

ชื่อวิทยานิพนธ์ บทบาทพนักงานอัยการในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

ผู้วิจัย นายณัฐพงษ์ สุวรรณพานิชย์ รหัสนักศึกษา 2594002434 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา (1) ศาสตราจารย์ ดร.ธวัชชัย สุวรรณพานิช (2) รองศาสตราจารย์ลาวัลย์ หอนพรัตน์
ปีการศึกษา 2560

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาทพนักงานอัยการในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ศึกษาบทบาทพนักงานอัยการในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ของประเทศไทยและต่างประเทศ ศึกษาแนวทางในการพัฒนาการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และแนวทางแก้ไขปัญหของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นการทำวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร โดยศึกษาจากตำรากฎหมาย พระราชบัญญัติ บทความ วารสารทางวิชาการ ระเบียบข้อบังคับ เพื่อทำการวิเคราะห์หาสาเหตุของปัญหา นอกจากนี้ยังใช้วิธีการสัมภาษณ์เจาะลึกโดยสัมภาษณ์บุคคลผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ได้แก่ ผู้พิพากษา พนักงานอัยการผู้ฟ้องคดีต่อศาลคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ และทนายความ

ผลการศึกษาพบว่าบทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบมีมาก ในขั้นตอนการรับสำนวนการไต่สวน และสำนวนการสอบสวน รวมทั้งการพิจารณาสำนวนก่อนมีคำสั่งใดๆ รวมทั้งการประชุมร่วมในการพิจารณาข้อไม่สมบูรณ์ และก่อนที่จะดำเนินการฟ้องผู้ถูกกล่าวหาต่อศาล แต่เมื่อได้ดำเนินการฟ้องผู้ถูกกล่าวหาต่อศาลแล้วบทบาทของพนักงานอัยการจะลดลงอย่างมากเมื่อเปรียบเทียบกับ การดำเนินคดีในศาลอาญาทั่วไป เพราะการพิจารณาคดีในศาลคดีทุจริตและประพฤติมิชอบใช้ระบบไต่สวนนั้นบทบาทของพนักงานอัยการจะไม่เหมือนกับการดำเนินคดีอาญาทั่วไปที่ใช้ระบบกล่าวหา เพราะบทบาทของพนักงานอัยการจะมีน้อยมาก เนื่องจากศาลเป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงด้วยตนเอง เมื่อศาลแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยตนเอง ศาลจึงไม่สามารถยกเหตุแห่งความสงสัยขึ้นเพื่อยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้กับจำเลย ดังนั้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินคดี จึงควรที่จะแก้กฎหมายให้พนักงานอัยการเข้าร่วมไต่สวนกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตั้งแต่เริ่มพบการกระทำความผิด กระบวนการไต่สวนในศาลควรเปิดโอกาสให้พนักงานอัยการได้ซักถามพยานได้อย่างเต็มที่ หรือมิฉะนั้น ควรใช้ระบบไต่สวนอย่างเต็มที่แบบระบบการไต่สวนของประเทศฝรั่งเศส

คำสำคัญ คดีทุจริต ประพฤติมิชอบ พนักงานอัยการ การดำเนินคดี

Thesis title: The Role of the Prosecutors in Proceeding Corruption and Misconduct Cases

Researcher: Mr. Natthapong Suwanpanich; **ID:** 2594002434; **Degree:** Master of Law;

Thesis advisors: (1) Dr. Thawatchai Suvanpanich, Professor; (2) Lawan Hornopparat, Associate Professor; **Academic year:** 2017

Abstract

The objectives of this Thesis Study are to study the principle and theory of the prosecutor's role in proceeding corruption and malfeasance cases, to compare the role in Thailand with foreign countries, and to study on how to develop more efficient proceeding of corruption and malfeasance cases and more suitable prosecutor's role.

This study is a qualitative, documentary study with collection and analysis of related legal textbooks, acts, laws, regulations and articles, and with in-depth interview of judges, lawyers and prosecutors who proceeded corruption and malfeasance cases to court.

It is found that in proceeding corruption and malfeasance cases, a prosecutor has a lot of roles in the step of investigation, inquiry and consideration of the court files of cases before any order is issued. The prosecutor also takes part in the meeting to examine incomplete points before bringing a case to court to prosecute against the accused person. But after the case has been brought to court, the prosecutor has limited role in comparison with general criminal cases. For corruption and malfeasance cases, the court's consideration is based mainly on the court's own inquiry and facts finding in which the prosecutor is limitedly involved; whereas, for general criminal cases, the court's consideration is based on accusation. It is therefore recommended to amend the law to authorize the prosecutor to join the investigation and inquiry with the Office of National Anti-Corruption from the beginning when a corruption or malfeasance case starts to be detected. The prosecutor should be authorized to fully participate in the inquiry in court, and the French investigation system is also recommended to be applied in Thailand.

Keywords: The Prosecutor's Role in Proceeding Corruption, Malfeasance Cases

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงได้ก็ด้วยความกรุณาอย่างสูงของท่านศาสตราจารย์ ดร. รัชชัย สุวรรณพานิช ที่รับเป็นประธานกรรมการ ท่านรองศาสตราจารย์ลาวัณย์ หอนพรัตน์ อาจารย์ที่ปรึกษา และท่านอาจารย์สัตยา อรุณธาริ กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่ายิ่งในการให้คำแนะนำ ให้แนวความคิด คำปรึกษา ที่เป็นประโยชน์ต่อผู้วิจัย ตลอดจนให้ความช่วยเหลือในการแก้ไขปัญหาต่างๆ อันเกิดขึ้นเนื่องจากการทำวิทยานิพนธ์ ผู้วิจัยรู้สึกซาบซึ้งในพระคุณของท่านอาจารย์ และขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณผู้แต่งตำรา วิทยานิพนธ์ และบทความของท่านทั้งหลายที่ใช้เป็นแหล่งค้นคว้าและข้อมูลประกอบการเขียนและอ้างอิงจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณท่านนิกร ทัสโสโร ผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา ประจำแผนกอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ท่านคมคะเน หงษ์ชนันท์ อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานคดีปราบปรามการทุจริต ท่านเดชา ยิ้มอำนวย ที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ อันถือเป็นข้อมูลที่สำคัญและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณ คุณปฐมณ เดชเคโซ นิติกรชำนาญการ ผู้ช่วยหาข้อมูลประกอบการเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ให้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

ขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่บัณฑิตคณะนิติศาสตร์ และรัฐศาสตร์ และเจ้าหน้าที่บัณฑิตวิทยาลัยทุกท่าน ที่ได้ช่วยเหลือเป็นธุระด้านธุรการจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลงด้วยดี

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ หากมีคุณค่าและประโยชน์ในทางวิชาการบ้าง ผู้วิจัยขอเทิดนุชาพระคุณบิดา มารดา และคณาจารย์ผู้ประสิทธิ์ประสาทวิชาการ และเหล่าผู้มีพระคุณทั้งหลาย ที่ให้การสนับสนุนแก่ผู้วิจัยตลอดมา ผู้วิจัยสำนึกและกราบขอบพระคุณทุกท่านไว้ ณ ที่นี้ ส่วนความบกพร่องของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ญ
สารบัญภาพ	ฐ
บทที่ 1 บทนำ	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา	5
3. สมมติฐานของการศึกษา	5
4. ขอบเขตของการศึกษา	6
5. วิธีดำเนินการศึกษา	6
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	7
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และบทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาทั่วไป และคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ	8
1. แนวคิดและหลักการดำเนินคดีอาญา	8
1.1 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย (Private Prosecution)	9
1.2 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution)	10
1.3 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution)	10
2. ระบบการดำเนินคดีอาญา	11
2.1 ระบบกล่าวหา	12
2.1.1 ประเทศสหรัฐอเมริกา	14
2.2 ระบบไต่สวน	24
2.2.1 ระบบไต่สวนมีลักษณะวิธีพิจารณาคดีซึ่งตรงข้ามกับระบบ กล่าวหา	25
2.2.2 ข้อดีของระบบไต่สวน	27
2.2.3 ข้อเสียของระบบไต่สวน	27
2.2.4 ประเทศฝรั่งเศส	27
2.2.5 ประเทศเยอรมัน	63

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
2.3 ระบบผสม.....	76
บทที่ 3 การดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบในประเทศไทย.....	77
1. ระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย.....	77
2. กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศไทย.....	79
2.1 หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา.....	79
2.1.1 พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ.....	79
2.1.2 พนักงานสอบสวน.....	81
2.1.3 พนักงานอัยการ.....	81
2.1.4 ศาล.....	87
2.1.5 พนักงานราชทัณฑ์.....	88
2.2 ขั้นตอนการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา.....	89
3. บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาทั่วไป.....	93
3.1 อำนาจสอบสวนตามกฎหมายของอัยการและพนักงานอัยการ.....	95
3.2 การพิจารณาสำนวนเพื่อใช้ดุลพินิจทำความเห็นและคำสั่ง.....	98
3.3 การสอบสวนคดีเด็กและเยาวชนตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.....	102
3.3.1 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.....	102
3.3.2 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการคุ้มครองเด็กในคดีอาญา พ.ศ. 2543.....	105
3.3.3 ประเภทคดีที่เด็กจะได้รับการคุ้มครองในชั้นสอบสวน.....	108
3.3.4 กรณีที่พนักงานอัยการจะต้องเข้าร่วมคุ้มครองเด็กในชั้นสอบสวน.....	109
3.4 การเข้าร่วมชั้นสู่ตรพลิกศพตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.....	114
3.5 การเข้าร่วมสอบสวนคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ.....	116
3.5.1 ผู้มีอำนาจสอบสวนคดีพิเศษ.....	119
3.5.2 วิธีการหรือมาตรการพิเศษ.....	119
3.5.3 บทบาทของพนักงานอัยการในสอบสวนคดีพิเศษ.....	120

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.6 การสอบสวนความผิดที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร.....	127
3.6.1 คดีความผิดนอกราชอาณาจักร.....	127
3.6.2 อัยการสูงสุดเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีความผิด นอกราชอาณาจักร.....	128
3.6.3 บทบัญญัติแห่งกฎหมาย.....	128
3.6.4 อัยการสูงสุดมอบหมายหน้าที่พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ.....	129
3.6.5 อัยการสูงสุดมอบหมายพนักงานอัยการรับผิดชอบทำการ สอบสวนแทน.....	129
3.6.6 อัยการสูงสุดมอบหมายพนักงานสอบสวนรับผิดชอบทำการ สอบสวนแทน.....	130
3.6.7 พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนระหว่างรอคำสั่งจาก อัยการสูงสุด.....	130
3.6.8 ผู้รับผิดชอบการสอบสวนทำความเข้าใจเสนออัยการสูงสุด เมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้น.....	130
4. บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาโดยใช้ระบบไต่สวน.....	132
4.1 ประกาศคณะกรรมการอัยการ เรื่อง การแบ่งหน่วยงาน และการ กำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภายในของ สำนักงานอัยการสูงสุด (ฉบับที่ 16) พ.ศ. 2558.....	132
4.2 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559.....	133
4.3 พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559.....	138
5. ระบบไต่สวนกับวิธีพิจารณาคดีของประเทศไทย.....	152
5.1 ศาลยุติธรรม.....	152
5.2 ศาลชั้นอุทธรณ์.....	170
5.3 ศาลปกครอง.....	193
5.3 ศาลรัฐธรรมนูญ.....	201

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
6. แนวทางปฏิบัติของพนักงานอัยการในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ.....	211
6.1 ขั้นตอนการรับสำนวนและการพิจารณาสำนวน.....	211
6.1.1 ขั้นตอนการรับสำนวน.....	211
6.1.2 ขั้นตอนการพิจารณาสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.....	211
6.1.3 ขั้นตอนการพิจารณาสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ท.....	212
6.2 แนวทางการฟ้องและบรรยายฟ้องของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ.....	213
6.2.1 ตามระเบียบฯ ข้อ 15.....	213
6.2.2 การบรรยายฟ้องของพนักงานอัยการ.....	214
7. การพิจารณาของศาลในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ.....	225
8. ขั้นตอนการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ.....	225
บทที่ 4 วิเคราะห์บทบาทพนักงานอัยการในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ.....	230
1. วิเคราะห์แนวทางปฏิบัติของพนักงานอัยการ.....	230
1.1 ขั้นตอนการรับสำนวนและการพิจารณาสำนวน.....	230
2. แนวทางการฟ้องและบรรยายฟ้องของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ.....	233
3. บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ.....	237
4. บทบาทของพนักงานอัยการภายหลังการยื่นคำฟ้อง.....	238
5. การพิจารณาของศาลในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ.....	238
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	243
1. บทสรุป.....	244
2. ข้อเสนอแนะ.....	247
บรรณานุกรม.....	248
ภาคผนวก.....	252
ก พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561.....	253
ข พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559.....	322

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

ค ข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยวิธีการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2559	337
ง ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. 2560	346
จ หนังสือขอความอนุเคราะห์ให้นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตสัมภาณข้อมูลเชิงลึก และบทสัมภาษณ์ของนายนิกร ทัสสโร ผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกาประจำแผนกอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ สัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2561	353
ฉ หนังสือขอความอนุเคราะห์ให้นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตสัมภาณข้อมูลเชิงลึก และบทสัมภาษณ์ของนายคมคะเน หงษ์ธนนันท์ อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานคดีปราบปรามการทุจริต สัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2561	370
ช หนังสือขอความอนุเคราะห์ให้นักศึกษาหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตสัมภาณข้อมูลเชิงลึก และบทสัมภาษณ์ของนายเดชายิ้มอานวย ทนายนความ สัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2561	383
ประวัติผู้วิจัย	390

สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1.1 เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน.....	3
---	---



สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 3.1 ขั้นตอนของการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ..... 229

