

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหาบทบาทของเจ้าพนักงานในการป้องกันและปราบปราม การทุจริต

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

#### 4.1 วิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินคดีอาญาของไทย ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น

##### 4.1.1 กระบวนการดำเนินคดีอาญา

###### 1. ประเทศไทย

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

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

จากกระบวนการดำเนินคดีชั้นก่อนฟ้องของไทยที่มีการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่กันอย่างชัดเจน ดังที่กล่าวข้างต้น พนักงานสอบสวนจึงเป็นผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง ส่วนพนักงานอัยการมีหน้าที่ตรวจสอบพิจารณาสำนวนการสอบสวนและทำความเข้าใจทางคดี โดยพนักงานสอบสวนเริ่มการดำเนินคดี โดยรับคำร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ จึงกล่าวได้ว่าการสอบสวนเริ่มต้นที่ตำรวจ จึงถือว่าตำรวจเป็นองค์กรหลักในการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงาน โดยทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนคดีอาญา หลังจากนั้นพนักงานสอบสวนก็จะเป็นผู้กำหนดทิศทางรูปคดี ประเด็นการสอบสวนต่าง ๆ การรวบรวมพยานหลักฐานอยู่ในดุลพินิจของพนักงานสอบสวนทั้งสิ้น การที่กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยได้วางหลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่กาสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกันเช่นนี้ พนักงานอัยการผู้ซึ่งรับผิดชอบการฟ้องร้อง เป็นผู้นำคดีสู่ศาล จึงเข้ามามีบทบาทในการดำเนินคดีต่อเมื่อพนักงานสอบสวนได้ส่งสำนวนการสอบสวนมาให้พิจารณาแล้วเท่านั้น

ส่วนพนักงานอัยการของประเทศไทย เริ่มมีบทบาทบัญญัติกฎหมายให้เข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวนในคดีบางประเภท เช่น คดีที่มีความตายเกิดขึ้น โดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือในกรณีและผู้ตายถูกกล่าวหาว่าต่อสู้อัตตาฆาตเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ คดีที่การกระทำมีความผิดเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร ร่วมทำสำนวนคดีชั้นสูตรพลิกศพ คดีเหล่านี้พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งพยานบุคคลมาเพื่อซักถามได้ และคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมสอบสวนคดีพิเศษ ซึ่งกฎหมายก็ได้วางหลักให้พนักงานอัยการเข้ามามีส่วนร่วมในการสอบสวนคดีอาญาพิเศษ แต่ก็ยังถือว่าอัยการยังมีบทบาทในการเริ่มคดีน้อย แม้จะมีส่วนร่วมในการสอบสวนแต่เป็นไปในลักษณะเป็นผู้แนะนำ เป็นที่ปรึกษาพนักงานสอบสวน โดยไม่ได้เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนแต่อย่างใด ผู้รับผิดชอบในการสอบสวนก็ยังเป็นพนักงานสอบสวน จึงทำให้การสอบสวนฟ้องร้องไม่เป็นกระบวนการเดียวกัน การดำเนินคดีอาญาขาดความเป็นเอกภาพ

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

## 2. ประเทศฝรั่งเศส

กระบวนการดำเนินคดีอาญาของฝรั่งเศสเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ไม่แบ่งแยกการสอบสวนฟ้องร้องออกจากกัน เนื่องจากอัยการเป็นผู้รับผิดชอบทั้งระบบ นับตั้งแต่การสอบสวนเริ่มต้น จนกระทั่งสอบสวนเสร็จสิ้นและการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งการดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสถือว่า การสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน

ประเทศฝรั่งเศสการดำเนินคดีอาญาขึ้นเจ้าพนักงานอยู่ในความรับผิดชอบของพนักงานอัยการ โดยมีนายตำรวจฝ่ายคดีและผู้พิพากษาสอบสวนเป็นผู้ทำการสอบสวนตามประเภทคดี และประเภทการสอบสวนที่กฎหมายบัญญัติ แต่โดยพฤตินัยตำรวจฝ่ายคดีเป็นผู้ทำการสอบสวนภายใต้การสั่งการแนะนำของอัยการหรือการมอบหมายจากผู้พิพากษาสอบสวน ทั้งนี้กิจการของตำรวจฝ่ายคดีทั้งหมดขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาของฝ่ายอัยการ องค์กรทำหน้าที่ดำเนินคดีอาญาขึ้นเจ้าพนักงาน (authorities) ระบบการดำเนินคดีอาญาขึ้นเจ้าพนักงานของฝรั่งเศสถือว่า การสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน โดยมีองค์กรอัยการเป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้องค์กรซึ่งทำหน้าที่สอบสวนคดีอาญามี 2 องค์กรคือ ตำรวจฝ่ายคดีและผู้พิพากษาสอบสวน โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลรับผิดชอบของอัยการ

แม้ว่าการสอบสวนคดีอาญาจะกระทำโดยองค์กรของรัฐถึง 3 องค์กร คือ ตำรวจฝ่ายคดี ผู้พิพากษาสอบสวน และพนักงานอัยการ แต่การสอบสวนก็มีความเป็นเอกภาพเนื่องจากอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรอัยการ ตำรวจฝ่ายคดี และผู้พิพากษาสอบสวนเข้าทำการสอบสวนคดีอาญาล้วนแต่เป็นไป ตามดุลพินิจของพนักงานอัยการ ยิ่งกว่านั้นองค์กรอัยการก็มีประวัติความเป็นมาอันยาวนาน โดยเริ่มตั้งแต่การเป็นทนายของกษัตริย์ซึ่งถือได้ว่าปฏิบัติหน้าที่ในนามของแผ่นดิน หลังจากนั้นเมื่อมีการรวมศูนย์กลางอำนาจไว้กับรัฐ ทำให้องค์กรอัยการฝรั่งเศสมีความเข้มแข็งรับผิดชอบดูแลการดำเนินคดีอาญาของรัฐอย่างเต็มรูปแบบ องค์กรอัยการของฝรั่งเศสที่ดำรงอยู่ในปัจจุบันเกิดขึ้นจากการวิวัฒนาการของตนเองไม่ได้ลอกเลียนแบบอย่างมาจากอัยการของประเทศอื่นแต่อย่างใดอัยการของฝรั่งเศสจึงมีรากฐานของระบบอัยการที่สมบูรณ์อย่างมั่นคงในการบริหารจัดการคดีขึ้นเจ้าพนักงานนั้นอัยการอยู่ในฐานะที่เป็นเจ้าภาพ (conductor) โดยตำรวจฝ่ายคดีขึ้นการบังคับบัญชาในสายงานต่อองค์กรอัยการอีกด้วยทำให้การค้นหาค้นหาตรวจสอบความจริงในคดีอาญาขึ้นเจ้าพนักงานมีการประสานการปฏิบัติขององค์กรของรัฐที่รับผิดชอบอย่างใกล้ชิดอันเป็นลักษณะสำคัญยิ่งของการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

รูปแบบกระบวนการดำเนินคดีอาญาขึ้นเจ้าพนักงานและระบบงานของอัยการฝรั่งเศสที่เป็นอยู่นับว่าก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการอำนวยความยุติธรรมทั้งในด้านการควบคุมอาชญากรรม และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลได้เป็นอย่างดีเนื่องจากการใช้มาตรการบังคับ

ต่าง ๆ ในชั้นสอบสวน เช่น การตรวจค้น การควบคุม การจับ และการขัง ล้วนแต่ถูกตรวจสอบ กลับกรองจากพนักงานอัยการก่อนการออกคำสั่งของศาล ตำรวจฝ่ายคดีไม่ได้ทำการสอบสวนและ ใช้มาตรการบังคับดังกล่าวไปโดยลำพังในส่วนการรวบรวมพยานหลักฐานองค์กรที่เกี่ยวข้องทำ หน้าร่วมกันตรวจสอบความจริงในลักษณะสัมพันธ์กัน (co-ordination) ทำให้เกิดความน่าเชื่อถือ ในการพิสูจน์ความจริงมากกว่าให้องค์กรใดองค์กรหนึ่งดำเนินการ โดยอิสระปราศจากการ ตรวจสอบ

### 3. ประเทศญี่ปุ่น

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

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

ในระบบของญี่ปุ่นนั้น อัยการจะตรวจสอบการสอบสวนของตำรวจอย่างเข้มงวด โดย ใช้มาตรฐานเช่นเดียวกับคำพิพากษาของศาล ลักษณะที่สำคัญที่สุดของการสืบสวนสอบสวน คดีอาญาก็คือ การพยายามปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอันพึงมีพึงได้ของผู้ต้องหาโดยถือว่าการทำ ให้บุคคลต้องตกอยู่ในฐานะผู้ต้องหาเป็นการลดทอนสิทธิเสรีภาพอย่างหนึ่งการควบคุมตัวผู้ต้องหา จึงต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น แต่รวมถึงพยานหลักฐานที่เป็นคุณแก่ผู้ต้องหาด้วย โดยที่ ความสัมพันธ์ระหว่างอัยการและเจ้าพนักงานตำรวจในการสอบสวนคดีอาญาจึงมีความสำคัญมาก กล่าวคือ อัยการและเจ้าพนักงานตำรวจหรือตำรวจสอบสวนจะต้องร่วมมือกันในการสอบสวน คดีอาญาแต่ไม่ใช่อำนาจของผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับ และไม่ได้หมายความว่าอัยการและตำรวจ

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

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

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

#### 4.1.2 บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา

##### 1. ประเทศไทย

เนื่องจากการสอบสวนฟ้องร้องของไทยแบ่งแยกออกจากกันเด็ดขาด และพนักงานสอบสวนเป็นผู้ทำการสอบสวน พนักงานอัยการจึงไม่มีบทบาทหน้าที่ในการดำเนินคดีชั้นเจ้าพนักงานมากนัก แม้ว่ากฎหมายให้อำนาจอัยการทำการสอบสวนคดีหลายประเภท ดังเช่น คดีความผิดที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร การสอบสวนคดีพิเศษ คดีชั้นอุทธรณ์พิพากษ แต่ในทางปฏิบัติอัยการไม่ได้ทำหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ กล่าวได้ว่าบทบาทของอัยการไทยชั้นก่อนฟ้องเข้าไปในลักษณะขาดการมีส่วนร่วมหรือวางเฉย

##### 2. ประเทศฝรั่งเศส

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

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

### 3. ประเทศญี่ปุ่น

สำนักงานอัยการของญี่ปุ่นนั้นคืออัยการ (Prosecutor-General) เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ซึ่งสำนักงานอัยการถือได้ว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดของกระทรวงยุติธรรมญี่ปุ่น โดยอัยการจะเข้ามามีบทบาทในคดีอาญาตั้งแต่เริ่มมีการกระทำความผิดอาญาจนกระทั่งบังคับตามคำพิพากษา

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

โดยที่อำนาจการสั่งสอบสวนเพิ่มเติมของญี่ปุ่น แม้ในต่างประเทศกฎหมายจะมีได้บัญญัติไว้โดยละเอียดชัดเจนว่าจะทำได้แค่ไหน เพียงใด แต่ในทางปฏิบัติถือกันว่าอัยการอาจทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้อย่างกว้างขวาง เช่น การสอบสวนบุคคลใดเป็นผู้ต้องหาเพิ่มเติมจากที่เจ้าพนักงานตำรวจได้สอบสวน

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

ในประเทศญี่ปุ่นพนักงานอัยการจะเป็นผู้ตั้งข้อหาทั้งในชั้นสอบสวนและในชั้นสั่งคดี โดยไม่ว่าจะเป็นกรณีที่มีการสอบสวนโดยตำรวจหรือพนักงานอัยการ อำนาจในการนำข้อเท็จจริงนั้นมาปรับกับข้อกฎหมายเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ อีกทั้งหากมีการจับกุมผู้ต้องสงสัยก็จะต้องผู้นำตัวส่งพนักงานอัยการพร้อมทั้งพยานหลักฐานที่รวบรวมได้ไว้ในเบื้องต้นภายใน

48 ชั่วโมง ซึ่งเป็นการส่งสำนวนการสอบสวนให้แก่พนักงานอัยการแล้ว และหากพนักงานอัยการเห็นว่าพยานหลักฐานไม่เพียงพอก็ต้องปล่อยตัวผู้ต้องสงสัยผู้นั้นไป มีอำนาจให้คำแนะนำในการพิจารณาคดีที่เจ้าหน้าที่ตำรวจเกี่ยวกับการตรวจสอบของพวกเขา อย่างเช่น คำแนะนำจะได้รับโดยการตั้งคำถามมาตรฐานทั่วไปที่เป็นธรรม การตรวจสอบและเรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติ ตามการฟ้องร้องตลอดจนมีอำนาจสั่งการเพื่อให้ตำรวจให้ความร่วมมือในการสอบสวน

จากบทบาทของอัยการของไทย ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น จะพบว่าอัยการของประเทศฝรั่งเศส และญี่ปุ่นมีบทบาทมากในการดำเนินคดีชั้นก่อนฟ้อง โดยในการดำเนินคดีชั้นก่อนฟ้องของอัยการ จะมีนายตำรวจฝ่ายคดีเป็นผู้ช่วยเหลือ รวมทั้งผู้พิพากษาสอบสวนเป็นผู้ทำการสอบสวน ระบบการสอบสวนฟ้องร้องของฝรั่งเศสเป็นกระบวนการเดียวกัน มีความเป็นเอกภาพโดยองค์กรอัยการ มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบ สำหรับประเทศญี่ปุ่นตำรวจท้องถิ่นจะเป็นผู้รับผิดชอบเบื้องต้นในการสอบสวนคดีอาญาทุกประเภทในจังหวัดนั้น ๆ แล้วรายงานต่ออัยการ สำนักงานอัยการจะมอบหมายให้อัยการคนหนึ่งรับผิดชอบคดี ส่วนใหญ่แล้วตำรวจและพนักงานอัยการจะร่วมมือกันในการสอบสวนจนเสร็จสิ้น และการสอบสวนของตำรวจหรือพนักงานสอบสวนเป็นเพียงการสอบสวนเบื้องต้น ส่วนการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เพิ่มเติมเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ พนักงานอัยการอาจสั่งให้ตำรวจดำเนินการสอบสวนต่อไป หรือในคดีที่มีความสำคัญจะสอบสวนคดีด้วยตนเองก็ได้แล้วจึงสั่งวินิจฉัยสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี

สรุปได้ว่าการดำเนินคดีชั้นก่อนฟ้องของประเทศฝรั่งเศสและญี่ปุ่นมีการร่วมมือกันระหว่างองค์กรที่ทำหน้าที่ในการค้นหาความจริง โดยองค์กรอัยการเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบ สำหรับประเทศไทยบทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีชั้นเจ้าพนักงานมีไม่มากนัก เนื่องจากการสอบสวนฟ้องร้องของไทยแบ่งแยกออกจากกันเด็ดขาด และพนักงานสอบสวนเป็นผู้ทำการสอบสวน แม้ว่ากฎหมายให้อำนาจอัยการทำการสอบสวนคดีหลายประเภท แต่ก็เป็นที่ไปในลักษณะขาดการมีส่วนร่วมหรือวางเฉย

#### 4.1.3 อำนาจฟ้องคดีอาญา

##### 1. ประเทศไทย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย องค์กรหลักที่ทำหน้าที่ฟ้องคดีคือพนักงานอัยการในคดีความผิดอาญาต่อแผ่นดิน และเป็นการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ เห็นได้จากที่กฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะได้ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 21

## 2. ประเทศฝรั่งเศส

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

## 3. ประเทศญี่ปุ่น

ในประเทศญี่ปุ่นอำนาจฟ้องคดีเป็นของรัฐแต่เพียงผู้เดียว ไม่มีการฟ้องคดีโดยผู้เสียหายหรือโดยเจ้าหน้าที่สอบสวน หรือโดยคณะลูกขุนใหญ่ หรือระบบไต่สวนมูลฟ้อง การฟ้องคดีเป็นอำนาจของพนักงานอัยการแต่ฝ่ายเดียว ยกเว้นบางกรณีที่พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่แล้วผู้เสียหายไม่เห็นด้วย ก็สามารถร้องขอต่อศาลให้มีการฟ้องคดีได้ หากศาลไต่สวนว่าคดีมีมูลก็อาจอนุญาตให้ผู้เสียหายฟ้องคดีโดยแต่งตั้งทนายความให้ เรียกว่าการฟ้องคดีโดยผ่านกระบวนการทางศาล หรืออีกกรณี โดยผ่านคณะกรรมการตรวจสอบการฟ้องคดี

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

สรุปได้ว่าทั้งประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส และประเทศญี่ปุ่น มีองค์กรอัยการทำหน้าที่หลักในการฟ้องคดี และการฟ้องคดีของอัยการก็เป็นการฟ้องคดีตามดุลพินิจ ซึ่งถือว่าเป็นผลดีต่อระบบการอำนวยความสะดวกทางอาญาเป็นอย่างยิ่ง แต่เมื่อพิจารณาระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยเปรียบเทียบกับฝรั่งเศส และญี่ปุ่นแล้ว เห็นว่าการที่ประเทศไทยแยกอำนาจการสอบสวน

ฟ้องร้องออกจากกันอย่างเด็ดขาด ทำให้เกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการสั่งคดีของอัยการ และการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาล ซึ่งต่างจากประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่นที่ กระบวนการสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจเดียวกัน ทำให้การดำเนินคดีมีความเป็นเอกภาพ

## 4.2 วิเคราะห์ปัญหาการดำเนินคดีอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

### 4.2.1 ปัญหาการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางและอิสระจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีมาแต่เดิม โดยมีความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ให้เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นกลางและอิสระและมุ่งตรวจสอบอำนาจของรัฐให้ครอบคลุมทุกระดับและรอบด้านโดยกลไกที่มีประสิทธิภาพ มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐทุกระดับ โดยตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับเป็นไปอย่างรอบด้าน ทั้งการตรวจสอบความผิดทางวินัย ความผิดทางอาญา การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยมีการแบ่งแยกกระบวนการตรวจสอบทางกฎหมาย และทางการเมืองไว้อย่างชัดเจน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้จัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นทำหน้าที่เป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีมาแต่เดิม ที่ปราศจากความเป็นอิสระและเป็นกลาง โดยเฉพาะในกรณีของการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยเพื่อชี้มูลความผิดทางอาญา ที่ปรากฏข้อบกพร่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจเพียงแต่การชี้ว่าเรื่องที่สอบสวนมีมูลความผิดทางวินัยหรือไม่ จากนั้นผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐก็จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัยเพื่อพิจารณาใหม่ และส่งผลให้การสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกือบไม่มีความหมาย เพราะไม่จำเป็นที่ผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกชี้มูลตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ กรณีเช่นนี้เท่ากับเป็นการเปิดช่องให้ผู้บังคับบัญชามีโอกาสปกป้องพรรคพวกของตนได้ ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาก็มีหลายกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับการขนานนามว่า “เสือกระดาษ”<sup>3</sup> สำหรับกรณีการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยเพื่อชี้มูลความผิดทางอาญาก็เช่นเดียวกัน เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องแจ้งให้พนักงานสอบสวนรับไปดำเนินการต่อไป โดยพนักงาน

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

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

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

ภารกิจในด้านการปราบปราม ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อส่งเรื่องให้วุฒิสภากดออกคนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง คือ ผู้บริหารระดับอธิบดีขึ้นไป ซึ่งถูกกล่าวหาว่าทุจริตและร้ายวณผิดปกติดอกจากตำแหน่ง และไต่สวนวินิจฉัยผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐว่าทุจริตและร้ายวณผิดปกติ เพื่อดำเนินการด้านวินัยทางอาญาและให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน โดยการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองอื่น ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากอัยการสูงสุดไม่เห็นด้วยก็ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาพิจารณาและหากหาข้อยุติไม่ได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความฟ้องแทน ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ให้ฟ้องที่ศาลซึ่งมีเขตอำนาจโดยมีกระบวนการเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และหากผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะฟ้องเอง สำหรับการดำเนินการทางวินัยกับผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชา หรือต้นสังกัดส่งลงโทษโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ส่วนคดีอาญาและร้ายวณผิดปกติก็นำส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจหากมีข้อขัดแย้งก็ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วม หากหาข้อยุติไม่ได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจฟ้องเองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องแทน และหากการไต่สวนปรากฏว่ามีกรให้สิทธิหรือเอกสารสิทธิโดยไม่ชอบ ก็ส่งเรื่องให้ต้นสังกัดดำเนินการส่งเรื่องให้ศาลเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิต่อไป นอกจากนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจสอบสวนในคดีซึ่งเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ (กฎหมายฮั้ว) โดยมีอำนาจและฐานะเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมีอำนาจ

เช่นเดียวกับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและผู้ว่าราชการจังหวัด ในกระบวนการสั่งคดีของพนักงานอัยการ<sup>4</sup>

จากภารกิจในด้านการปราบปราม ที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มุ่งหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และความผิดที่เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับสูง ในกรณีที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดดังกล่าวต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องกล่าวหาขึ้นเพียงพอดต่อการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการจะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินคดีแทน ประกอบด้วยประธานอนุกรรมการ และอนุกรรมการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดตามความเชี่ยวชาญในแต่ละประเภทคดี โดยมีพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นอนุกรรมการ และเลขานุการ และอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ<sup>5</sup> ซึ่งการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อจะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิดทางอาญา กล่าวคือ เมื่อคณะอนุกรรมการไต่สวนเห็นว่า การไต่สวนข้อเท็จจริงได้ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการวินิจฉัยมูลความผิดของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ก็จะวินิจฉัยความผิดของผู้ถูกกล่าวหาทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย แล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำการอันเป็นมูลความผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่อย่างไร<sup>6</sup> เสนอต่อประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาได้มีมูลความผิดทางอาญา ก็จะส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจ<sup>7</sup> ขั้นตอนดังกล่าวถือเป็นขั้นตอนเดียวกับขั้นตอนของพนักงานสอบสวนที่รวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดส่งพนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาล

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

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

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

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

เห็นว่าการไต่สวนข้อเท็จจริง ถือว่าเป็นการดำเนินกระบวนการหลักในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นการแสวงหาพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงทั้งหลายเพื่อพิสูจน์ว่า ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำความผิดจริงหรือไม่ และการไต่สวนข้อเท็จจริงมีลักษณะเหมือนกับการไต่สวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประการหนึ่งในลักษณะที่ว่า เป็นต้นธารของกระบวนการยุติธรรมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

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

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

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

โดยที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นองค์กรหนึ่งที่ทำหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญา เช่นเดียวกับองค์กรตำรวจ จากปัญหาการแยกอำนาจสอบสวนฟ้องร้องของระบบการดำเนินคดีอาญาที่พนักงานอัยการไม่ได้เข้ามาร่วมสอบสวนคดีตั้งแต่เริ่มต้นดังเช่นในระบบอัยการสากล กล่าวคือองค์กรที่ทำหน้าที่ในชั้นก่อนฟ้อง ขาดความร่วมมือกันและความเป็นเอกภาพในการค้นหาความจริงอันเป็นหลักการดำเนินคดีอาญา โดยรัฐก่อให้เกิดผลกระทบต่อการศึกษาคดีของอัยการ โดยอัยการสูงสุดมีความเห็นขัดแย้งในสำนวนไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นำไปสู่การตั้งข้อไม่สมบูรณ์ระหว่างอัยการสูงสุดกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากความขัดแย้งหาข้อยุติไม่ได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทน โดยจะได้วิเคราะห์ถึงปัญหาดังกล่าวต่อไป

#### 4.2.2 ปัญหาการให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช.ฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทน

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

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

ก่อน เมื่อบุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช. ไม่มีความเชี่ยวชาญในการฟ้องคดีอาญา จึงเป็นที่มาของการตั้งทนายความฟ้องคดีแทน

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

ในนานาอารยประเทศได้กำหนดให้อัยการมีหน้าที่สอบสวนคดีอาญา ควบคุมดูแลตำรวจในการสอบสวนคดีอาญา และมีอำนาจในการฟ้องคดีอาญา ซึ่งการสอบสวนไม่ว่าจะกระทำโดยตำรวจหรือพนักงานอัยการก็ถือว่าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งแต่ละประเทศได้กำหนดอำนาจหน้าที่สำคัญเพื่อการดำเนินการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญา

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

จะดำเนินคดีอาญาได้ แต่ผู้เสียหายจะทำให้คดีของอัยการเสียหายไม่ได้ ซึ่งแสดงว่ารัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญานั้นเอง ดังนั้นจากเหตุผลที่กล่าวมาจึงควรให้อัยการสูงสุดเพียงองค์กรเดียวทำหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งองค์กรอัยการนั้นถือเป็นทนายแผ่นดิน ในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจนี้

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

#### 4.2.3 ปัญหาการแยกอำนาจสอบสวนฟ้องร้อง

ระบบการดำเนินคดีอาญาในระยะเริ่มแรกของไทยจนถึงสมัยการปฏิรูปกฎหมายและระบบการศาลหลังสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ไม่ได้แยกขั้นตอนการดำเนินคดีโดยให้มี เจ้าพนักงานเป็นผู้ฟ้องคดี และตุลาการเป็นผู้พิจารณาพิพากษาแต่อย่างใด กล่าวคือกระบวนการเริ่มต้น เมื่อบุคคลผู้ยื่นฟ้องคดีต่อกรมรับฟ้อง เมื่อกรมรับฟ้องไว้แล้วก็จะส่งคำฟ้องไปยังลูกขุนเพื่อพิจารณาว่า จะมีคำสั่งให้รับฟ้องหรือไม่ หากมีคำสั่งให้รับฟ้องก็จะส่งคำฟ้องไปยังตระลาการศาลต่าง ๆ ทำการไต่สวนและพิจารณาพิพากษาคดี เมื่อพิพากษาคดีแล้วก็จะส่งคำพิพากษาไปยังผู้ปรับบทเพื่อกำหนดบทลงโทษต่อไป เห็นว่าระบบการดำเนินคดีมีความสลับซับซ้อนไม่มีความเป็นเอกภาพ ลักษณะงานของพนักงานอัยการในฐานะทนายแผ่นดินจึงยังไม่เกิดขึ้น แม้ว่าจะมี เจ้าพนักงานประเภทหนึ่งเรียกว่า “ยกกระบัตร” ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายประการ เช่น การแนะนำเจ้าเมืองในส่วนภูมิภาคในด้านการอำนวยความยุติธรรม ระบุข้อพิพาทของราษฎร การปฏิบัติราชการบ้านเมืองให้

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

ถูกต้องตามนิติประเพณี ตลอดจนกำกับให้เจ้าเมืองทำหน้าที่การรบทัพป้องกันราชอาณาจักร แล้วรายงานความเป็นไปให้พระมหากษัตริย์ทราบ

ในการปฏิรูปกฎหมายครั้งนั้นไทยได้รับอิทธิพลแนวคิดจากระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศภาคพื้นยุโรป โดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศส ในการปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยนั้น ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมิโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน รัตนโกสินทร์ศก 115 และได้มีพระราชบัญญัติยกเลิกวิธีพิจารณาโจรผู้ร้ายจารีตนครบาล รัตนโกสินทร์ศก 115 ด้วย<sup>10</sup>

หลังจากเริ่มบังคับใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความมิโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ทำให้การดำเนินคดีอาญาของไทยเริ่มเข้าสู่กฎหมายสมัยใหม่ตามแบบอย่างของนานาอารยประเทศมากยิ่งขึ้น ก่อนจะมีการยกร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายที่กระทำในรูปแบบประมวลกฎหมาย (Codification) ที่กระทำตามแบบอย่างภาคพื้นยุโรป

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

โครงสร้างการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานี้ ได้แยกการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกัน โดยให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวน และพนักงานอัยการรับผิดชอบการฟ้องร้องซึ่งในการสอบสวนนั้น พนักงานสอบสวนมีอำนาจหน้าที่ทั้งการรวบรวมพยานหลักฐานและการใช้มาตรการบังคับ โดยพนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาชั้นศาล มิได้เข้ามามีส่วนในการ

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

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

ตรวจสอบความถูกต้อง เหมาะสมแต่อย่างใด อีกทั้งกฎหมายยังให้อำนาจพนักงานฝ่ายปกครองและ นายตำรวจชั้นผู้ใหญ่เป็นผู้ออกกฎหมายอาญา คือ หมายค้น และหมายจับ อีกด้วย

นับแต่นั้นมาระบบการสอบสวนคดีอาญาของประเทศไทย พนักงานสอบสวน จึงมีอำนาจสอบสวน โดยอิสระและเด็ดขาดปราศจากการตรวจสอบจากองค์กรอื่นในกระบวนการ ยุติธรรม เช่น ทนายความ อัยการ และ ศาลไม่อาจมีส่วนรับรู้หรือ ตรวจสอบ การรวบรวม พยานหลักฐานและการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาในชั้นสอบสวนได้ แม้กฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการ เข้าไปร่วมทำการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนในบางคดี หรือมีอำนาจในการสั่งสอบสวน เพิ่มเติมเมื่อเห็นว่าพยานหลักฐานในสำนวนยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ แต่ในทางปฏิบัติพนักงาน อัยการซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่ในการสั่งคดีและการว่าความในศาลไม่ได้รู้เห็นการดำเนินการของ พนักงานสอบสวนในการสอบสวนเพราะไม่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการรวบรวมพยานหลักฐาน คงมี หน้าที่เพียงพิจารณาข้อเท็จจริง ไปตามสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนได้ทำขึ้นเท่านั้น ระบบกฎหมายดังกล่าวจึงทำให้พนักงานอัยการไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องของ พยานหลักฐานที่เจ้าพนักงานตำรวจรวบรวมไว้นั้นได้ ทั้ง ๆ ที่พนักงานอัยการเป็นผู้นำคดีไปสู่การ พิจารณาของศาลแต่กลับมีส่วนร่วมในการสอบสวนน้อยมาก แม้พนักงานอัยการจะมีอำนาจสั่งให้ พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ แต่หากพนักงานสอบสวนส่งสำนวนให้พนักงาน อัยการ พิจารณาล่าช้าจนใกล้ครบกำหนดฝากขังผู้ต้องหาแล้ว ซึ่งเมื่อครบกำหนดระยะเวลาฝากขัง ตามกฎหมายแล้ว หากพนักงานอัยการยังไม่สามารถฟ้องผู้ต้องหาได้ก็ต้องปล่อยผู้ต้องหาไปเพราะ หมดระยะเวลาในการควบคุมตัวแล้ว จากนั้นเมื่อสำนวนพร้อมฟ้องเมื่อใดก็ต้องออกหมาย เรียก หรือขออนุมัติศาลออกหมายจับผู้ต้องหาเพื่อนำตัวมาขึ้นฟ้องต่อศาลต่อไป อาจส่งผลต่อการ ใช้ ดุลพินิจอย่างรอบคอบในการสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการ และส่งผลเสียต่อ คดีในชั้นพิจารณา ของศาลได้

ปัญหาเกี่ยวกับการสอบสวนดังกล่าวข้างต้นถือได้ว่าเป็นปัญหาในเชิงหลักการหรือ ทฤษฎี การดำเนินคดีอาญาเนื่องจากระบบการดำเนินคดีในชั้นก่อนฟ้อง (Pretrial Stage) ใน ประเทศไทยได้ แบ่งแยกการสอบสวนคดีอาญา (Investigation) ออกจากการฟ้องร้องคดีอาญา (Prosecution) โดยเด็ดขาดซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดให้พนักงานสอบสวน เป็นผู้มีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง<sup>12</sup>และห้ามมิให้ อัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยมิได้มีการ สอบสวนในความผิคนั้นก่อน<sup>13</sup>ซึ่งจากผลของการแบ่งแยกอำนาจการสอบสวนและฟ้องร้องออก จากกันโดยเด็ดขาด เช่น นี้ทำให้เกิดปัญหาเกี่ยวเนื่องโดยตรงกับการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการอยู่

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

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

หลายประการ เช่น พนักงานอัยการไม่มีโอกาสได้สัมผัสและรับรู้เกี่ยวกับพยานหลักฐานโดยตรงแต่จะพิจารณาจากสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนจัดส่งมา ทำให้ไม่มีโอกาสที่จะตรวจสอบถึงข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานได้อย่างละเอียดครบถ้วน ส่งผลให้เกิดความผิดพลาดในการพิจารณาสั่งคดี มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน ตลอดจนกระทบถึงประสิทธิภาพในการดำเนินคดีในชั้นศาล แม้ว่าพนักงานอัยการจะมีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่ง พยานคนหนึ่งคนใดมาให้พนักงานอัยการซักถามได้ก็ตามแต่ในทางปฏิบัติการสอบสวนเพิ่มเติมก็ดี การส่งพยานมาซักถามเพิ่มเติมก็ดียะทำได้เฉพาะในกรอบรูปคดีเดิมที่พนักงานสอบสวนได้วางไว้ ทั้งนี้เพราะพนักงานอัยการไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบข้อเท็จจริงด้วยตัวเอง การที่พนักงานอัยการไม่มีโอกาสได้เข้าร่วมการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้นทำให้ไม่ทราบข้อเท็จจริงอย่างถ่องแท้ในคดีส่งผลโดยตรงต่อบทบาทของพนักงานอัยการในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาและผู้เสียหาย เพราะหากพนักงานอัยการมีโอกาสได้รับทราบถึงการสอบสวนตั้งแต่เบื้องต้นก็อาจจะเป็นหลักประกันแก่ผู้บริสุทธิ์ที่อาจตกเป็นผู้ต้องหา ทำให้ไม่ต้องได้รับความเดือดร้อนจากกระบวนการยุติธรรม

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

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

รัฐ เป็นผู้รับผิดชอบและมีความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีชั้นศาล โดยนำสืบพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงตามคำฟ้อง<sup>15</sup>ซึ่งจำเป็นต้องเข้าไปทำการสอบสวนตั้งแต่เริ่มต้น เพื่อจะได้เข้าไปรวบรวมพยานหลักฐานให้ครบถ้วนสมบูรณ์ เพราะการตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อหาข้อยุติดังกล่าวนี้ส่งผลทำให้การดำเนินคดีมีความล่าช้า ส่งผลกระทบทำให้การแสวงหาพยานหลักฐานเป็นไปได้โดยยากลำบาก และการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษกระทำได้อย่างขึ้น และทำให้สภาพการบังคับใช้กฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้รับความเสียหาย เห็นได้ว่าการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือการสอบสวนคดี โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นขั้นตอนที่มีผลกระทบต่อความอำนวยความยุติธรรมทั้งระบบเป็นอย่างมาก เพราะการสอบสวนเป็นต้นธารแห่งความยุติธรรม เพราะ หากกระทำไปโดยไม่ถูกต้อง ไม่โปร่งใส หรือไม่ยุติธรรม ย่อมส่งผลกระทบต่อขั้นตอนการดำเนินคดีในชั้นอัยการ และศาล จึงกล่าวได้ว่า การไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นกระบวนการหลักในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเป็นกระบวนการที่มุ่งหมายให้องค์กรนี้นำไปใช้ดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งหลาย ฉะนั้นจึงควรให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ร่วมมือกับพนักงานอัยการ ในการตรวจสอบความจริงในชั้นก่อนฟ้อง กล่าวคือกำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริงกับคณะอนุกรรมการไต่สวนตั้งแต่เริ่มคดี จะทำให้ลดการตั้งข้อไม่สมบูรณ์ และทำให้การดำเนินคดีมีความรวดเร็ว อันนำไปสู่การอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนได้อย่างแท้จริง

---

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