</sup> ต่างจากในกรณีการดำเนินคดีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กฎหมายไม่ได้กำหนดอายุความในการดำเนินคดีไว้ ดังนั้นจึงต้องใช้อายุความทั่วไปในกฎหมายอาญา<sup>72</sup>

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

1.1 กรณีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>73</sup> กฎหมายกำหนดว่ากรณีที่มีผู้เสียหาย ทำคำร้องเป็นหนังสือเสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.<sup>74</sup> ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอันได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการเมืองอื่น รวมถึงบุคคลอื่นผู้เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้คณะกรรมการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าว และหากเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็น ไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป<sup>75</sup>

<sup>71</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 84.

<sup>72</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 95.

<sup>73</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 66.

<sup>74</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 67.

<sup>75</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 70.

1.2 กรณีการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน<sup>76</sup> กรณีที่มีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ารวบผิดปกติ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นว่า พฤติการณ์หรือเรื่องที่ถูกกล่าวหาเข้าหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรับไว้พิจารณาหรือไม่ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ซึ่งแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้แล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. นำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมาประกอบการพิจารณาด้วย

1.3 กรณีการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>77</sup> การกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ให้ผู้กล่าวหา ยื่นคำกล่าวหาเป็นหนังสือยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกิน 2 ปี

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

กระบวนการหนึ่งซึ่งสร้างภาระหน้าที่ให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือ กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณีดังต่อไปนี้<sup>78</sup>

1.1 กรณีที่ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เนื่องจากได้มีการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่ง

<sup>76</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 75.

<sup>77</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542, มาตรา 84.

<sup>78</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542, มาตรา 43.

1.2 กรณีผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

1.3 กรณีที่มีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

1.4 กรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรั่วรัวผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

1.5 กรณีมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

## 2.6 หลักการพิจารณาการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

โดยที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้จัดตั้งขึ้นมาเพื่อขจัดปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่ทำให้ไม่ประสบผลสำเร็จในอดีต จึงได้มีการบัญญัติวิธีพิจารณาไว้เฉพาะแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปอยู่หลายประการ ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ให้การดำเนินคดีเป็นไปโดยรวดเร็วและเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาย่อมกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคล แม้การกระทำความผิดอาญาจะเป็นความผิดที่กระทำต่อสังคมโดยรวมก็ตาม แต่ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดก็จะต้องคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลในฐานะที่เขาเป็นส่วนหนึ่งของสังคมนั้นด้วย ซึ่งสามารถแยกการพิจารณาได้ดังนี้

1) การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปตามหลักการค้นหาความจริง โดยการตรวจสอบข้อเท็จจริงในคดี

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

(1) การพิจารณาคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยึดสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณา

(2) ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร

ในการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยนั้น รูปแบบการดำเนินคดีอาญาจะเป็นลักษณะการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ที่องค์กรของรัฐทุกองค์กรมีหน้าที่ต้องตรวจสอบความจริงแท้ของเรื่อง และต้องมีความกระตือรือร้นในการตรวจสอบความจริง โดยศาล อัยการ หรือ ทนายความ

ต่างก็มีหน้าที่ในการค้นหาความจริงในคดีอาญาทั้งสิ้น ผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีอาญาทุกฝ่าย หรือองค์กรในการดำเนินคดีอาญาทุกองค์กรจะต้องร่วมมือกันค้นหาความจริง และจะไม่จำกัดอยู่ในรูปแบบพิธี<sup>79</sup> และบทบาทในการตรวจสอบความจริงอย่างกระตือรือร้นไม่เว้นแม้แต่กระทั่งศาล เช่น การที่ศาลได้สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร มีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ เหล่านี้แสดงถึงบทบาทของศาลในการตรวจสอบความจริงอย่างกระตือรือร้น และแสดงให้เห็นถึงบทบาทการตรวจสอบความจริงอย่างละเอียด รวมทั้งเป็นการตรวจสอบอย่างมีภาวะวิสัย ดังนั้นความยุติธรรมตามกฎหมายหรือตามคำพิพากษากับความยุติธรรมตามความจริงจึงเป็นสิ่งเดียวกัน<sup>80</sup>

ในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น มีหลักการที่แตกต่างออกไปจากวิธีพิจารณาความอาญาทั่วไป ศาลต้องยึดสำนวนการสอบสวนของ ป.ป.ช. เป็นหลัก กล่าวคือ ก่อนดำเนินการสืบพยานในศาลจะมีการแสดงพยานหลักฐานทั้งหมดก่อน (ซึ่งจะไม่เรียกว่า “การสืบพยาน” แต่จะเรียกว่า “การไต่สวนพยาน”) และในกระบวนการที่จะไต่สวนชั้นพิจารณานั้น ก็จะให้ศาลถามก่อน โดยยึดสำนวนของ ป.ป.ช. เป็นหลัก โดยให้ศาลถามก่อนแล้วให้ฝ่ายที่อ้างและฝ่ายที่คัดค้านถาม นอกจากนี้การฟ้องคดีก็ไม่จำเป็นต้องส่งตัวจำเลยมาพร้อมกับคำฟ้อง เมื่อฟ้องคดีแล้วศาลก็จะดำเนินการออกหมายเรียกตัวจำเลยต่อไป

## 2) การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว

เนื่องจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ออกมาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่ง ตามมาตรา 332 (7) ในบทเฉพาะกาล บัญญัติว่า การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องมีความรวดเร็วและเป็นธรรม ดังนั้นในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงกำหนดไว้ในบททั่วไปว่า ในการดำเนินการพิจารณาไต่สวนให้ดำเนินการต่อเนื่องกันไปทุกวันจนกว่าจะเสร็จการพิจารณา เว้นแต่จะมีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็น<sup>81</sup> ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 241 วรรคแรกที่กำหนดไว้ว่า ใน

<sup>79</sup> คณิต ฉ นคร ฉ (2539). วิธีพิจารณาความอาญาของไทย หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน. หน้า 12.

<sup>80</sup> คณิต ฉ นคร ช (2544). บทบาทของศาลในคดีอาญา. หน้า 54.

<sup>81</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542, มาตรา 19.

คดีอาญาผู้ต้องหาหรือจำเลยย่อมมีสิทธิได้รับการสอบสวน หรือการพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่องและเป็นธรรม

การดำเนินคดีอาญาย่อมกระทบถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคล แม้การกระทำความผิด อาญาเป็นการกระทำต่อสังคมโดยรวมก็ตาม แต่ในการปฏิบัติต่อผู้ที่กระทำผิดก็จะต้อง คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคลในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของสังคมด้วยเช่นเดียวกัน<sup>82</sup> ทั้งนี้เพื่อให้ ผู้กระทำผิดถูกลงโทษโดยเร็ว และผู้บริสุทธิ์ก็จะได้รับการปล่อยตัวเร็วเช่นกัน ซึ่งแตกต่างจาก การดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป ซึ่งจะเห็นได้จากบทบัญญัติต่างๆ ในพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 และรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งสามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) บทบัญญัติว่าด้วยความคุ้มกัน (Immunity) มิให้นำมาใช้บังคับ ในการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

มิให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มกันของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภามาใช้บังคับ<sup>83</sup> ทำให้ศาลสามารถที่จะพิจารณาคดีนั้นในระหว่างสมัยประชุมได้ โดยที่ไม่ต้องรอให้สภาปิดสมัยประชุม ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หนึ่งที่ต้องการให้การดำเนินคดีเป็นไปอย่างรวดเร็ว และเป็นธรรมไม่สะดุดและต่อเนื่อง เนื่องจากกระบวนการดำเนินวิธีพิจารณาคดีของศาลไม่ถูกขัดขวาง ต่างจากการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปที่ให้ความคุ้มครองสมาชิกรัฐสภาที่ศาลสามารถพิจารณาคดีได้นอกสมัยประชุมเท่านั้น ซึ่งกรณีดังกล่าวนี้ไม่รวมไปถึงในชั้นไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้นหากอยู่ในสมัยประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ไม่มีอำนาจจับกุมขัง และไม่สามารถเรียกตัวมาสอบสวนได้

(2) การพิจารณาคดีอย่างต่อเนื่อง

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

<sup>82</sup> คณิต ณ นคร ช (2540). กฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญา (ฉบับพิเศษในวาระเกษียณอายุราชการ). หน้า 6.

<sup>83</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 310 วรรค 3.



รวดเร็วก็เป็นการพิสูจน์ความคิดหรือความบริสุทธิ์ ที่หากได้กระทำอย่างรวดเร็วก็จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ทุกฝ่าย และทำให้เกิดความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรมอีกด้วย<sup>84</sup> ในทางปฏิบัตินั้น การพิจารณาคดีมักจะไม่สามารถกระทำทำให้เสร็จสิ้นภายในเวลาที่ต่อเนื่องได้ ส่วนใหญ่มักจะสืบพยานครั้งละหนึ่งถึงสองคน แล้วเลื่อนไปสืบนัดต่อไป ซึ่งมีระยะห่างครั้งละประมาณหนึ่งเดือน ทำให้การสืบพยานในคดีที่มีความยุ่งยากจำต้องใช้เวลานานเป็นปี ทำให้ความเสียหายที่เกิดจากการไม่พิจารณาคดีโดยต่อเนื่องและการเลื่อนคดีนั้นทำให้มีผลกระทบต่อการศึกษา<sup>85</sup>

ดังนั้นการที่กำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้สืบพยานหลักฐานต่อเนื่องกัน ไปทุกวันทำการจนกว่าจะเสร็จการพิจารณา ย่อมก่อให้เกิดผลดี ทำให้คดีเสร็จไปจากการพิจารณาของศาลโดยเร็ว และขจัดปัญหาต่างๆ ที่เกิดในการดำเนินคดีอาญา โดยทั่วไปได้ กล่าวคือ

1. การใช้เวลาสืบพยานนานเช่นนี้ทำให้ผู้พิพากษาขาดความต่อเนื่องในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงในคดีนั้น

2. การเลื่อนคดีมีผลกระทบต่อกรวินิจฉัยชี้แจงนำพยาน เพราะผู้พิพากษาที่สับเปลี่ยนกันนี้ มิได้เห็นอากัปกริยาของพยานขณะเบิกความ ซึ่งอาจมีผลต่อการชี้แจงนำพยานหลักฐาน ความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานตามหลักจิตวิทยาของพยาน

3. ความล่าช้าของการพิจารณาคดีมีผลเสียต่อความยุติธรรมของกลุ่มความ ทำให้กลุ่มความเสียเวลาและเสียค่าใช้จ่ายในการมาศาล ทำให้พยานเกิดความเบื่อหน่าย หลงลืมข้อเท็จจริงหรือพยานอาจถูกข่มขู่ หรือพยานวัตถุตลอดจนพยานเอกสารอาจสูญหายหรือถูกทำลายได้

4. ทำให้คู่ความอีกฝ่ายเสียเปรียบในเชิงคดี

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

<sup>84</sup> สัตยลักษณ์ ปัญวัฒนลิขิต. (2540). การพิจารณาคดีอาญาด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม. หน้า 38.

<sup>85</sup> ณรงค์ ใจหาญ. (2538). รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง สิทธิของผู้ต้องหา จำเลย และผู้ต้องโทษในคดีอาญา. หน้า 142.

มอบหมาย ทั้งนี้เพื่อให้กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และเที่ยงธรรม<sup>86</sup> ก่อให้เกิดความยุติธรรมต่อทุกฝ่าย

(4) คำพิพากษาและคำสั่งเป็นที่สุดจากการที่ได้กำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นศาลเดียวที่ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีประเภทนี้ เพราะต้องการความรวดเร็วโดยเฉพาะกรณีที่เกิดความวุ่นวายทางการเมืองระดับสูง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ถูกกล่าวหาว่าทุจริตต่อหน้าที่นั้น ถ้ากระทำความผิดจริงก็ควรที่จะพ้นตำแหน่งโดยเร็วที่สุด ถ้าหากไม่ผิดก็ควรจะได้รับ การพิสูจน์ความบริสุทธิ์โดยเร็วเช่นกัน

(5) การเลือกองค์คณะผู้พิพากษา เมื่อมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาลให้ประธานศาลฎีกาเรียกประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา เป็นองค์คณะผู้พิพากษาเพื่อพิพากษาคดีดังกล่าว โดยเร็ว แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสิบสี่วันนับตั้งแต่วันยื่นฟ้องคดี<sup>87</sup> ย่อมแสดงให้เห็นว่ากฎหมายมีความประสงค์ที่จะให้ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีโดยเร็ว ซึ่งกำหนดระยะเวลา 14 วันนับตั้งแต่วันยื่นฟ้องคดีไว้

(6) การไต่สวนมูลฟ้อง โดยปกติแล้วการไต่สวนมูลฟ้อง คือ กระบวนการไต่สวนของศาลเพื่อวินิจฉัยมูลคดีที่จำเลยต้องหา<sup>88</sup> และการไต่สวนมูลฟ้องจะกระทำต่อเมื่อฟ้องถูกต้องตามกฎหมาย และเมื่อการกระทำของจำเลยที่โจทก์บรรยายมาในฟ้องไม่เป็นความผิดอาญาแล้ว ศาลก็ไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้องเพื่อฟังข้อเท็จจริงต่อไปอีก แต่การที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้น ไม่มีกฎหมายใดที่เหมือนกับกฎหมายวิธีพิจารณาอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้เลย จึงมีแนวความเห็นเป็น 2 ทาง<sup>89</sup> เมื่อมีสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาแล้ว ศาลต้องถือสำนวนดังกล่าวเป็นหลัก สามารถสืบหักล้างได้เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ต้องยึดถือกระบวนการให้เป็นกรรมแก่จำเลยให้มากที่สุด เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ใช่ศาล ควรต้องเปิดโอกาสให้สืบพยานไต่สวนได้

ดังนั้นจะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป ที่กฎหมายให้อำนาจแก่ศาลที่จะสั่งไต่สวนมูลฟ้องก่อนการประทับฟ้องของพนักงานอัยการได้ เพื่อให้เป็น

<sup>86</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542, มาตรา 5.

<sup>87</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542, มาตรา 13.

<sup>88</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 2 (12).

<sup>89</sup> วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ. (2543). การสัมมนา เรื่อง ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง: กลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ. หน้า 5.

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

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

ด้วยเหตุนี้กฎหมายจึงให้อำนาจพนักงานอัยการที่จะสั่งให้สอบสวนเพิ่มเติม และสั่งให้พยานคนใดมาซักถามเพื่อสั่งได้ ดังนั้นเมื่อพนักงานอัยการละเลยต่อความรับผิดชอบ ดังกล่าว ศาลก็ชอบที่จะเข้าไปกระตุ้นเพื่อให้เกิดการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งจะเห็น ได้ว่าการดำเนินคดีอาญา โดยรัฐนั้น องค์กรในการดำเนินคดีอาญาต่างๆ ของรัฐจะต้องร่วมมือกัน อำนาจความยุติธรรม

(7) การอ่านคำพิพากษากระทำด้วยความรวดเร็ว เมื่อศาลได้ทำการไต่สวน พยานหลักฐานเสร็จสิ้น โจทก์และจำเลยมีสิทธิแถลงปิดคดีของตนภายในเวลาที่ศาลกำหนด และให้ องค์กรคณะผู้พิพากษาอ่านคำพิพากษาในศาล โดยเปิดเผยภายใน 7 วัน นับแต่เสร็จการพิจารณา ถ้ามี เหตุอันสมควรจะเลื่อนการอ่านไปได้แต่ต้องไม่เกิน 14 วัน และต้องบันทึกเหตุอันไว้ เว้นแต่ไม่อาจ ได้ตัวจำเลยมาศาลในวันอ่านคำพิพากษา และศาลสามารถอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งลับหลังจำเลย และได้ถือว่าจำเลยได้ฟังคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นแล้ว ในกรณีที่ศาลนัดฟังคำพิพากษาหรือคำสั่งแต่ จำเลยไม่อยู่หรือไม่มาฟังคำพิพากษา ให้ศาลเลื่อนการอ่านออกไป และถ้าศาลได้ออกหมายจับจำเลย มาฟังคำพิพากษาแล้วไม่ได้ตัวจำเลยมาภายใน 1 เดือนนับแต่วันที่ออกหมายจับ<sup>90</sup>

- 3) การพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องกระทำ โดยเปิดเผย

<sup>90</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542, มาตรา 32.

หลักเปิดเผย กล่าวคือ ในการพิจารณาและสืบพยาน ประชาชนทุกคนมีสิทธิเข้าฟัง ได้ อีกทั้งการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาลเป็นขั้นชี้ขาดข้อเท็จจริงอันจะนำไปสู่การพิพากษาคดีนั้นๆ จะต้องกระทำโดยเปิดเผยและโปร่งใส ซึ่งหมายความว่า สาธารณชนผู้สนใจในคดีย่อมมีสิทธิที่จะเข้าไปร่วมในการฟังการพิจารณาโดยไม่ถูกปิดกั้น เว้นแต่กรณีการพิจารณาเป็นการลับ<sup>91</sup> การพิจารณาและการไต่สวนพยานหลักฐานตามหลักการนี้เป็นหลักการที่สืบเนื่องมาจากหลักนิติรัฐอันเป็นการแสดงความเป็นประชาธิปไตย การที่คดีต้องมีการพิจารณาโดยเปิดเผยนั้นก็เพื่อให้โอกาสประชาชนได้เข้าควบคุมการทำงานของศาล ในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย และการพิจารณาลับจะกระทำได้อต่อเมื่อเป็นกรณีเกิดความจำเป็น เนื่องจากความขัดแย้งกันระหว่างสิทธิประโยชน์ของรัฐโดยส่วนรวมกับสิทธิประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน และเห็นว่าการพิจารณาลับจะสอดคล้องกับสิทธิหรือของประโยชน์โดยส่วนรวมมากกว่าเท่านั้น

ตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 10 และข้อ 11 ศาลมีอำนาจไต่สวนพยานหลักฐานลับหลังจำเลยได้ และเมื่อมีการพิจารณาเป็นการลับ บุคคลเหล่านี้เท่านั้นที่มีสิทธิอยู่ในห้องพิจารณาได้ คือ โจทก์ จำเลย และผู้ควบคุมตัวจำเลย ทนายความ และพยานบุคคลที่ได้รับอนุญาตจากศาล<sup>92</sup> การพิจารณาและการไต่สวนพยานหลักฐานให้กระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะอันสำคัญให้ศาลมีคำสั่งให้พิจารณาเป็นการลับได้<sup>93</sup>

4) การพิจารณาคดีต้องปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง เพื่อให้ตุลาการที่พิจารณาคดีมีความเป็นอิสระในการพิจารณาคดีอย่างแท้จริง การได้มาหรือการคัดสรรผู้พิพากษาสำหรับพิจารณาคดีในศาลที่มีเขตอำนาจพิเศษนี้จึงมีความสำคัญเป็นพิเศษ<sup>94</sup> โดยการเลือกองค์คณะผู้พิพากษาเพื่อพิจารณาคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้ ให้ใช้วิธีการลงคะแนนลับ โดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

5) การพิจารณาคดีต้องยึดหลักในเรื่องการฟังความทุกฝ่าย และสิทธิในการต่อสู้คดีของผู้ถูกกล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหาจำต้องได้รับสิทธิต่างๆ ในอันที่สามารถต่อสู้คดีได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ผู้ถูกกล่าวหาจะต้องได้รับทราบว่าเขาถูกกล่าวหาหรือถูกฟ้องอย่างไร เพื่อเขาจะได้มีโอกาสแก้ข้อ

<sup>91</sup> สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. เล่มเดิม. หน้า 28.

<sup>92</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542, มาตรา 18 วรรคแรก.

<sup>93</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542, มาตรา 26.

<sup>94</sup> สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. เล่มเดิม. หน้า 28.

กล่าวหาหรือให้การแก้ข้อกล่าวหาในฟ้องได้ และให้โอกาสในการนำพยานหลักฐานเข้าต่อสู้คดี ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติให้จำเลยมีสิทธิขอตรวจและคัดสำเนาเอกสาร ในสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ ให้โอกาสจำเลยในการต่อสู้คดี โดยการนำ พยานเข้าสืบหักล้างได้ ไม่ว่าจะพยานบุคคลหรือพยานเอกสาร

เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยกำหนดเรื่องบทบาทหน้าที่ในเรื่องอำนาจฟ้องต่างกับประเทศอื่นๆ กล่าวคือ เป็นการให้สิทธิการฟ้องคดีอาญาโดยไม่ จำกัดประเภทความผิดคือ ฟ้องได้ทั้งคดีความผิดต่อส่วนตัวและความผิดอาญาแผ่นดิน ถึงกระนั้นก็ตามการฟ้องคดีอาญาของประเทศไทยก็น่าจะจัดอยู่ในจำพวกการฟ้องคดีอาญาของประเทศที่ให้ อำนาจฟ้องแก่รัฐเป็นหลัก ซึ่งการดำเนินคดีโดยใช้หลักการนี้อำนาจฟ้องคดีอาญาจึงเป็นของรัฐโดย มีอัยการเป็นผู้รับผิดชอบการฟ้องคดี ซึ่งอยู่ในฐานะตัวแทนของรัฐ และที่กฎหมายให้อำนาจอัยการ เป็นผู้รับผิดชอบในการฟ้องคดี ยังเป็นการรับรองหลักการแบ่งแยกอำนาจฟ้องออกจากอำนาจ ตัดสินคดี ซึ่งถือว่าเป็นหลักสำคัญของวิธีพิจารณาความอาญาในปัจจุบัน แต่กรณีตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 23 ผู้มีอำนาจยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองได้แก่ อัยการสูงสุด และ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าว โดยปกติจะให้ อัยการสูงสุดเป็นผู้ยื่นฟ้องเป็นหลัก ส่วนที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องได้เป็นข้อยกเว้นเฉพาะ กรณีที่อัยการสูงสุดไม่ฟ้องคดี ซึ่งกรณีดังกล่าวจะถือว่าเป็นการยกเว้นบทบาทหรือขัดกับหลักการ ดำเนินคดีอาญาโดยรัฐหรือไม่นั้นผู้เขียนจะนำไปวิเคราะห์ต่อไปในบทที่ 4