

บทที่ 1

บทนำ

1.1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 77 ได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ว่ารัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริต และประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ ที่มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบสูง เพื่อให้ผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านั้นจะได้นำอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ ไปใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนเป็นส่วนรวม แต่ในขณะเดียวกันถ้าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้โอกาสดังกล่าวทุจริตก่อให้เกิดความเสียหายแก่บ้านเมือง ก็ต้องได้รับโทษทางอาญาที่เหมาะสมหรือต้องรับผิดชอบทางแพ่งเพื่อป้องกันมิให้ผู้นั้นกระทำการดังกล่าว แต่ก็ยังมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทุจริตอยู่เสมอ และกลับปรากฏว่ามีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทุจริตจำนวนน้อยมากที่ถูกลงโทษทางอาญา นอกจากนี้การทุจริตดังกล่าวยังเป็นอุปสรรคอันสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้าเป็นที่ยอมรับของนานาอารยประเทศได้ ทั้งนี้อาจมีสาเหตุเนื่องมาจากกระบวนการยุติธรรมที่ให้กับคนธรรมดาทั่วไปไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ที่จะจัดการทางกฎหมายแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหล่านั้นก็ได้¹

การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น แต่เดิมมาวิธีการดำเนินคดีเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไปที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางอาญา กล่าวคือมีการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนแล้วเสนอสำนวนต่อพนักงานอัยการพิจารณา หากพนักงานอัยการสั่งฟ้องจึงยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมชั้นต้น และมีการพิจารณาคดีในศาลจนกระทั่งมีคำพิพากษา จากนั้นก็มีการอุทธรณ์และฎีกาต่อไปได้ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ส่วนกรณี que ผู้เสียหายซึ่งเป็นราษฎรฟ้องคดีต่อศาล ก็มีวิธีพิจารณาให้ศาลไต่สวนมูลฟ้องก่อนที่จะวินิจฉัย และมีคำสั่งประทับฟ้องไว้พิจารณาต่อไปหรือพิพากษายกฟ้องถ้าเห็นว่าคดีไม่มีมูล การดำเนินคดีใน

¹ ไพโรจน์ วายุภาพ. คู่มือปฏิบัติวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พรรัตน์, 2543, น.1-2.

ระบบดังกล่าวซึ่งเน้นระบบกล่าวหา นั่น ในภาพรวมถือได้ว่าบรรลุปเป้าหมายในการบังคับใช้กฎหมาย ให้ผู้กระทำผิดได้รับโทษตามความผิดที่ได้กระทำลงไป และป้องปรามผู้ที่คิดจะกระทำผิดได้พอสมควร และยังคงเป็นระบบที่เหมาะสมแก่การดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ถูกกล่าวหาทั่วไป แต่มีปัญหาในการดำเนินคดีอาญาที่มีลักษณะพิเศษ ดังเช่นการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นต้น เนื่องจากบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเช่นนี้เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการใช้อำนาจอธิปไตย และมักเป็นผู้มีอำนาจบังคับบัญชาหรือให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการประจำเป็นเหตุให้มีอุปสรรคในการดำเนินคดีอาญาโดยวิธีการในระบบดังกล่าว เพราะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีศักยภาพในการเข้าแทรกแซงการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้แต่เจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมได้ และการดำเนินคดีในระบบเดิมมีขั้นตอนดำเนินคดีหลายขั้นตอน แม้แต่การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลก็มีการกลั่นกรองได้ถึง 3 ชั้นศาล และกระบวนการพิจารณาในศาลชั้นต้นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ยังมีช่องทางให้คู่ความประวิงคดีให้ล่าช้าได้ เพราะยังมีลักษณะให้คู่ความมีบทบาทสำคัญในการนำเสนอพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริง ตามวิธีการของระบบกล่าวหาอยู่มาก นอกจากนี้การปล่อยให้คู่ความมีบทบาทสำคัญในการพิสูจน์ข้อเท็จจริงต่อศาลเช่นนี้ ยังมีปัญหาเกี่ยวกับการได้ข้อเท็จจริงจากพยานบุคคลที่มาเบิกความต่อศาลว่า จะถูกต้องจริงหรือไม่ เนื่องจากประสบการณ์และความสามารถของทนายความหรือพนักงานอัยการก็ดี ความรู้ และสติปัญญาของพยานก็ดี ตลอดจนอำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่อาจมีอิทธิพลต่อความรู้ สึกนึกคิดของพยานก็ดี ล้วนเป็นเหตุที่อาจทำให้พยานบุคคลเบิกความบกพร่อง ผิดเพี้ยน หรือแม้กระทั่งเบิกความเท็จหรือไม่ยอมมาเบิกความได้ ซึ่งส่งผลต่อการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเป็นอย่างมาก ทำให้การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระบบเดิมดังกล่าว ไม่ได้ผลสำเร็จเท่าที่ควร มีผลกระทบต่อการพัฒนากระบวนการเมืองและการใช้อำนาจอธิปไตยของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีผลสำคัญต่อการพัฒนาประเทศและชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วประเทศ

ต่อมาเมื่อมีการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองของประเทศไทย เนื่องจากเห็นว่าระบบการเมืองมีปัญหา ทำให้การบริหารประเทศขาดประสิทธิภาพ โดยมีสาเหตุสำคัญ มาจากการเข้าสู่ตำแหน่งของนักการเมือง ซึ่งมาจากการเลือกตั้งที่มีปัญหาในเรื่องความบริสุทธิ์ยุติธรรม และการซื้อเสียงประชาชนในชนบทส่วนใหญ่ยากจน ทั้งยังขาดความรู้ความเข้าใจในการเลือกผู้แทนราษฎร ทำให้มีโอกาสนักการเมืองที่ไม่ดีใช้เป็นช่องทางเข้าสู่การเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย เพื่อแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองและพวกพ้อง ในที่สุดได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534

เพื่อจัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นทั้งฉบับ เพื่อเป็นพื้นฐานสำคัญในการปฏิรูปการเมือง² โดยปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองขึ้นใหม่ให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยยังคงรักษาระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขไว้ตลอดไป และสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ทั้งฉบับ เสนอต่อรัฐสภาและประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 โดยมีสาระสำคัญแก้ไขระบบการเลือกตั้งที่เดิมมีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้จัดการการเลือกตั้ง เปลี่ยนเป็นให้คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรอิสระเป็นผู้จัดการการเลือกตั้ง เพื่อดำเนินการให้การเลือกตั้งนอกระบบซึ่งมีโอกาสเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นไปโดยความบริสุทธิ์ยุติธรรมมากที่สุด (ปัจจุบันแม้มีองค์กรอิสระเป็นผู้จัดการการเลือกตั้งก็ยังคงประสบปัญหา) เป็นกลไกตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนี้กลไกหนึ่ง เพื่อกลั่นกรองบุคคลที่จะเข้าสู่อำนาจทางการเมือง นอกจากนั้นก็ยังมีบทบัญญัติเพื่อเป็นมาตรการป้องกันและปราบปรามการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ โดยมีระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ³

ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยจึงจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้น เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีทั้งคดีอาญาที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต และคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งบุคคลที่กฎหมายกำหนดด้วย โดยกำหนดให้มีวิธีพิจารณาแบบพิเศษ ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ดังเหตุผลที่ปรากฏอยู่ท้ายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวว่า “โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา และมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งอื่น ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดถูกกล่าวหาว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น รวมทั้งบุคคลอื่นที่เป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดทางอาญาดังกล่าวด้วย ดังนั้นจะ

² เหตุผลในการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2539

³ อัมพร หิรัญบุรณะ. ผลกระทบในการระบบได้ส่วนมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. งานวิจัยนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม หลักสูตร “ผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.)” รุ่นที่ 6 วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม พ.ศ. 2546.น.2-3

ต้องดำเนินการจัดตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา และกำหนดหลักเกณฑ์วิธีพิจารณา ตลอดจนการบังคับคดีในการดำเนินคดีดังกล่าว เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้"

การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย จึงเป็นอำนาจของศาลที่มีวิธีพิจารณาแบบพิเศษมิได้ใช้รูปแบบของศาลเช่นกระบวนการพิจารณาปกติ เมื่อมีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะทำให้ดำเนินคดีได้รวดเร็วขึ้น ทั้งนี้เพื่อให้มีโอกาสลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ขณะเดียวกันก็เป็น การป้องกันไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคิดที่จะแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ และน่าจะทำ ให้ลดจำนวนผู้ที่คิดจะอาศัยการเข้าสู่ระบบการเมืองเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วย ซึ่งเป็น มาตรการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการปฏิรูปการเมือง ดังนั้นการดำเนินคดีดังกล่าวจะต้องเป็น ไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วยจึงจะบรรลุเป้าหมายที่สำคัญดังกล่าว และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐ ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 310 กับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 5 มาตรา 30 และมาตรา 31 จะเห็นได้ว่าการพิจารณาคดีประเภทนี้ให้ศาลยึดรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาพิพากษา และอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตาม ที่เห็นสมควร ในกรณีที่ต้องมีการไต่สวนให้องค์คณะผู้พิพากษาซักถามพยานบุคคลเองก่อน แล้ว จึงให้โจทก์จำเลยถามเพิ่มเติมต่อไปได้ อีกทั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 69 บัญญัติหลักการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. นำวิธีพิจารณาแสวงหาข้อเท็จจริงโดยระบบไต่สวนมาใช้เช่นกัน ดังนั้นการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรวมทั้งกรรมการ ป.ป.ช. และบุคคลที่กฎหมาย กำหนดองค์คณะผู้พิพากษาจึงมีอำนาจหน้าที่และบทบาทสำคัญที่สุด

ประเด็นที่ผู้เขียนเห็นว่าควรนำมาศึกษาวิเคราะห์ก็คือ การใช้ระบบใดส่วนในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีข้อดีข้อเสีย และแนวทางปฏิบัติอย่างไรเพื่อให้การดำเนินคดีดังกล่าวมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการลงโทษผู้กระทำความผิดและป้องปรามผู้ที่คิดจะกระทำความผิด เพื่อบรรเทาภาระของระบบการเมืองของไทยที่มีประสิทธิภาพเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติสมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ต่อไป

1.2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1. การจัดตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในศาลฎีกาเพื่อพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้มีวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นใช้ต่างหาก ในกรณีที่วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่ได้บัญญัติไว้ให้นำวิธีพิจารณาความอื่นมาอนุโลมใช้นั้น อาจเกิดปัญหาในการพิจารณาคดี จึงควรที่จะทราบหลักทั่วไปของวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อประโยชน์ในการใช้กฎหมายหรืออุดช่องว่างของกฎหมาย

1.2.2. ศึกษาถึงเหตุผลและความจำเป็นในการสร้างระบบวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นมาใช้ในประเทศไทย โดยนำหลักการต้นแบบมาจากวิธีพิจารณาอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศฝรั่งเศส เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาถึงระบบการไต่สวนต่อไป ศึกษาถึงความเป็นมาในการนำหลักการไต่สวนมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของไทย เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบไต่สวน

1.2.3. ศึกษาถึงลักษณะของระบบการแสวงหาความจริงและความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจของศาลและคู่ความในระบบทั้งสอง รวมทั้งศึกษาถึงความแตกต่างของระบบไต่สวน และระบบกล่าวหา เพื่อทราบเหตุผลในการนำมาใช้ในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของไทย

1.2.4. ก่อนที่จะมีการบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 นั้น คดีพิพาทซึ่งมีลักษณะเป็นคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะได้รับการพิจารณาพิพากษาโดยศาลยุติธรรม ซึ่งใช้วิธีพิจารณาความอาญาทั่วไปในการพิจารณาพิพากษาคดีและใช้ระบบการแสวงหาความจริงในระบบกล่าวหา ไม่ได้ใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดี จึงควรที่จะศึกษาถึงความเป็นมาในการนำหลักการไต่สวนมาใช้ในวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของไทย เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบไต่สวน ตามกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของไทยต่อไปในอนาคต

1.2.5. เมื่อ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นวิธีพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวน ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายต้องการให้ความสำคัญกับระบบไต่สวนเพื่อชี้ให้เห็นถึงลักษณะเฉพาะของคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในขณะที่เดียวกันก็ชี้ให้เห็นถึงความแตกต่าง ดังนั้นเมื่อมีการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นแล้ว จึงควรที่จะศึกษาถึงอำนาจขององค์กรผู้พิพากษาในระบบไต่สวนตามพระ

ราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ว่ามีมากนักน้อยเพียงใดและมีข้อจำกัดอย่างไรบ้าง เพื่อมิให้ส่งผลกระทบต่อวิวัฒนาการของกฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป

1.2.6. ในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง ต้องใช้สำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลัก ในการพิจารณาคดี และอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร จึงควรที่จะศึกษาให้ทราบถึงเหตุผลที่สำคัญว่าเพราะเหตุใด ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้องต้องใช้สำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาคดี และอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร และอย่างไรก็ตาม ต้องคำนึงถึงหลักในการคุ้มครองจำเลยในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย

1.2.7. ศึกษาวิเคราะห์คำพิพากษา ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีหมายเลขแดงที่ อม. 1/2545, คดีหมายเลขแดงที่ อม. 1/2546, คดีหมายเลขแดงที่ อม. 2/2546, คดีหมายเลขแดงที่ อม.1/2548 รวม 4 คดีที่เกิดขึ้นแล้ว เพื่อให้ทราบถึงปัญหาอุปสรรคข้อดี ข้อด้อยของการนำระบบไต่สวนมาใช้ ในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของไทย ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 และข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดี ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 เพื่อประโยชน์ในการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในโอกาสต่อไป

1.3. สมมติฐานของการศึกษา

การพิจารณาคดีในระบบไต่สวน ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีบทบัญญัติที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะหลายกรณี เช่น การฟ้องคดีอาญา ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 นี้ไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง⁴ ซึ่งมีทั้งข้อดีและข้อด้อย และการพิจารณาคดีให้ศาลต้องยึดรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณา อาจไต่สวนหาข้อ

⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 25 บรรทัดแรก

เท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร และมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคล เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ศาลมอบหมายให้⁵ การพิจารณาคดีตามหลักการดังกล่าวมีผลดีและผลเสีย นับแต่กฎหมายมีผลใช้บังคับ ได้มีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหลายเรื่อง ซึ่งสามารถนำมาศึกษาวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคในภาพรวมของกฎหมาย เพื่อนำไปพัฒนาการพิจารณาคดีในระบบไต่สวน ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของไทยให้มีประสิทธิภาพต่อไป

1.4. ขอบเขตของการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่ 1 เป็นการศึกษาข้อมูลภายในประเทศ ได้แก่ การศึกษาข้อมูลของระบบวิธีพิจารณาและการสืบพยานเพื่อการค้นหาความจริงในคดีอาญา หลักการและสาระสำคัญของระบบไต่สวนและระบบกล่าวหา ศึกษาข้อมูลก่อนที่จะมีการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย นอกจากนี้ที่สำคัญที่สุดของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คือ การศึกษาการพิจารณาคดีในระบบไต่สวนตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่เกิดขึ้นจริงแล้วจำนวน 4 คดี ซึ่งมีการพิจารณาเสร็จสิ้นแล้ว โดยผู้เขียนจะศึกษาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 และข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 และคดีหมายเลขแดงที่ อม. 1/2545, คดีหมายเลขแดงที่ อม. 1/2546, คดีหมายเลขแดงที่ อม. 2/2546, คดีหมายเลขแดงที่ อม. 1/2548 เป็นสำคัญ

ในส่วนที่ 2 ผู้เขียนจะได้ศึกษาข้อมูลของต่างประเทศ โดยระบบการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในเรื่องการทุจริตหรือการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญ โดยจะศึกษาเฉพาะหลักการสำคัญๆ ในกรอบกว้างๆ ซึ่งระบบการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ ขอแบ่งออกเป็น 2 ระบบ คือ

1.) ระบบการตรวจสอบโดยรัฐสภา แบ่งเป็น

⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 310 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 5 และมาตรา 25 บรรทัดสอง

1.1.) ประเทศอังกฤษ ผู้สอบสวนและตัดสิน ได้แก่ สภาขุนนาง (House of Lords) ซึ่งจะเป็นผู้สอบสวนและตัดสินข้อกล่าวหาว่ามีมูลหรือไม่

1.2.) ประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้สอบสวนและตัดสิน ได้แก่ วุฒิสภา (Senate) ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจตัดสินคดีอิมพิชเมนต์

2.) ระบบการตรวจสอบโดยศาล แบ่งเป็น

2.1.) ระบบศาลปกติ ประเทศที่ใช้ศาลปกติที่มีอยู่แล้ว แต่เป็นศาลสูงหรือศาลสำคัญต่างๆ พิจารณาคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น ศาลสูงในประเทศเบลเยียม โปรตุเกส เนเธอร์แลนด์ สเปน และศาลรัฐธรรมนูญในประเทศเยอรมนี อิตาลี

2.2) ระบบศาลพิเศษ ประเทศที่ใช้ระบบศาลพิเศษที่จัดตั้งขึ้นมาและมีองค์ประกอบพิเศษต่างจากศาลปกติ เช่น ประเทศฝรั่งเศส เดนมาร์ก กรีซ ฯลฯ

ในการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนศึกษาโดยการวิเคราะห์หลักกฎหมายและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ตำรากฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยจะจำกัดขอบเขตของการศึกษาการพิจารณาคดีในเฉพาะระบบไต่สวน ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นสำคัญ โดยศึกษาการพิจารณาคดีระบบไต่สวนโดยยึดจำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลัก เพื่อศึกษาข้อดีข้อเสียที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นในอนาคต และศึกษาถึงบทบาทขององค์คณะผู้พิพากษากับระบบไต่สวนของคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1.5. วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาวินิจฉัยฉบับนี้จะทำการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการค้นคว้าจากเอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาต่างประเทศในรูปแบบของ หนังสือ ตำรา ตั๋วบทกฎหมาย คำสั่ง ข้อกำหนด ระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งบทความจากวารสารต่างๆ ได้แก่

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540
- 2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง
- 3) ประมวลกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- 4) ตำรากฎหมาย งานวิจัย และเอกสารวิชาการที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ

5) บทความในวารสารต่างๆ เช่น บทบัณฑิตย์ ดุลพาห วารสารนิติศาสตร์ วารสารกฎหมาย วารสารอัยการ เป็นต้น

1.6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าในการศึกษาครั้งนี้จะทำให้ผู้อ่านได้รับประโยชน์ทางวิชาการนิติศาสตร์ คือ การมีความเข้าใจเพิ่มขึ้นเกี่ยวกับการพิจารณาคดีในระบบไต่สวน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ว่ามีแนวความคิด แนวปฏิบัติ ที่เหมาะสมกับสภาวะการณ์ในปัจจุบัน และความมุ่งหมายของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 หรือไม่ เพียงใด

การนำระบบไต่สวนมาใช้ในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งทำให้ศาลมีบทบาทอย่างมากในการดำเนินกระบวนการพิจารณา รวมทั้งเข้าใจเหตุผลและความจำเป็นในการที่ต้องมีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีผลทำให้การนำผู้กระทำผิดมาลงโทษได้อย่างถูกต้องและเป็นธรรมหรือไม่ แต่ทั้งนี้การไต่สวนข้อเท็จจริงจะต้องมีความรัดกุมในการวินิจฉัยชี้ขาดที่เป็นภาวะวิสัย และได้รับทราบเหตุผลในการยึดสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลัก ในการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพื่อความรวดเร็ว และอาจเป็นประโยชน์ต่อองค์คณะผู้พิพากษาเพื่อความเข้าใจอำนาจหน้าที่ของตนในระบบไต่สวนโดยเฉพาะในเรื่องการแสวงหาข้อเท็จจริงในคดี ทั้งยังเป็นประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน ให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของการนำระบบไต่สวนมาใช้ในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการทำงาน และเป็นการพัฒนาหลักกฎหมายต่อไป

อีกประการหนึ่งที่สำคัญ คือ การคำนึงถึงสิทธิของจำเลย ซึ่งจำเลยในที่นี้ นอกจากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วยังรวมถึงบุคคลอื่นที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน และกรรมการ ป.ป.ช. ในการกระทำความผิดด้วย การคำนึงถึงสิทธิของจำเลยในคดีอาญาควรสอดคล้องกับหลักการดำเนินคดีอาญาสมัยใหม่และหลักนิติธรรม (The Rule of Law) ที่ว่าการปกครองอยู่ภายใต้กฎหมาย คือ จะต้องชอบด้วยกฎหมาย โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้รวมทั้งการถ่วงดุลอำนาจเหล่านั้นมีความชัดเจนแน่นอนเพียงพอหรือยัง เพราะการดำเนินคดีไม่ว่าจะดำเนินคดีต่อบุคคลประเภทใดหรือฐานะใด ย่อมไม่มีความแตกต่างกันในแง่ของเนื้อหาแห่งกฎหมาย จำเลยในคดีอาญาย่อมมีสิทธิเท่าเทียมกันและควรจะได้รับสิทธิทุกประการอย่างเต็มที่ เพื่อให้เกิดประโยชน์กับทุกฝ่ายมากที่สุด