

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อัยการนับเป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่สำคัญ นอกจากนี้ พนักงานอัยการยังมีบทบาทหน้าที่สำคัญอย่างยิ่งในกระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะการดำเนินคดีอาญา ซึ่งการดำเนินคดีอาญาในศาลยุติธรรมของประเทศไทยใช้ระบบกล่าวหา (Accusatorial System) ซึ่งระบบดังกล่าวพนักงานอัยการและเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมคุ้นเคยและมีความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีอาญามาเป็นเวลานาน อาจกล่าวได้ว่าคงไม่มีนักกฎหมายคนใดจะคาดคิดว่าประเทศไทยจะได้นำเอาระบบการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน (Inquisitorial System) มาใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีอาญาของไทย โดยเริ่มตั้งแต่มีการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นเมื่อวันที่ 9 มีนาคม 2544 และตามมาด้วยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลอาญาแผนกคดีค้ามนุษย์ จนกระทั่งเมื่อวันที่ 16 สิงหาคม 2559 ได้มีประกาศในราชกิจจานุเบกษา¹ ให้มีพระราชจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ.2559 ซึ่งการพิจารณาทุจริตและประพฤติมิชอบในศาลดังกล่าวได้กำหนดให้ใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดี² ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติ วิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ.2559 ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 30 กันยายน 2559

¹ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 137 ตอน 71 ก, วันที่ 16 สิงหาคม 2559, หน้า 1-7.

² มาตรา 6 วิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบให้ใช้ระบบไต่สวนและเป็นไปโดยรวดเร็วตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้และข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติและข้อบังคับดังกล่าว ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวงมาใช้บังคับเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้

คดีทุจริตและประพฤติมิชอบใดมีข้อหาความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดียาเสพติดหรือข้อหาความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าย่อมอยู่ด้วย ให้นำบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีดังกล่าวมาใช้บังคับแก่ข้อหาความผิดนั้นเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้.

จะเห็นได้ว่าระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ได้เริ่มเข้ามามีอิทธิพลต่อการพิจารณาคดีที่สำคัญและเป็นนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาลไทย

จากการที่ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาของไทยได้ใช้ระบบกล่าวหา (Accusatorial System) มาโดยตลอดนับเป็นเวลาหลายทศวรรษ จึงทำให้บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมของไทย ไม่ว่าจะเป็นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ศาล รวมถึงทนายความย่อมมีความรู้ ความเข้าใจ และมีความเชี่ยวชาญในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาในระบบกล่าวหาเป็นอย่างดี แต่เมื่อประเทศไทยได้นำระบบไต่สวนมาใช้ในการพิจารณาคดีบางประเภทยอมทำให้บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมต่างรู้สึกกังวลและสับสนเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพราะบทบาทในการพิจารณาในระบบไต่สวนของไทย ศาลยุติธรรม โดยมีประธานศาลฎีกาจะเป็นผู้ออกข้อบังคับของศาลฎีกาในการดำเนินกระบวนการพิจารณารวมทั้งได้มีพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีดังกล่าวด้วย แต่อย่างไรเมื่อพิจารณาคดีตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบดังกล่าวก็ไม่เป็นไปตามต้นแบบระบบไต่สวนของประเทศฝรั่งเศสแต่อย่างใด คงเป็นไปในลักษณะกึ่งๆ ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน ซึ่งยิ่งทำให้สร้างความลำบากใจให้บุคลากรในกระบวนการยุติธรรมเมื่อนำระบบไต่สวนมาใช้ ทั้งนี้เพราะบุคลากรดังกล่าวข้างต้นยังขาดความรู้ ความเข้าใจ และความชำนาญในระบบไต่สวน หรือหากผู้ที่เข้าใจและมีความชำนาญก็เป็นเพียงส่วนน้อย ยังไม่เพียงพอกับปริมาณคดีที่นับวันจะเพิ่มมากขึ้น

นอกจากนี้บทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาในระบบกล่าวหา พนักงานก็มีความรู้ ความเข้าใจในระบบกล่าวหาเป็นเวลานาน การฝึกอบรมพนักงานอัยการตั้งแต่เริ่มเข้ารับราชการก็เน้นการสอนและให้ความรู้เกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาในศาลโดยใช้ระบบกล่าวหาโดยตลอด มีเพียงพนักงานอัยการบางคนที่ไปศึกษาเล่าเรียนในต่างประเทศเกี่ยวกับการพิจารณาคดีอาญาในระบบไต่สวน แต่เป็นเพียงส่วนน้อยและไม่เพียงพอสำหรับการรองรับการพิจารณาคดีอาญาในระบบไต่สวน เพราะการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาในศาลโดยใช้ระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนมีความแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง กล่าวคือ

ระบบกล่าวหา (Accusatorial System)³ เป็นวิธีพิจารณาคดีที่พัฒนาขึ้นมาใช้แทนการแก้แค้นกันเป็นส่วนตัว โดยให้ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีได้เองในฐานะเป็นผู้กล่าวหา ผู้พิพากษาผู้ตัดสินคดีไม่มีอำนาจกล่าวหา ยกประเด็น หรือนำสืบพยานหลักฐาน แต่จะทำหน้าที่เป็นคนกลางพิจารณาคดีโดยเปิดเผยและด้วยวาจา มีวิวัฒนาการมาจากการพิจารณาคดีในสมัยโบราณที่ใช้วิธี

³ โสภณ รัตนกร, คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน, สำนักพิมพ์นิติบรรณาการ พิมพ์ครั้งที่ 9 พ.ศ. 2551 หน้า 1 ถึงหน้า 5.

ทรมาน (Trial by Ordeal) และการใช้วิธีให้คู่ความต่อสู้กัน (Trial by Battle) มีคู่ต่อสู้ 2 ฝ่าย ศาลเป็นคนกลาง และต่อมาได้พัฒนามาเป็นการให้พิสูจน์ความผิดหรือบริสุทธิ์โดยพยานหลักฐานที่โจทก์จำเลยนำสืบต่อสู้คดีกัน ระบบนี้จึงเน้นเป็นพิเศษว่าจำเลยในคดีอาญาได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าโจทก์จะพิสูจน์ให้ศาลเห็นจนสิ้นสงสัยว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริง ศาลเป็นคนกลางผู้ทำหน้าที่ควบคุมดูแลให้คู่ความทั้งสองฝ่ายดำเนินคดีตามกฎหมายเกณฑ์ที่วางไว้ในกฎหมายลักษณะพยานเท่านั้น ศาลจะมีบทบาทในการเสาะหาข้อเท็จจริงในคดีน้อยมาก เป็นเรื่องที่คู่ความแต่ละฝ่ายจะต้องเสนอข้อเท็จจริงและตรวจสอบข้อเท็จจริงกันเอง ศาลมีดุลพินิจเกี่ยวกับการดำเนินคดีน้อย

ระบบไต่สวน (Inquisitorial System)⁴ เป็นระบบที่พัฒนาต่อมาจากการแก้แค้นเป็นส่วนตัว ด้วยการยกเลิกการให้ผู้เสียหายเป็นผู้กล่าวหาเอง เป็นให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่แทน ผู้พิพากษาเปลี่ยนสถานะจากการเป็นคนกลางมาเป็นผู้ทำการไต่สวนค้นหาความจริงด้วยตนเอง ดังนั้นการพิจารณาคดีจึงมิใช่เป็นการต่อสู้กันระหว่างผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา แต่เป็นการต่อสู้คดีระหว่างจำเลยกับรัฐ การพิจารณาคดีมิได้กระทำโดยเปิดเผย แต่พิจารณาด้วยเอกสารมากกว่าการเบิกความ ศาลในระบบนี้จึงมีบทบาทในการค้นหาความจริงมากกว่าการเบิกความ โดยจะทำหน้าที่ซักถามพยานเอง คู่ความจะซักถามพยานได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลก่อน กฎเกณฑ์การดำเนินคดีจึงไม่เคร่งครัดเหมือนระบบกล่าวหาที่จำเป็นต้องมีเพื่อให้คู่ต่อสู้คัดค้านภายใต้กฎเกณฑ์ของกฎหมาย

ตารางที่ 1.1 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน

ระบบกล่าวหา	ระบบไต่สวน
(1) ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีได้เองในฐานะเป็นผู้กล่าวหา	(1) เจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่เป็นผู้กล่าวหาแทนผู้เสียหาย
(2) ผู้เกี่ยวข้องในการพิจารณาคดีมี 3 ฝ่าย คือ คู่กรณี 2 ฝ่าย ต่อสู้กัน และศาลเป็นคนกลาง	(2) ผู้เกี่ยวข้องในการพิจารณาคดีมีเพียง 2 ฝ่าย คือ ศาลเป็นผู้ไต่สวนและจำเลยเป็นผู้ไต่สวนไม่จำเป็นต้องมีคนกลาง

⁴ อ้างถึงแล้วใน 3.

ตารางที่ 1.1 (ต่อ)

ระบบกล่าวหา	ระบบไต่สวน
(3) ศาลมีบทบาทในการค้นหาความจริงด้วยตนเองน้อยเป็นหน้าที่ของคู่ความแต่ละฝ่าย ต้องเสนอพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้ออ้าง หรือข้อเถียงของตนต่อศาล และศาลจะใช้ดุลพินิจชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานที่คู่ความเสนอต่อศาลเท่านั้น	(3) ศาลมีบทบาทในการค้นหาความจริงด้วยตัวเองมากกว่าจะเป็นหน้าที่ของคู่ความ ศาลจะทำหน้าที่ซักถามพยานด้วยตนเอง คู่ความจะซักถามได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากศาลก่อน
(4) เน้นความเท่าเทียมกันในการต่อสู้คดีของคู่ความเป็นหลัก แต่การพิจารณาจึงจำเป็นต้องกระทำต่อหน้าจำเลย และจำเลยในคดีอาญาจะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้โดยสิ้นสงสัยว่าจำเลยเป็นผู้กระทำผิด	(4) ไม่เน้นความเท่าเทียม ในการต่อสู้คดี การพิจารณาคดีอาญาจึงอาจกระทำลับหลังจำเลยได้ และศาลมีหน้าที่ค้นหาความจริงจน สิ้น สงสัยว่าจำเลยมีความผิดหรือเป็นผู้บริสุทธิ์ ไม่มีการยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย
(5) ศาลเป็นคนกลาง จึงมีหน้าที่ควบคุมให้คู่ความต่อสู้คดีกันตามกฎหมายของการพิจารณาและสืบพยานหลักฐาน รวมทั้งกฎหมายที่วางไว้ในกฎหมายลักษณะพยานหลักฐานอย่างเคร่งครัด	(5) เนื่องจากศาลทำหน้าที่ค้นหาความจริงด้วยตนเองเป็นสำคัญ กฎเกณฑ์และระเบียบวิธีพิจารณาจึงไม่เข้มงวดกวดขันเหมือนในระบบกล่าวหา

จากการที่ผู้วิจัยได้นำเสนอมาแต่ต้นถึงระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน จะเห็นว่ามีข้อแตกต่างอย่างมากในสาระสำคัญ เพราะระบบกล่าวหาสำหรับพนักงานอัยการมีหน้าที่นำพยานหลักฐานมาสืบ เพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลย ส่วนจำเลยมีหน้าที่นำพยานหลักฐานเข้าหักล้างพยานของพนักงานอัยการ และศาลทำหน้าที่เป็นกลางและพิจารณาพิพากษาไปตามพยานหลักฐาน

แต่สำหรับการพิจารณาคดีอาญาในระบบไต่สวน ศาลหรือผู้พิพากษาจะเป็นผู้ค้นหาความจริงทั้งหมดในคดีและมีบทบาทหน้าที่มากในการพิจารณาคดี

ดังนั้นจึงเกิดปัญหาขึ้นมาแล้วว่าบทบาทของพนักงานอัยการที่มีแต่เดิมโดยใช้การพิจารณาคดีในระบบกล่าวหาจะปรับตัวอย่างไรให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญานั้นบรรลุจุดประสงค์และเกิดความเป็นธรรมสำหรับทุกๆ ฝ่าย

จากสภาพปัญหาดังกล่าวผู้วิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงบทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ โดยศึกษาว่าจะทำอย่างไรให้พนักงานอัยการมีบทบาทหน้าที่สำคัญในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาในศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งศึกษาถึงกลไกของพนักงานอัยการที่จะดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอาญาในศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ทั้งนี้เพื่อให้เห็นว่าพนักงานอัยการมีบทบาทที่สำคัญ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อคู่ความและกระบวนการยุติธรรมโดยการใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาทพนักงานอัยการในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

2.2 เพื่อศึกษาบทบาทพนักงานอัยการในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของต่างประเทศและของไทย

2.2 เพื่อศึกษาแนวทางในการพัฒนาการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบและแนวทางแก้ไขปัญหของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

3. สมมติฐานของการศึกษา

เมื่อปัญหาทุจริตนับว่าเป็นปัญหาที่ร้ายแรง เป็นอาชญากรรมและเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงของประเทศ จึงมีกฎหมายกำหนดให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของเจ้าหน้าที่รัฐในคดีทุจริตใช้ระบบไต่สวน เพื่อให้ศาลพิจารณาพิพากษาคดีทุจริตได้อย่างมีมาตรฐาน ถูกต้องเป็นธรรม รวดเร็ว และมีประสิทธิภาพ แต่การใช้ระบบไต่สวนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ของไทย อัยการ ศาล และทนายความ ยังไม่มีความรู้เพียงพอ เนื่องจากมีความเคยชินกับการใช้การพิจารณาในระบบกล่าวหามาเป็นเวลานาน

ดังนั้น หากจะทำให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาเป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรมกับทุกฝ่ายแล้ว ศาลจะต้องใช้หลักการพิจารณาคดีของระบบไต่สวนที่ถูกต้องเคร่งครัด และเพิ่มบทบาทอำนาจให้พนักงานอัยการผู้ดำเนินคดีในศาล ก็จะทำให้ผลการดำเนินคดีเป็นไปอย่างถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ

4. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาเฉพาะบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ.2559 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีอาญาทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2560 และข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยวิธีการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559 ยกเว้นคดีเกี่ยวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561

5. วิธีดำเนินการศึกษา

การจัดทำรายงานการวิจัยฉบับนี้เป็นการทำวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากคำรากฎหมาย พระราชบัญญัติ บทความ วารสารทางวิชาการ ระเบียบข้อบังคับ เพื่อทำการวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหา นอกจากนี้ยังใช้วิธีการสัมภาษณ์เจาะลึก (Indepth-Interview) โดยสัมภาษณ์บุคคลผู้ให้ข้อมูลเป็นสำคัญ (KeyInformant) ได้แก่ ผู้พิพากษา จำนวน 1 คน พนักงานอัยการผู้ฟ้องคดีต่อศาลคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ จำนวน 1 คน และทนายความ จำนวน 1 คน

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาทพนักงานอัยการในการดำเนินคดี
ทุจริตและประพฤติมิชอบ

6.2 ทำให้ทราบถึงบทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติ
มิชอบของต่างประเทศและของไทย

6.2 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการพัฒนาการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบและ
แนวทางแก้ไขปัญหของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

