

**บทบาทของพนักงานอัยการกับการตรวจสอบในกระบวนการยุติธรรม  
: ศึกษาเฉพาะการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง**

**นายศรากร สวัสดิ์มงคล**



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2562

**Roles of the Public Prosecutor and Scrutiny in Justice Proceedings**  
**: Specific Case Study of Criminal Proceedings against**  
 **Holders of Political Positions**

**Mr. Sarakorn Swasdimongkol**

An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Laws in Criminal Law and Criminal Justice

School of Law


Sukhothai Thammathirat Open University

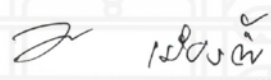
2019


หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ      บทบาทของพนักงานอัยการกับการตรวจสอบในกระบวนการ  
ยุติธรรม : ศึกษาเฉพาะการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง  
ทางการเมือง  
ชื่อและนามสกุล      นายศรากร สวัสดิ์มงคล  
วิชาเอก      กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม  
สาขาวิชา      นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช  
อาจารย์ที่ปรึกษา      ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุพัตรา แผนวิจิต

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2563

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

  
..... ประธานกรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุพัตรา แผนวิจิต)

  
..... กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ)

  
.....  
(รองศาสตราจารย์วรุฒิ เทพทอง)  
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

**ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ** บทบาทของพนักงานอัยการกับการตรวจสอบในกระบวนการยุติธรรม  
: ศึกษาเฉพาะการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง  
**ผู้ศึกษา** นายศรากร สวัสดิ์มงคล **รหัสนักศึกษา** 2614002539 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
**อาจารย์ที่ปรึกษา** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุพัตรา แผนวิจิต **ปีการศึกษา** 2562

### บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาแนวคิด วัตถุประสงค์ และลักษณะที่ของการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (2) ศึกษาแนวคิด วัตถุประสงค์ และหลักการการสังคดีของพนักงานอัยการของไทยและต่างประเทศ (3) ศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาในการทำสำนวนคดีระหว่างอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (4) แก้ไขบทบัญญัติกฎหมายของอัยการสูงสุดเพื่อให้คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีประสิทธิภาพ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการวิจัยจากเอกสาร ซึ่งผู้ศึกษาได้ทำการรวบรวมข้อมูลจากหนังสือภาษาไทยและหนังสือภาษาอังกฤษ ข้อมูลจากตำราและคำอธิบายต่างๆ หมายเหตุท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง บทความภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เอกสารวิจัย ที่เกี่ยวข้อง

ผลการศึกษาพบว่า (1) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งสำนวนการไต่สวน อัยการสูงสุดต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อันเป็นหลักการดำเนินคดีตามกฎหมาย (2) การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการตามหลักสากลรวมทั้งในประเทศไทยเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจที่พนักงานอัยการสามารถจะกลั่นกรองคดีอาญาก่อนยื่นสู่ศาล (3) กฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นหลัก แต่อัยการสูงสุดไม่มีอำนาจสอบสวนและไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการสังคดี และ (4) ผู้เขียนจึงขอเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ โดยให้อัยการสูงสุดเข้ามามีส่วนร่วมในการไต่สวนกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตั้งแต่เริ่มกระบวนการทำสำนวน และสามารถใช้อำนาจพิจารณาสังคดีตามฐานความคิดที่เห็นสมควร โดยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทำหน้าที่สอบสวนร่วมกับอัยการสูงสุดตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ

**คำสำคัญ** พนักงานอัยการ, ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, คดีอาญา

**Independent Study title:** Roles of the Public Prosecutor and Scrutiny in Justice Proceedings: Specific Case Study of Criminal Proceedings against Holders of Political Positions  
**Author:** Mr. Sarakorn Swasdimongkol **ID:** 2614002539; **Degree:** Master of Laws;  
**Independent Study advisor:** Dr. Supatra Phanwichit, Assistant Professor;  
**Academic year:** 2019

### Abstract

The objectives of this Independent Study are to: (1) study concepts, purposes and criteria of criminal proceedings against holders of political positions; (2) study concepts, purposes and principles of the public prosecutors' decisions on cases in Thailand and foreign countries; (3) study and analyze nature of problems with preparation of case files between the Attorney General and the National Anti-Corruption Commission; (4) amend legal provisions on the Attorney General in order that criminal cases against holders of political positions, shall be efficient.

This Independent Study is qualitative research conducted by a method of documentary research, which the author gathered from books both in Thai language and English language, information from text books and commentaries, remarks on the Supreme Court's decisions in criminal proceedings against holders of political positions, articles in Thai language and English language and relevant research papers.

Results of the Independent Study show that: (1) when the National Anti-Corruption Commission submits an inquiry file, the Attorney General must prosecute the case to the Supreme Court's Criminal Division of Holders of Political Positions, which is the legal basis for conducting the proceedings; (2) the international recognized standards of criminal proceedings conducted by the Public Prosecutor and criminal proceedings in Thailand are the principle of criminal proceedings where the public prosecutor has a discretion to scrutinize the criminal case, before it is lodged to the Court; (3) ~~In principle~~, the law requires the Attorney General to prosecute criminal proceedings against a holder of a political position, but the Attorney General is not authorized to investigate or exercise discretion in issuing orders on the case; and (4) the author, thus, recommends that an amendment should be made to a Parliamentary Act, by involving the Attorney General in inquiry with the National Anti-Corruption Commission from the beginning, and authorizing the Attorney General to exercise discretion in considering for issuing orders on the case in accordance with proper offenses, whereas the National Anti-Corruption Commission carries out the duty of investigation with the Attorney General as a system of check and balance.

**Keywords:** Public Prosecutor, Holders Political Position, Criminal Case

## กิตติกรรมประกาศ

สารนิพนธ์ ฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยความกรุณาอย่างสูงจาก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุพัตรา แผนวิจิต ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วรรณวิภา เมืองถ้ำ และอาจารย์ภรมาภา อุดมวัฒน์ทวี ที่ได้สละเวลาอันมีค่าให้คำแนะนำช่วยเหลือ ให้ข้อคิดเห็น และข้อเสนอแนะ อันมีคุณค่าอย่างยิ่งต่อผู้เขียน

ขอขอบคุณบิดา มารดา ภริยาและสมาชิกในครอบครัวทุกคนที่เป็นกำลังใจ และให้ความช่วยเหลือสนับสนุน อำนวยความสะดวกทุกด้านอย่างไม่มีเงื่อนไข

ท้ายที่สุด ต้องขอขอบคุณมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราชา ที่ได้ให้ความรู้ และประสบการณ์ เพื่อนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศและประชาชนต่อไป

ศรากร สวัสดิ์มงคล

กรกฎาคม 2563



## สารบัญ

|  | หน้า |
|--|------|
| บทคัดย่อภาษาไทย .....  | ง    |
| บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....   | จ    |
| กิตติกรรมประกาศ .....  | ฉ    |
| สารบัญตาราง .....  | ญ    |
| สารบัญภาพ .....  | ฎ    |
| บทที่ 1 บทนำ .....   | 1    |
| 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา .....  | 1    |
| 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา .....   | 6    |
| 3. สมมุติฐานการศึกษา .....   | 6    |
| 4. วิธีการศึกษา .....  | 7    |
| 5. ขอบเขตการศึกษา .....  | 7    |
| 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....   | 7    |
| บทที่ 2 แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาทพนักงานอัยการต่อการดำเนินคดีอาญานักการเมือง .. 8                    |      |
| 1. แนวคิดเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองของพนักงานอัยการ .....                             | 8    |
| 1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา โดยรัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย<br>(Public Prosecution) .....     | 9    |
| 1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย<br>(Popular Prosecution) ..... | 13   |
| 1.3 แนวคิดการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชนหรือผู้เสียหาย (Private Prosecution) .....                             | 17   |
| 2. ระบบการดำเนินคดีอาญา .....  | 18   |
| 2.1 การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน (Inquisitorial System) .....  | 19   |
| 2.2 ลักษณะสำคัญของวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่ง<br>ทางการเมืองตามระบบไต่สวนเต็มรูปแบบ .....        | 21   |
| 2.3 ระบบการดำเนินคดีแบบระบบกล่าวหา (Accusatorial System) .....   | 30   |

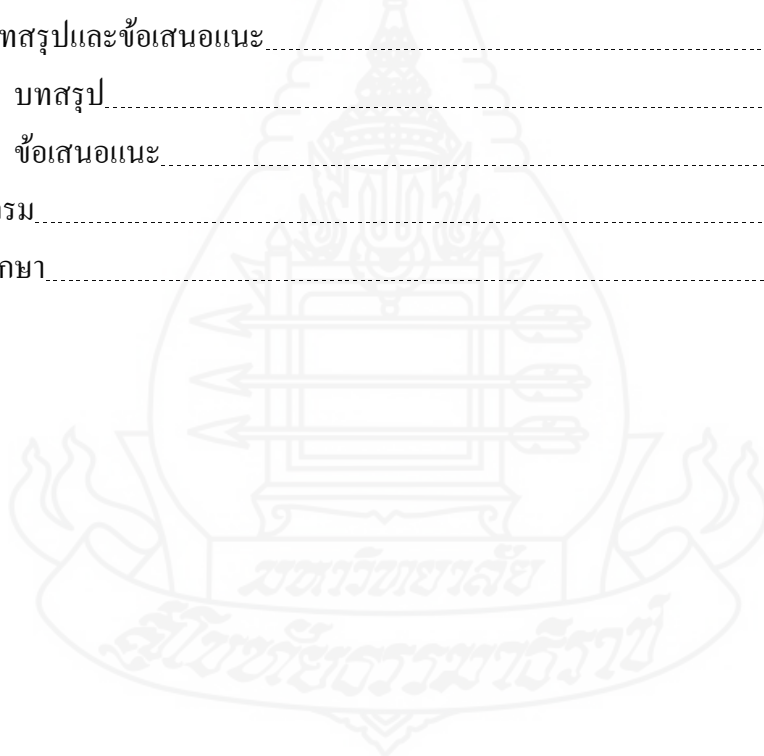
## สารบัญ (ต่อ)

|  | หน้า |
|--|------|
| 3. หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ.....   | 33   |
| 3.1 หลักการดำเนินคดีอาญาตามตามกฎหมาย (Legality Principles).....  | 33   |
| 3.2 หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle).....   | 34   |
| 4. ประวัติ วัตถุประสงค์และระบบในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่ง<br>ทางการเมือง.....                        | 37   |
| 4.1 ประวัติของการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....  | 37   |
| 4.2 วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของนักรการเมือง.....  | 39   |
| 4.3 ระบบและกระบวนการการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....  | 40   |
| 5. อำนาจหน้าที่ของอัยการในการดำเนินคดีอาญา.....  | 45   |
| 5.1 อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาสมัยใหม่.....   | 45   |
| 5.2 อำนาจหน้าที่ของอัยการในกระบวนการพิจารณาคดีอาญา.....  | 52   |
| บทที่ 3 บทบาทของอัยการในการตรวจสอบการทุจริตและดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่ง<br>ทางการเมืองในต่างประเทศ..... | 68   |
| 1. ประเทศฝรั่งเศส.....   | 69   |
| 1.1 การสอบสวนดำเนินคดีอาญาของอัยการในประเทศฝรั่งเศส.....   | 69   |
| 1.2 การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยศาล<br>ในประเทศฝรั่งเศส.....                           | 76   |
| 2. ประเทศญี่ปุ่น.....  | 79   |
| 2.1 การสอบสวนดำเนินคดีอาญาของอัยการในประเทศญี่ปุ่น.....  | 79   |
| 3. ประเทศสหรัฐอเมริกา.....   | 81   |
| 3.1 การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....   | 81   |
| 3.2 ระบบการตรวจสอบโดยรัฐสภา (Impeachment).....   | 81   |
| 4. ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี.....  | 85   |
| 4.1 ระบบการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญประเทศเยอรมนี.....   | 85   |



สารบัญ (ต่อ)

|  | หน้า |
|--|------|
| บทที่ 4 วิเคราะห์สภาพปัญหาของบทบาทของพนักงานอัยการและการควบคุมตรวจสอบใน<br>คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....      | 87   |
| 1. วิเคราะห์ปัญหาและบทบาทของอัยการในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่ง<br>ทางการเมือง.....                                    | 87   |
| 2. วิเคราะห์หลักการสั่งคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ<br>การควบคุมตรวจสอบโดยอัยการสูงสุด..... | 90   |
| 3. วิเคราะห์ปัญหาการฟ้องคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<br>โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.....                                  | 95   |
| บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....   | 98   |
| 1. บทสรุป.....   | 98   |
| 2. ข้อเสนอแนะ.....   | 101  |
| บรรณานุกรม.....  | 104  |
| ประวัติผู้ศึกษา.....   | 112  |



ญ

## สารบัญตาราง

หน้า

ตารางที่ 1.1 สถิติคดีแยกราชปี่ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง..... 3



สารบัญภาพ

ภาพที่ 2.1 ลักษณะเป็นนิติตัมพันธ์ 3 ฝ่าย..... 13



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องจากประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงเพิ่มมากขึ้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง ในกรณีที่มีผู้กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอันได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น รวมทั้งผู้ที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ได้เป็นตุลาการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังกล่าวกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ หรือร้ายแรงผิดปกติ เพื่อพิจารณาส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดฟ้องร้องดำเนินคดีอาญา หรือร้องขอให้ทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน แล้วแต่กรณี โดยทำหน้าที่แทนพนักงานสอบสวนในระบบสอบสวนเดิม และเพื่อให้การดำเนินคดีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในชั้นศาลเป็นไปด้วยความรวดเร็ว และเที่ยงธรรมมากกว่าเดิม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงกำหนดให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นในศาลฎีกาเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว<sup>2</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560 ได้บัญญัติให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพิ่มขึ้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หลายประการ คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่

---

<sup>1</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 195 และ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28

<sup>2</sup> ฐานันท์วรรณ โกวิท. (2557). ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. หน้า 1-2.

1.1 คดีที่กล่าวหาว่านายรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

1.2 คดีที่กล่าวหาว่านายรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองอื่น หรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดทางอาญาตาม 1.1

1.3 คดีที่กล่าวหาว่าบุคคลอื่นเป็นผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตาม 1.1 เพื่อจงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่

1.4 คดีซึ่งประธานวุฒิสภาส่งคำร้องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาพิพากษาข้อกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

1.5 คดีที่ร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติของนายรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติตกเป็นของแผ่นดิน

1.6 คดีที่นายรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 235 หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ

ซึ่งแม้รัฐธรรมนูญได้ออกแบบกลไกในการควบคุมตรวจสอบการทุจริตไว้อย่างรัดกุม แต่กระบวนการยุติธรรมในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทุจริตและประพฤติมิชอบนั้นยังคงเป็นไปด้วยความล่าช้าซึ่งโดยเฉลี่ยคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่วนใหญ่กว่าจะเสร็จสิ้นต้องใช้ระยะเวลาประมาณหนึ่งปีขึ้นไป

ตารางที่ 1.1 สถิติคดีแยกราชปีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

| ลำดับ | ปี พ.ศ.     | จำนวน (คดี)คดีอาญาความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ คดีร้องขอให้<br>ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน คดีเกี่ยวกับการยื่นบัญชีทรัพย์สินและ<br>หนี้สิน |
|-------|-------------|--|
| 1     | 2550 (2007) | 2  |
| 2     | 2551 (2008) | 21   |
| 3     | 2552 (2009) | 9  |
| 4     | 2553 (2010) | 9  |
| 5     | 2554 (2011) | 8  |
| 6     | 2555 (2012) | 6  |
| 7     | 2556 (2013) | 18   |
| 8     | 2557 (2014) | 40   |
| 9     | 2558 (2015) | 96   |
| 10    | 2559 (2016) | 267  |
| 11    | 2560 (2017) | 307  |
| 12    | 2561 (2018) | 360  |
| 13    | 2562 (2019) | 51   |
|       | รวม         | 1194   |

นอกจากนี้ตามสถิติในตารางที่ 1.1 จะพบว่าจำนวนสถิติคดี ในปี พ.ศ.2550 มีเพียงสองคดีและเพิ่มขึ้นเรื่อยๆจนปี พ.ศ.2562 เพิ่มขึ้นเป็น 1,194 คดี ในขณะที่จำนวนผู้พิพากษาในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกลับมิได้เพิ่มขึ้นและมีจำนวนจำกัด

เมื่อพิจารณาเป็นรายคดีตั้งแต่ปี พ.ศ.2547 จนกระทั่งถึง พ.ศ.2562 จะพบความไม่เป็นเอกภาพของระบบการสอบสวนฟ้องร้องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกตั้งข้อหาทุจริตต่อหน้าที่ราชการ โดยจากสถิติของคดีทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>3</sup>จำนวนคดีที่อัยการสูงสุดส่งฟ้องไปยังศาลและศาลฎีกา

<sup>3</sup>ตัวอย่างคดีหมายเลขแดงที่ อม.7/2556 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้ยื่นฟ้อง นายโกสิน พลกุลกับพวก ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้พิพากษาลงโทษ

รับไว้พิจารณาสืบพยานจนมีคำพิพากษาลงโทษผู้กระทำผิดมีจำนวน 8 คดี และคดีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยกฟ้องมีจำนวน 4 คดี เมื่อเทียบกับคดีที่กฎหมายก็กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติฟ้องคดีได้เองหากมีข้อพิพาทในทางสำนวนจนไม่อาจหาข้อยุติว่าควรจะส่งฟ้องหรือไม่ กลับพบว่าจำนวนคดีที่พนักงานซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งฟ้องไปยังศาลและศาลฎีการับไว้พิจารณา สืบพยานจนมีคำพิพากษาลงโทษผู้กระทำผิดในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีจำนวนเพียง 2 คดี และคดีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยกฟ้องมีจำนวน 4 คดีซึ่งเท่ากับจำนวนที่ส่งฟ้องโดยอัยการสูงสุดและศาลฎีกายกฟ้อง<sup>4</sup>จะเห็นได้ว่าอัตราส่วนการยกฟ้องคดีกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยื่นฟ้องกรณีไม่อาจหาข้อยุติคดีได้นั้นค่อนข้างสูงคือ 66.67 เปอร์เซ็นต์ ในขณะที่อัตราส่วนของอัยการสูงสุดมีอัตราส่วนยกฟ้องเพียง 33.33 เปอร์เซ็นต์

อย่างไรก็ดี เมื่อเทียบอัตราส่วนของการยกฟ้องคดีทั้งสององค์กรก็ยังคงมีอัตราที่สูงอยู่ซึ่งหากรัฐมีมาตรการที่จะทำให้อัยการมีประสิทธิวิธามากขึ้น เช่น ตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 หากผู้เสียหายยื่นคำ

---

จำเลยที่สองและจำเลยที่สี่ ในความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และ พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2552 มาตรา 7 มาตรา 11 มาตรา 12 และมาตรา 13 และในคดีหมายเลขแดงที่ อม.10/2552 คตส. โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ยื่นฟ้อง พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตรกับพวก ในคดีหยาบดินกล่าวคือเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และความผิดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งศาลฎีกาได้พิพากษาลงโทษจำเลยที่ 10 และจำเลยที่ 31 และ 42 ส่วนในคดีที่ อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีและศาลมีคำพิพากษาลงโทษได้แก่ คดีหมายเลขแดงที่อม. 55/2558 อัยการสูงสุดได้ยื่นฟ้อง พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตรกับพวก ในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดต่อพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. 2505 ความผิดต่อพระราชบัญญัติตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 พิกษาลงโทษจำเลยที่สองถึงจำเลยที่สี่ และจำเลยที่สิบสองโปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน [http://www.supremecourt.or.th/webportal/maincode/content.php?](http://www.supremecourt.or.th/webportal/maincode/content.php?content=component/library/libview.php&id=346&base=24)

content=component/library/libview.php&id=346&base=24 สืบค้นเมื่อ 14 สิงหาคม 2559

<sup>4</sup>ส่วนผลทางคดีอื่นๆ ผู้เขียนไม่นำมาเป็นสถิติ อันได้แก่ ไม่ประทับฟ้องไว้พิจารณาเพราะคดีไม่อยู่ในเขตอำนาจศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ คดีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสั่งจำหน่ายคดีชั่วคราวเพราะจำเลยหลบหนี เช่น ในคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ(คดีเอ็กซิม बैंค) พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร เป็นจำเลยหมายเลขคำที่ อม. 3/2551 หมายเลขแดงที่ อม.4/2551 ศาลฎีกาไม่รับฟ้องคดี และคดีอยู่ในระหว่างพิจารณาคดีทั้งกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยื่นฟ้องเอง และ อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดี ฯลฯ เป็นต้น

ร้องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อดำเนินการไต่สวนเพื่อสรุปสำนวนและชี้มูลความผิดและให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องต่อศาลภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน โดยที่กฎหมายตัดอำนาจอัยการสูงสุดในการดำเนินการตัดสินใจหรือการใช้ดุลพินิจแบบคดีอาญาทั่วไปที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องหากพิจารณาได้ว่าพยานหลักฐานไม่เพียงพอหรือเห็นว่าไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ แม้จะมีบทบัญญัติที่ว่าหากอัยการสูงสุดเห็นว่ามิชอบไม่สมบูรณ์ในสำนวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 มาตรา 77<sup>5</sup> ให้ตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายละเท่ากันไม่เกินฝ่ายละห้าคน ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แต่ก็เป็นเพียงการตั้งคณะกรรมการที่มีการแทรกแซงอำนาจถึงตุลาการของอัยการสูงสุด กล่าวคือเมื่อกรรมการเห็นว่าพยานหลักฐานสมบูรณ์แล้ว อัยการสูงสุดต้องยื่นฟ้อง หากมีข้อพิพาทในทางสำนวนจนไม่อาจหาข้อยุติได้ กฎหมายก็กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติฟ้องคดีตัวเอง ซึ่งขัดต่อหลักดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ และขัดต่อหลักการสังคดีโดยอาศัยหลักการฟ้องตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) ซึ่งการสั่งไม่ฟ้องคดีตามหลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจนี้มีประโยชน์อย่างยิ่งเพราะเป็นเรื่องของการบริหารงานยุติธรรมอย่างแท้จริงทำให้อัยการสามารถปรับดุลพินิจให้เข้ากับสถานะของสังคมและประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น เพื่อให้การบริหารจัดการคดีอาญาของผู้

<sup>5</sup>ในกรณีที่ต้องคัดอัยการ โดยอัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้แจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์ในคราวเดียวกัน ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในกรณีนี้ให้อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายละเท่ากันไม่เกินฝ่ายละห้าคน ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ รวมทั้งดำเนินการอื่นใดให้สำนวนการไต่สวนครบถ้วนสมบูรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง เพื่อส่งให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อไปในกรณีที่คณะกรรมการร่วมไม่อาจหาข้อยุติได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไปตามที่เห็นสมควร โดยจะยื่นฟ้องคดีเองก็ได้ซึ่งหลักเกณฑ์ที่อัยการสูงสุดใช้ในการพิจารณาความไม่สมบูรณ์ ของสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาจาก 2 กรณี คือ

1) กรณีเพิ่งปรากฏพยานหลักฐานขึ้นภายหลัง หลังจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. สรุปรายงานและทำความเข้าใจแล้ว

2) กรณีที่ถูกกล่าวหาหรือขอความเป็นธรรมต่ออัยการสูงสุด เพื่อให้มีการไต่สวนพยานหลักฐานใดเพิ่มเติม ไม่ว่ากรณีใดก็ตามหากอัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานตามรายงานไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังฟังไม่สิ้นกระแสความ หรือการไต่สวนพยานใดในประเด็นจะทำให้รูปคดีเกิดความชัดเจนและเป็นธรรมกับบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อัยการสูงสุดจะระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อตั้งคณะกรรมการระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดขึ้น เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานใหม่สมบูรณ์ส่งอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไปดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน คัมภีร์ แก้วเจริญ(2547) การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศึกษาเฉพาะขั้นตอนชั้นพนักงานอัยการ หน้า 40-59.



ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ควรให้อัยการสูงสุดมีอิสระ โดยการใช้อำนาจกึ่งตุลาการในการสั่งคดีโดยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ช่วยพนักงานสอบสวน โดยพิจารณาคดีที่มีความจำเป็นในการสั่งฟ้อง หรือหากมีพยานหลักฐานไม่เพียงพอก็สั่งไม่ฟ้อง ไม่ควรนำคดีขึ้นสู่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุกคดีซึ่งทำให้คดีค้างค้ำที่ศาล ทำให้ศาลมีเวลาพิจารณาคดีที่มีสาระสำคัญ และเป็นประโยชน์สาธารณะอันจักทำให้กระบวนการยุติธรรมมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริงและทำให้ปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลลดลงได้อีกทางหนึ่งด้วย

## 2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาแนวคิด วัตถุประสงค์ และหลักเกณฑ์ของการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- 2.2 เพื่อศึกษาแนวคิด วัตถุประสงค์ และหลักการการสั่งคดีของพนักงานอัยการของไทยและต่างประเทศ
- 2.3 เพื่อศึกษาวิเคราะห์สภาพปัญหาในการทำสำนวนคดีระหว่างอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- 2.4 เพื่อแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายของอัยการสูงสุดเพื่อทำให้คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีประสิทธิภาพ

## 3. สมมติฐานการศึกษา

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ดำเนินการมาเป็นเวลานาน แต่จำนวนคดีอาญาที่ค้างค้ำของศาลฎีกา กลับมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นเรื่อยๆ อัยการสูงสุดซึ่งเป็นองค์กรยุติธรรมที่สำคัญในกระบวนการยุติธรรมกลับไม่มีบทบาทในการช่วยคัดกรองคดีให้การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเกิดความล่าช้า ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอยู่เองที่กระบวนการยุติธรรมโดยเฉพาะอัยการสูงสุดทำให้การบริหารจัดการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยการใช้อำนาจกึ่งตุลาการในการช่วยคัดกรองคดีเพื่อจะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองร่วมกันกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นผู้ช่วยรวบรวมสำนวนคดีให้มีความ

สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ทั้งเป็นการลดระยะเวลาในการดำเนินคดีทำให้คดีเสร็จสิ้นโดยเร็วและลดค่าใช้จ่ายในกระบวนการยุติธรรม

#### 4. วิธีการศึกษา

เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพด้วยวิธีการวิจัยจากเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากหนังสือภาษาไทยและหนังสือภาษาอังกฤษที่เกี่ยวข้องข้อมูลจากตำราและคำอธิบายต่างๆ หมายเหตุท้ายคำพิพากษาศาลฎีกาในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง บทความภาษาไทยและภาษาอังกฤษ เอกสารวิจัย

#### 5. ขอบเขตการศึกษา

สารนิพนธ์นี้ศึกษาถึงแนวคิด วัตถุประสงค์และหลักเกณฑ์ในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและบทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยและของต่างประเทศเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและความรวดเร็วในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

#### 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบแนวคิด วัตถุประสงค์ และหลักเกณฑ์ของการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

6.2 ทำให้ทราบแนวคิด วัตถุประสงค์ และหลักการการสังคดีของพนักงานอัยการของไทยและต่างประเทศ

6.3 ทำให้เกิดการวิเคราะห์สภาพปัญหาในการทำสำนวนคดีระหว่างอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อทำให้การดำเนินคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเกิดการคัดกรองคดีอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปด้วยความรวดเร็ว

6.4 เพื่อแก้ไขบทบัญญัติกฎหมายของอัยการสูงสุดเพื่อทำให้คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## บทที่ 2

# แนวความคิดทฤษฎีเกี่ยวกับบทบาทพนักงานอัยการ และการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การอำนวยความสะดวกของรัฐมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยและดำเนินการให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม การตรวจสอบการทุจริตและการดำเนินคดีอาญาโดยพนักงานอัยการเป็นภารกิจของรัฐประการหนึ่ง ที่เป็นทั้งการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยรวมและแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องในคดีความ ซึ่งรูปแบบแนวคิดในการรักษาความสงบเรียบร้อยที่แตกต่างกันไปตามระบบกฎหมาย Common Law และระบบกฎหมาย Civil Law จึงนำไปสู่ระบบการดำเนินคดีอาญาในรูปแบบที่แตกต่างกัน

### 1. แนวคิดเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองของพนักงานอัยการ

การรักษาความสงบเรียบร้อยจัดเป็นภารกิจที่สำคัญยิ่งของรัฐ โดยมีเป้าหมายเพื่อทำให้เกิดความสงบและสันติสุขในรัฐ องค์กรอัยการเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่และบทบาทในการดำเนินการหลายประการ แต่ปัจจุบันมีการแบ่งแยกคดีแพ่งและคดีอาญาออกจากกันอย่างชัดเจน อัยการจึงมีหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาเป็นหลัก เพื่อทำหน้าที่ดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองตลอดจนประโยชน์ส่วนรวมของชุมชนในสังคม นอกจากนี้ยังมีอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของสาธารณชน<sup>6</sup> การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในบ้านเมืองมีความแตกต่างกันไปตามภูมิหลังของแต่ละประเทศ เช่นนี้หลักการดำเนินคดีอาญาจึงอาจแบ่งได้เป็น 3 แนวคิดด้วยกันดังนี้<sup>7</sup>

<sup>6</sup>อุดม รัฐอมฤต. (2548). บทบาทของอัยการในมุมมองของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์. โดยทุนสนับสนุนการวิจัยของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 17.

<sup>7</sup>กนิต ณ นคร. (2528). “วิธีพิจารณาความอาญาของไทย หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน”. วารสารนิติศาสตร์, 15, (กันยายน) หน้า 1-2.

### 1.1 แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย (Public Prosecution)

เป็นแนวความคิดที่เกิดขึ้นในประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน โดยถือว่ารัฐมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย แม้ยุโรปจะมีการเปลี่ยนแปลงผู้ปกครองหรือผู้ถืออำนาจแต่ในเนื้อหาแล้วยังคงเดิม กล่าวคือประชาชนยังยอมรับอำนาจรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง<sup>8</sup> ซึ่งการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐในสมัยโบราณสืบเนื่องมาจากอิทธิพลการชำระคดีความของอาณาจักร โรมัน และศาลทางศาสนา โรมันคาทอลิก โดยในคริสต์ศตวรรษที่สิบสองและสิบสาม ศาลศาสนาได้นำเอาระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ไปใช้ ระบบไต่สวนนี้มีอิทธิพลเหนือประเทศต่างๆ ในภาคพื้นยุโรป การพัฒนาทางอัยการของฝรั่งเศส ซึ่งเป็นหลักที่สำคัญที่สุดนั้นเห็นได้ชัดเจน คือ ในสมัยศตวรรษที่สิบสามมีความคิดเห็นกันว่าเป็นหน้าที่ของผู้ปกครองประเทศที่จะดำเนินคดีอาญา ความคิดเช่นนี้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงสำคัญอีกอันหนึ่งคือตั้งเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่เฉพาะในการดำเนินคดีในรูปอัยการผู้แทนพระมหากษัตริย์ (Procurator) ซึ่งทำให้ระบบไต่สวน (Inquisitorial) สมบูรณ์ขึ้น ฉะนั้นอัยการผู้แทนพระมหากษัตริย์จึงมีความสำคัญยิ่งในการดำเนินคดีอาญา รวบรวมพยานหลักฐานและควบคุมการพิจารณาให้ดำเนินไปตามกฎหมาย<sup>9</sup> โดยมีผลต่อการดำเนินคดีอาญาที่องค์กรของรัฐทุกฝ่ายในกระบวนการยุติธรรมต่างก็ร่วมมือประสานงานกันและค้นหาความจริงโดยไม่จำกัดรูปแบบ ทำให้การดำเนินคดีอาญาดำเนินไปโดยวิธีค้นหาความจริงในประเทศภาคพื้นยุโรปมีหลักเกณฑ์แต่เพียงว่าต้องให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหาในการต่อสู้คดีอย่างเต็มที่และเป็นธรรม ด้วยเหตุดังกล่าวรัฐจึงมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำผิด เนื่องจากรัฐมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม รวมถึงมีหน้าที่ป้องกันสังคมมิให้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นด้วย ดังนั้นเมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการฟ้องร้องคดีเพื่อให้ผู้กระทำผิดถูกลงโทษ โดยถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายและมีองค์การเจ้าหน้าที่ของรัฐ (พนักงานอัยการ) ทำหน้าที่ดำเนินคดีในฐานะตัวแทนของรัฐ<sup>10</sup> อันหมายความว่า พนักงานอัยการทำหน้าที่รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้อง ด้วยเป็นหลักเกณฑ์ตามระบบอัยการที่สมบูรณ์และถือว่า

<sup>8</sup>อรุณีกระจ่างแสง. (2532). *อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 12.

<sup>9</sup>พล โท สุขเปรูนาวิน. (2526). “ระบบอัยการในต่างประเทศ” ในระบบอัยการสากล. กรุงเทพมหานคร : กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ. หน้า 17-78.

<sup>10</sup>คณิต ฌ นคร. *อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา : รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในต่างประเทศ*. (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ). หน้า 195.

การดำเนินการสอบสวนและฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันไม่สามารถแบ่งแยกได้<sup>11</sup> ขณะที่ตำรวจมีหน้าที่เพียงช่วยอัยการในการดำเนินการสอบสวนฟ้องร้องเท่านั้น<sup>12</sup>

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ยึดถือว่าการดำเนินคดีอาญาเป็นเรื่องของรัฐอย่างเด็ดขาด รัฐเป็นผู้มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมอย่างเคร่งครัด<sup>13</sup> ดังนั้นการฟ้องคดีอาญาจึงเป็นหน้าที่ของรัฐแต่เพียงผู้เดียว เพราะการกระทำความผิดอาญาถือว่าการทำลายความสงบสุขของสังคม ทั้งนี้โดยมีเจ้าหน้าที่ของรัฐ คือ พนักงานอัยการ<sup>14</sup> เป็นผู้ใช้อำนาจดำเนินคดีอาญาในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐโดยเป็นผู้มีอำนาจในการสอบสวนและควบคุมการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ฟ้องร้องผู้กระทำความผิดต่อศาล ตลอดจนมีหน้าที่จัดการให้ผู้กระทำผิดได้รับโทษตามคำพิพากษาและทำความเข้าใจเมื่อมีการขออภัยโทษ และเป็นประเทศแรกที่ได้ก่อตั้งองค์กรอัยการขึ้นอันเป็นต้นแบบของประเทศต่างๆ ได้ยึดหลักการดำเนินการคดีอาญาโดยรัฐ<sup>15</sup> แต่ในบางกรณีรัฐอาจจะมอบอำนาจให้ข้าราชการหน่วยงานอื่นเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาได้

จากหลักการที่ประเทศฝรั่งเศสถือว่าคดีอาญาเป็นเรื่องของรัฐ ฉะนั้นจึงต้องกำหนดให้พนักงานอัยการเป็นผู้ดำเนินคดีอาญาในนามของรัฐเท่านั้น ส่วนประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาโดยตรง แต่มีอำนาจร้องทุกข์กล่าวโทษได้อย่างกว้าง คือ สามารถร้องทุกข์กล่าวโทษต่อเจ้าหน้าที่ พนักงานอัยการ หรือผู้พิพากษาสอบสวนก็ได้<sup>16</sup> และเมื่อตำรวจได้รับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษแล้วจะต้องส่งไปยังพนักงานอัยการโดยเร็ว เนื่องจากการสอบสวนคดีอาญาอยู่ภายใต้การควบคุมของพนักงานอัยการ โดยพนักงานอัยการจะเป็นผู้พิจารณาสำนวน

<sup>11</sup> คณิศ ฌ นคร. เรื่องเดิม. หน้า 37.

<sup>12</sup> จิตติ เจริญกล้า. (2533). *บทบาทของอัยการในควบคุมการสอบสวนคดีอาญา : รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในต่างประเทศ*. (กรุงเทพมหานคร : ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ). หน้า.195.

<sup>13</sup> จิตรลดา จวงวงศ์. (2541). *แนวทางในการตรวจสอบควบคุมการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐในความคิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์). กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 20.

<sup>14</sup> อัยการ (ministere public) ตามความหมายของกฎหมายฝรั่งเศส หมายถึงเจ้าพนักงานผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้ประจำตามศาลเพื่อเป็นผู้แทนของสังคม มีอำนาจฟ้องร้องและดำเนินคดีอาญาและจัดให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล

<sup>15</sup> อุดม รัฐอมฤต. (2535). *การฟ้องคดีอาญา หนังสือรวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปี ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม*. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า.486.

<sup>16</sup> โกเมน ภัทรภิรมย์. (2533). *อัยการฝรั่งเศส : รวมบทความเกี่ยวกับสอบสวนคดีอาญาในต่างประเทศ*. กรุงเทพมหานคร : ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ. หน้า 31.

สอบสวนว่าเห็นควรสั่งฟ้องหรือไม่ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของพนักงานอัยการเพราะหลักการฟ้องคดีอาญาฝรั่งเศสนี้เป็นหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) ดังจะเห็นได้จากมาตรา 40 ของประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส ที่บัญญัติว่า “อัยการรับคำร้องทุกข์หรือคำกล่าวโทษและพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไป” ซึ่งโดยปกติแล้วการสั่งฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการนั้น พนักงานอัยการจะพิจารณาตามเหตุผลและความเหมาะสมเป็นกรณีๆ ไป แต่พนักงานอัยการจะไม่สั่งฟ้องคดีเมื่อเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ได้กระทำความผิด พยานหลักฐานไม่เพียงพอ หรือความผิดนั้นเป็นความผิดเล็กๆ น้อยๆ หรือที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อส่วนได้หรือผลประโยชน์ของสังคมเพียงเล็กน้อยหรือเห็นว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดไปโดยมิเหตุผลอันสมควร ซึ่งการฟ้องคดีอาญาได้จะต้องดำเนินคดีไปจนถึงที่สุดเพราะมีหลักกฎหมายที่ให้จำเลยมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาว่าไม่ได้กระทำความผิด ซึ่งตรงข้ามกับของประเทศไทยที่พนักงานอัยการสามารถถอนฟ้องคดีได้โดยการปฏิบัติเช่นเดียวกันกับการสั่งไม่ฟ้องคดี<sup>17</sup> และแม้ว่าผู้เสียหายจะไม่สามารถดำเนินการพิจารณาคดีอาญาซึ่งตนเป็นผู้เสียหายได้

ประเทศเยอรมันเป็นอีกหนึ่งประเทศที่ได้รับอิทธิพลของระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐที่มีอัยการเป็นตัวแทนมาจากระบบที่ฝรั่งเศสใช้ เช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ ในภาคพื้นยุโรป แม้ว่าปัจจุบันเยอรมันจะกำหนดองค์กรผู้มีความอำนาจดำเนินคดีไว้ 2 ประเภท คือ อัยการและผู้เสียหาย แต่พนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินคดีอาญาได้อย่างกว้างขวาง<sup>18</sup> ในขณะที่เอกชนผู้เสียหายมีอำนาจดำเนินคดีได้อย่างจำกัดเฉพาะความผิดอาญาเล็กน้อยๆ ที่กระทบกระเทือนต่อส่วนได้เสียของเอกชนมากกว่ากระทบกระเทือนส่วนได้เสียของสังคมหรือเป็นความผิดที่เอกชนเป็นผู้เสียหายเท่านั้น ดังนั้น จึงถือได้ว่าประเทศเยอรมันถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเป็นหลัก

เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น ประชาชนสามารถกล่าวโทษร้องทุกข์ต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานอัยการ หรือศาลก็ได้ ทั้งนี้ โดยพนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาทุกประเภท เพราะในประเทศเยอรมนีถือว่าการดำเนินคดีอาญาขึ้นสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน มีพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบและตำรวจมีหน้าที่ช่วยเหลือในการสืบสวนสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อส่งให้พนักงานอัยการวินิจฉัยสั่งคดีว่าจะฟ้องหรือไม่ และในการพิจารณาคดีของพนักงานอัยการเยอรมันนี้ถือหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) ซึ่งหมายความว่าพนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องดำเนินคดีอาญาทั้งปวงที่มีพยานหลักฐานเพียงพอให้ฟ้องร้องต่อศาลได้ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ว่าประชาชนมีสิทธิเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย (Equal Right Clause) และเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความ

<sup>17</sup> โทมน กัทกริมย์. (2534). “งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม” *วารสารอัยการ* 14. (กันยายน), หน้า 117.

<sup>18</sup> ไพรตดู ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 152(1)

เสมอภาคกัน อีกทั้งเป็นการป้องกันมิให้พนักงานอัยการใช้อำนาจไปในทางที่มีชอบ แต่หลักดังกล่าวก็มีข้อยกเว้น เช่น คดีความผิดที่เกี่ยวข้องกับต่างประเทศ ความผิดอาญาต่อความมั่นคงของรัฐ คดีที่ผู้กระทำความผิดกลับใจและช่วยป้องกันผลร้าย คดีอาญาที่เหยื่อในความผิดอาญาฐานกรรโชกหรือรีดเอาทรัพย์สินถูกขู่เชิญว่าจะเปิดเผยความผิดอาญา คดีที่การฟ้องคดีอาญาต้องขึ้นอยู่กับการวินิจฉัยชี้ขาดคดีแพ่งหรือคดีปกครองและคดีอาญาฐานกล่าวหาเท็จ ดูหมิ่นหรือหมิ่นประมาท เป็นต้น<sup>19</sup>

สำหรับแนวความคิดในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองกรณีประเทศไทยมีลักษณะผสมผสานกันระหว่างกรณีที่ประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยและรัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย สังเกตได้จากกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไทยมีลักษณะพิเศษตรงที่ใช้หลักผสมคือ ให้สิทธิเอกชนฟ้องคดีอาญาได้ด้วยตนเอง ขณะเดียวกันก็จัดให้มีพนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจหน้าที่ฟ้องคดีอาญาด้วยเช่นกัน แต่ในทางประวัติศาสตร์กฎหมายไทย การฟ้องร้องและดำเนินคดีอาญาตอนปลายสมัยกรุงศรีอยุธยา ตลอดมาจนสมัยกรุงธนบุรีและสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ ไม่มีพนักงานอัยการฟ้องความแผ่นดิน เอกชนผู้เสียหายต้องดำเนินการฟ้องร้องจัดหาพยานและดำเนินคดีอาญาในศาลด้วยตนเอง<sup>20</sup>ซึ่งน่าจะถือว่าในสมัยนั้นเป็นการดำเนินคดีโดยประชาชน ต่อมาเพื่อแก้ไขปัญหากระบวนการยุติธรรมไทยให้เป็นที่ยอมรับของชาวต่างประเทศ และขณะนั้นมีการฟ้องคดีกันมาก การกระทำความผิดอาญาถือว่าเป็นการทำลายความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง เป็นความผิดต่อมหาชนที่รัฐจำต้องลงโทษ ประเทศไทยจึงตั้งหน่วยงานฟ้องเพื่อทำการตรวจและเรียบเรียงฟ้องให้ราษฎรเป็นมูลฐานเบื้องต้นของการมี “อัยการ” โดยนำเอาแนวคิดการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ที่มีพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้องและบังคับคดีอันเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการที่สมบูรณ์ตามแบบอย่างอัยการของประเทศภาคพื้นยุโรปอันมีฝรั่งเศสเป็นแม่บท นอกจากนี้ ใน ร.ศ.112 ปรากฏหลักฐานว่าพนักงานอัยการมีบทบาทเป็นทั้งที่ปรึกษาหรือของกระทรวงหรือกรมต่างๆ เป็นทนายความในนามของราชาธิปไตย เป็นพนักงานร่างแต่ประกาศพระราชบัญญัติต่างๆ แปลกฎหมายนานาประเทศให้เป็นภาษาไทย เป็นทนายแผ่นดินทั้งในด้านคดีแพ่งและคดีอาญา เป็นเจ้าหน้าที่ที่สืบสวนและไต่สวนหาพยานหลักฐานในคดีที่มีโทษหลวงเป็นเจ้าหน้าที่ปราบปรามจับกุมผู้ร้าย เป็นเจ้าหน้าที่ตรวจการให้เป็นไปตามคำพิพากษา และเป็นเจ้าหน้าที่ทำสถิติคดีอาญา เป็นต้น จึงเห็นได้ว่าพนักงานอัยการเป็นตัวแทนของรัฐในการ

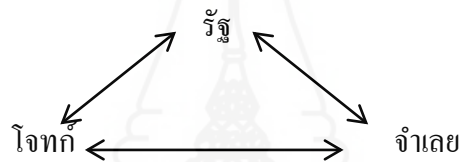
<sup>19</sup>โปรดดู ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 158(1) , 152(z) 153 – 154(e) 374 และ 377.

<sup>20</sup>กุศลพล พลวัน. (2529). “ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยอัยการในประเทศไทย” *วารสารอัยการ* 9. (พฤษภาคม), หน้า.77.

ดำเนินคดีแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อจัดการแก่คนส่วนบุคคล และเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะรักษาความสงบเรียบร้อย

## 1.2 แนวคิดเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย (Popular Prosecution)

แนวคิดนี้เชื่อมั่นในเรื่องของสิทธิเสรีภาพของประชาชนว่ารัฐจะล่วงละเมิดไม่ได้ และถือว่าพลเมืองทุกคนมีหน้าที่ในอันที่จะต้องช่วยกันรักษากฎหมายและระเบียบของบ้านเมือง ทุกคนจึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการร่วมกันรับผิดชอบและดำเนินการแก้ไขต่างๆ เพื่อให้สังคมเกิดความสงบสุข ดังนั้นรัฐจึงบัญญัติกฎหมายรับรองให้สิทธิแก่ประชาชนฟ้องร้องและดำเนินคดีอาญาได้ไม่ว่าจะเป็นผู้ได้รับความเสียหายหรือไม่ ซึ่งมีลักษณะเป็นนิติสัมพันธ์ 3 ฝ่าย ดังนี้



ภาพที่ 2.1 ลักษณะเป็นนิติสัมพันธ์ 3 ฝ่าย

ฝ่ายแรก คือ รัฐ ซึ่งจะมีการแบ่งแยกหน้าที่ในการพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงออกให้คณะลูกขุนเป็นผู้พิจารณา และศาลเป็นผู้พิจารณาแต่ในเฉพาะปัญหาข้อกฎหมาย ศาล (Trial Judge) จะมีบทบาทเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ควบคุมการต่อสู้ให้เป็นไปตามกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับพยานหลักฐานอย่างเคร่งครัด<sup>21</sup> เพื่อมิให้มีการเอาเปรียบกันในการต่อสู้คดี ศาลต้องพิจารณาพยานหลักฐานไปตามที่คู่ความนำมาแสดงไม่มีการซักถามหรือเรียกพยานมาสืบ<sup>22</sup>

ฝ่ายต่อมา คือ โจทก์ ซึ่งมีหน้าที่ต้องนำเสนอพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้ออ้างข้อเถียงของตน (Burden of Proof) โดยถือว่าเมื่อโจทก์เป็นผู้ฟ้องหรือกล่าวอ้างว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ก็ต้องมีหน้าที่นำสืบเสมอ และฝ่ายสุดท้าย คือ จำเลย ซึ่งมีสิทธิในการวางเฉยจะให้การหรือไม่ให้การแก้ข้อกล่าวหาของโจทก์ก็ได้ เพราะถือว่าเป็นหน้าที่ของโจทก์ต้องพิสูจน์ความผิดของจำเลย แต่จำเลยมีสิทธิที่จะตรวจสอบและพิสูจน์หักล้างพยานหลักฐานของโจทก์โดยการถามค้าน (Cross – Examination) พยานหลักฐานของโจทก์ และมีสิทธินำพยานหลักฐานของตนมาพิสูจน์ให้

<sup>21</sup>John H. Langbein, Comparative Criminal Procedure. (St. Paul, Minn: West Publishing, 1977). P.29.

<sup>22</sup>ประทุมพร กัลลธำ. (2533). การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาความอาญา. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) คณะนิติศาสตร์ กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



ศาลเห็นถึงความบริสุทธิ์ของตนเอง หรือความไม่น่าเชื่อถือของพยาน โจทก์ ประเทศที่ยึดถือหลักการ  
ดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนในปัจจุบันได้แก่ ประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา<sup>23</sup> เป็นต้น

กล่าวโดยเฉพาะ การดำเนินคดีอาญาของประเทศอังกฤษเป็นหลักการดำเนินคดีอาญา  
โดยประชาชนเนื่องจากประชาชนทุกคนสามารถฟ้องร้องคดีอาญาได้ ไม่ว่าจะเป็นผู้ได้รับความ  
เสียหายจากการกระทำความผิดนั้นๆ หรือไม่ ซึ่งหลักการนี้สืบเนื่องมาจากข้อกำหนดทางกฎหมาย  
Common Law ที่มีมาแต่เดิมว่า “พลเมืองทุกคนมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องช่วยกันชำระรักษา  
กฎหมาย และระเบียบของบ้านเมือง” ฉะนั้น ภาระหน้าที่ดังกล่าวจึงรวมตลอดไปถึงการฟ้องร้อง  
ดำเนินคดีอาญาด้วย<sup>24</sup>

แต่เดิมอังกฤษไม่มีเจ้าพนักงานผู้ฟ้องร้องคดีแทนรัฐที่เรียกว่า พนักงานอัยการ  
(Public Prosecutor) มีแต่อัยการสูงสุด (Attorney General)<sup>25</sup> ซึ่งมีหน้าที่ฟ้องคดีอาญาแทนรัฐเฉพาะ  
ในคดีสำคัญที่มีผลกระทบต่อแผ่นดินเท่านั้น การดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปจึงตกเป็นหน้าที่ของ  
ประชาชน แต่อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติการฟ้องคดีอาญาส่วนใหญ่จะถูกดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่  
ตำรวจจะเป็นผู้ทำหน้าที่ตั้งแต่สืบสวน สอบสวน และดำเนินการฟ้องร้องต่อศาล ซึ่งในการฟ้องร้อง  
คดีของกรมตำรวจนี้จะมอบหมายให้ แผนกนิติการที่ตั้งอยู่ในท้องที่เกิดเหตุเป็นผู้ดำเนินการ แต่ใน  
ท้องที่ที่ไม่มีแผนกนิติการ กรมตำรวจจะจ้างนักกฎหมายเอกชนเพื่อให้ฟ้องคดีภายใต้คำแนะนำของ  
กรมตำรวจจะฟ้องคดีนั้นๆ เองก็ได้<sup>26</sup> แต่ต่อมาเมื่อคดีสำคัญเกิดมากขึ้น อังกฤษจึงจำเป็นต้องแต่งตั้ง  
เจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่ง Director of Public Prosecution (DPP) ขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการ  
ฟ้องคดีอาญาฉบับแรก ค.ศ.1879 (Prosecution of Offence Act 1879) เพื่อเข้ามาทำหน้าที่ในการ  
ดำเนินคดีที่มีความสำคัญยุ่งยากหรือซับซ้อน และมีหน้าที่ควบคุมตรวจสอบการดำเนินการคดี  
ตำรวจในคดีบางประเภทที่กฎหมายได้กำหนดไว้ให้ต้องได้รับความยินยอมจาก DPP ก่อน รวมทั้งมี  
หน้าที่ในการให้คำปรึกษาช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ตำรวจ และบุคคลอื่นใด เกี่ยวกับ

<sup>23</sup>Delmar Karlen. Anglo- American Criminal Justice. London: Oxford Press..supra note 5.P.25.และคณิต  
ณ นคร.เรื่องเดิม.หน้า 26-34.

<sup>24</sup>กุลพล พลวัน. (2529). “ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยอัยการในประเทศไทย”.วารสารอัยการ 9.  
(พฤษภาคม) หน้า 78.

<sup>25</sup>Attorney General เป็นตำแหน่งเจ้าหน้าที่ทางกฎหมายสูงสุดและมีตำแหน่งทางการเมืองเป็น  
รัฐมนตรีคนหนึ่งในคณะรัฐบาล

<sup>26</sup>Delmar Karlen. supra note 5.P19.และคณิต ณ นคร.เรื่องเดิม.หน้า.34.

การดำเนินคดีอาญาตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายหรือระเบียบที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่อัยการสูงสุดเป็นผู้สั่งการ<sup>27</sup>

ครั้นในปี ค.ศ.1986 ได้มีการก่อตั้งสำนักงานอัยการ (The Crown Prosecution Service (CPS)) ขึ้นมา ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการฟ้องคดีอาญา ค.ศ.1985 (The Prosecution of Offence Act 1985) เพื่อเป็นหน่วยงานในการรับผิดชอบในการฟ้องร้องคดีอาญาทั้งหมด โดยมี DPP เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและมีอัยการสูงสุดเป็นผู้ควบคุมดูแล<sup>28</sup> แต่ละแห่งจะมี Chief of Crown Prosecutors เป็นหัวหน้า และได้มีการเพิ่มอำนาจให้ DPP มีอำนาจดำเนินคดีอาญาทั้งปวงที่มีการเริ่มต้นโดยตำรวจ มีอำนาจดำเนินคดีโดยเห็นว่าเหมาะสม เข้าดำเนินการริบทรัพย์สิ้นภายในมาตรา 3 ของพระราชบัญญัติสิ่งพิมพ์ลามก ค.ศ.1959 ให้คำแนะนำของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการดำเนินการฟ้องคดีอาญารวมทั้งอุทธรณ์ ฎีกา และดำเนินการต่างๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด<sup>29</sup> นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการยุติการดำเนินคดีอาญาทั้งปวงที่ได้มีการฟ้องคดีต่อศาลไว้แล้วโดยการยื่นคำร้องต่อศาลให้ออกหมายไม่ดำเนินคดีอาญาดังกล่าวไม่เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะหรือเป็นคดีที่ฟ้องเพื่อถ่วงเวลา ช่มชู้กัน ซึ่งมีผลทำให้ศาลจำหน่ายคดี แต่การอนุญาตไม่ดำเนินคดีต่อไปดังกล่าวไม่ทำให้จำเลยพ้นความผิดเพราะอาจถูกฟ้องเป็นคดีใหม่ได้<sup>30</sup>

ปัจจุบันสำนักงานอัยการ (CPS) จึงเป็นหน่วยงานในการรับผิดชอบคดีอาญาทั้งปวงที่มีการสอบสวนโดยตำรวจ กล่าวคือ ตำรวจจะเป็นผู้พิจารณาในเบื้องต้นจะเริ่มต้นดำเนินคดีหรือกล่าวหาบุคคลใดเป็นผู้ต้องหาหรือไม่ และเมื่อมีการกล่าวหาแล้วตำรวจต้องส่งสำนวนให้พนักงานอัยการเพื่อทบทวนและพิจารณาว่าควรจะสั่งฟ้องคดีหรือไม่<sup>31</sup> นอกจากนี้ยังมีกฎหมายให้อำนาจแก่หน่วยงานราชการอื่นๆ ของรัฐ เป็นผู้รับผิดชอบในการฟ้องคดีในความผิดที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานนั้นๆ โดยเฉพาะ เช่น กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต มีอำนาจฟ้องคดีบุคคลที่หลบเลี่ยงภาษี กรมมาตรฐานสินค้ามีอำนาจฟ้องผู้ผลิตสินค้าที่ไม่ตรงตามมาตรฐานที่ทางการกำหนดไว้ เป็น

<sup>27</sup>L.G. Carvell and E Swinfen Green. Criminal Law and Procedure. (London : Sweet & Maxwell Limited.1970). P 191-192.

<sup>28</sup>Davies Carroll and Typer. The Criminal Justice System in English and Wales. (New York : Longman Publishing. 1995).P 123.

<sup>29</sup>John Sparck.Emmins on Criminal Procedure 9<sup>th</sup>ec. (London : Oxford University Press. 2002).P 56-57.

<sup>30</sup>จิตรลดา จวงศ์. (2541). แนวทางในการตรวจสอบควบคุมการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 17.

<sup>31</sup>Kittipong Kittayarak and David Jonson. "Prosecution System in Seven Countries : A Comparative Analysis" *Thammasat Law Journal* (Vol. 25. Dec – Jan. 1995), P 636.

ต้น ส่วนกรณีในประเทศสหรัฐอเมริกาโดยหลักแล้วพนักงานอัยการเท่านั้นที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญา ทั้งนี้โดยกระทำในนามของประชาชน<sup>32</sup>

พนักงานอัยการของสหรัฐอเมริกาถือเป็นองค์กรที่มีความสำคัญมากที่สุดในการกระบวนกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพราะมีอำนาจดำเนินคดีอาญาตั้งแต่ชั้นจับกุม สอบสวน หรือควบคุมการสอบสวนฟ้องร้อง ดำเนินคดีอาญาในศาลตลอดจนการบังคับและกักโทษ<sup>33</sup> โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจในประเทศสหรัฐอเมริกานั้นมีอำนาจในการสืบสวนสอบสวนเท่านั้น ไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้โดยตนเอง โดยธรรมเนียมปฏิบัติแล้วพนักงานอัยการมิได้เริ่มคดีหรือสอบสวนคดีอาญาเองแต่จะให้เจ้าหน้าที่ตำรวจเป็นผู้ดำเนินการ ยกเว้นในกรณีความผิดที่มีความสำคัญหรือค่อนข้างสลับซับซ้อน เช่น การหลอกลวงผู้บริโภค การทุจริตประพฤติมิชอบของเจ้าพนักงานของรัฐหรืออาชญากรรมที่กระทำในรูปขององค์กร ซึ่งคดีเหล่านี้มักจะมีปัญหายุ่งยากในเรื่องพยานหลักฐานและจำเป็นต้องทำการสอบสวนด้วยความระมัดระวังและใช้เวลานาน<sup>34</sup>

สำหรับการฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้นอาจยื่นคำฟ้องต่อศาล Magistrate เพื่อให้ทำการไต่สวนมูลฟ้อง เมื่อคดีมีมูลอัยการจะยื่นฟ้องแบบ information ต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดีหรือถ้าตำรวจจับผู้ถูกกล่าวหาหน้าส่งศาล Magistrate พนักงานอัยการจะดำเนินการให้มีการไต่สวนมูลฟ้องและดำเนินคดีในศาลต่อไป แต่ในกรณีเป็นความผิดอาญาร้ายแรงอัยการอาจยื่นเสนอให้คณะลูกขุน (Grand Jury) ทำการไต่สวนมูลฟ้องเมื่อคดีมีมูล พนักงานอัยการจะยื่นฟ้องแบบ Indictment ต่อศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดี<sup>35</sup> โดยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการในประเทศสหรัฐอเมริกานั้น พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการดำเนินคดีอาญา และยังสามารถสั่งฟ้องในฐานะความผิดที่เบากว่าข้อหาที่ถูกสอบสวนมาแต่แรกได้ ซึ่งวิธีการนี้เรียกว่าการ

<sup>32</sup> เป็นประเทศในระบบคอมมอนลอว์เช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ และได้รับเอาแนวความคิดในการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนไปใช้ แม้การฟ้องร้องจะทำโดยอัยการท้องถิ่น (Local District Attorney) ก็ตาม แต่อัยการของสหรัฐอเมริกาเกือบทั้งหมดก็ได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น โปรดดู Delmar Karlen. supra note 27.P.25.

<sup>33</sup> George T. Felkenes. The Criminal Justice System : It's functions and personnel. (New Jersey : Prentice-Hall. 1975 ). P.146 และ Kittipong Kittayarak and David Johnson. supra note 35. P 647.

<sup>34</sup> เกียรติจิตร วัจนะสวัสดิ์. (2521). “บทบาทอัยการในการควบคุมอำนาจตำรวจในสหรัฐอเมริกา” วารสารอัยการ. (กันยายน), หน้า 10.

<sup>35</sup> Hazel B. Kerper. Introduction to the Criminal Justice System. 2 nded. (Minnesota : West Publishing Company. 1979). P 181-182.

ต่อรองคำรับสารภาพ (Plea Bargaining) จึงถือได้ว่าในทางปฏิบัติพนักงานอัยการของสหรัฐอเมริกา ยึดถือหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle)<sup>36</sup>

ในขณะที่ผู้เสียหายโดยทั่วไปไม่มีอำนาจฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาต่อศาลโดยตรง แต่มีสิทธิร้องทุกข์กล่าวโทษต่อตำรวจ พนักงานอัยการ ให้ดำเนินคดีอาญาหรือยื่นคำร้องทุกข์ต่อศาล Magistrate ในความผิดที่มีโทษปานกลางหรือยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะลูกขุนในความผิดอาญาร้ายแรง เพื่อให้ศาล Magistrate และคณะลูกขุนไต่สวนมูลฟ้องให้มีการดำเนินคดีในศาลต่อไป<sup>37</sup>

### 1.3 แนวคิดการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชนหรือผู้เสียหาย (Private Prosecution)

เป็นรูปแบบการดำเนินคดีอาญาในสมัยดั้งเดิมที่ยังมิได้มีการแบ่งแยกความรับผิดชอบ ในทางอาญาและทางแพ่งออกจากกัน จะเห็นได้ว่าในสมัยโบราณเกือบทุกประเทศในโลกไม่ว่าจะเป็นทางยุโรป แอฟริกา ล้วนแต่ให้เอกชนเป็นผู้มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและเป็นผู้ควบคุมอาชญากรรมในสังคมด้วย ดังนั้น เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นจึงเป็นหน้าที่ของผู้ ที่ได้รับความเสียหายที่จะต้องดำเนินการฟ้องร้องคดี ตลอดจนหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ต่อศาล ด้วยตนเอง อีกทั้งวัตถุประสงค์ของการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชนนี้ก็เพื่อต้องการแก้แค้นทดแทน เพื่อเป็นการลดความอาฆาตมาดร้ายของผู้เสียหายและของบุคคลในสังคม อันทำให้การดำเนินคดีอาญาในยุคนี้ปะปนไปกับการดำเนินคดีแพ่ง<sup>38</sup> การดำเนินคดีอาญาก็ได้มีการพัฒนาในด้านแนวคิด และรูปแบบมาเป็นลำดับตามแต่ละยุคสมัย โดยเริ่มจากการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายเพราะใน สมัยโบราณผู้เสียหายต้องทำหน้าที่ฟ้องร้องดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดเองทั้งสิ้น ซึ่งการ ดำเนินคดีอาญาเดิมจึงปะปนกับการดำเนินคดีแพ่ง ต่อมาเมื่อมีแนวความคิดของนักปรัชญาทาง กฎหมายแบบปัจเจกชนนิยม (Individualism) ซึ่งยึดมั่นในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่เป็น สิทธิขั้นมูลฐาน รัฐจะทำการล่วงละเมิดมิได้ รัฐจึงต้องทำการบัญญัติกฎหมายรับรองให้สิทธิแก่ ประชาชนฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาเองได้ ไม่ว่าจะเป็นผู้เสียหายหรือไม่ อันส่งผลให้เกิดหลักการ ดำเนินอาญาโดยประชาชน (Popularklage) ในเวลาต่อมาเมื่อบ้านเมืองมีความเจริญมากขึ้น จึงเห็นว่าการ ที่ประชาชนทำหน้าที่ฟ้องร้องคดีเองอาจก่อให้เกิดความวุ่นวายเสียหายได้ จึงก่อให้เกิด

<sup>36</sup>Kittipong Kittayarak. Prosecutorial Discretion on decision not to prosecute :A proposal for Thailand.P 117-120.

<sup>37</sup>กิตติ บุศยพลากร. (2523). *ผู้เสียหายในคดีอาญา*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 25.

<sup>38</sup>จิตตลา จวงศ์ (2541). *แนวทางในการตรวจสอบควบคุมการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐในความคิดต่อ ตำแหน่งหน้าที่ราชการ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) คณะนิติศาสตร์. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 13.

แนวความคิดที่ให้รัฐเข้ามามีบทบาทรับผิดชอบในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองแทนประชาชน อันส่งผลให้เกิดหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐขึ้น เพื่อให้รัฐทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิด โดยถือว่าการกระทำความผิดอาญาเป็นการกระทำความผิดต่อสังคมและรัฐ อันส่งผลให้รัฐเท่านั้นที่มีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา<sup>39</sup>

## 2. ระบบการดำเนินคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญาให้ได้มาซึ่งผู้กระทำผิดที่แท้จริง พนักงานอัยการมีบทบาทสำคัญในการสอบสวนและเลือกใช้ดุลพินิจในการฟ้องคดีอาญาในฐานะที่เป็นตัวจักรสำคัญในกระบวนการยุติธรรมที่จะต้องอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ต้องหา และขณะเดียวกันก็ต้องรักษาผลประโยชน์ของรัฐไว้ด้วยนั้น ซึ่งหลักในการดำเนินคดีอาญามีระบบการดำเนินคดีเกี่ยวกับผู้กระทำความผิด 2 ระบบ<sup>40</sup> คือ

### 1. การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน (Inquisitorial System)

ระบบนี้ใช้กันอยู่ในกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป เป็นระบบที่ได้รับอิทธิพลมาจากวิธีการชำระความของผู้มีอำนาจในศาสนาโรมันคาทอลิก วิธีการค้นหาความจริงในระบบนี้ขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจชำระความที่จะไต่สวนค้นหาความจริง มุ่งที่จะได้ความจริงโดยไม่คำนึงถึงวิธีการที่จะได้มา เช่น อาจจะมีการทรมานจำเลยเพื่อให้การรับสารภาพหรือเปิดเผยความจริง ต่อมาจึงเปลี่ยนเป็นการนำพยานเข้ามาสืบ โดยศาลมีหน้าที่ค้นหาความจริงจากพยานหลักฐานต่างๆ ที่ปรากฏศาลมีอำนาจใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางและมีความยืดหยุ่น

### 2. การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา (Accusatorial System)

ระบบนี้เป็นระบบที่ใช้กันอยู่ในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Common Law เช่น ประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา ระบบนี้จะค้นหาความจริงโดยผู้มีอำนาจชำระความเป็นผู้มีหน้าที่คล้ายกับเป็นกรรมการผู้ตัดสินชี้ขาดให้คู่ความทั้งสองฝ่ายปฏิบัติตามกติกาที่วางไว้ฝ่ายใดปฏิบัติได้ก็เป็นผู้ชนะคดี มิได้ขึ้นอยู่กับพยานหลักฐานที่น่าสืบ ดังนั้นในรูปแบบดั้งเดิมจึงมีการพิสูจน์ค้นหาความจริงโดยการต่อสู้ การแข่งขัน ดำน้ำ ลุยไฟ อาศัยสิ่งศักดิ์สิทธิ์ดลบันดาลให้ผู้บริสุทธิ์

<sup>39</sup> คณิต ฅ นคร. “ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ”. รวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฅ นคร. หน้า 34.

<sup>40</sup> อรุณีกระจ่างแสง (2532). *อัยการสอบสวนคดีอาญา*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ขณะคดี ต่อมาจึงเปลี่ยนเป็นการมีทนายความทำหน้าที่ต่อสู้คดีว่าต่างแก่แทน ศาลมีบทบาททำหน้าที่ในการตัดสินคดีเท่านั้น มีเกณฑ์การสืบสวนพยานที่เคร่งครัด<sup>41</sup>

กฎหมายวิธีพิจารณาความของแทบทุกชาติจะเริ่มด้วยระบบกล่าวหา ก่อนแล้ว ต่อมาส่วนมากจะวิวัฒนาการไปสู่ระบบไต่สวน และเนื่องจากทั้งระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน ต่างมีทั้งข้อดีและข้อเสีย บางประเทศจึงนำข้อดีของแต่ละระบบมาใช้และตัดข้อเสียออกไป ฝรั่งเศส หลังการปฏิวัติใหญ่เป็นประเทศแรกที่นำข้อดีของทั้งสองระบบมาผสมใช้เข้าด้วยกันเป็นระบบใหม่ขึ้นในปี ค.ศ. 1808 เรียกว่าการดำเนินคดีอาญาระบบผสม<sup>42</sup>

## 2.1 การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน (Inquisitorial System)

แต่เดิมการดำเนินคดีอาญาของประเทศต่างๆ ไม่ได้แยก “การสอบสวนฟ้องร้อง” ออกจาก “การพิจารณาพิพากษา” หากมีแต่เพียงผู้ไต่สวน (Inquisitorial) เป็นผู้ดำเนินคดีเองทั้งสิ้น ตั้งแต่เริ่มคดี คือเมื่อทราบว่ามีกรกระทำผิดอาญาจนกระทั่ง ได้ตัดสินคดีอาญาในที่สุด ลักษณะการดำเนินคดีอาญาดังกล่าวตามระบบนี้จึงไม่มีโจทก์และจำเลย การดำเนินคดีอาญาจึงมีเพียง “ผู้ไต่สวน” (ศาลหรือผู้พิพากษา) กับ “ผู้ถูกไต่สวน” เท่านั้น ซึ่งฐานะของผู้ถูกไต่สวนในคดีสภาพเป็นเพียง “วัตถุ” (Object) แห่งการซักฟอกในคดีเท่านั้น โดยผู้ไต่สวนไม่เพียงแต่มีหน้าที่ค้นหาความจริงที่เป็น ประเด็นกับผู้ถูกไต่สวนแต่ต้องค้นหาพฤติการณ์ต่างๆ ที่เป็นผลดีแก่ผู้ถูกไต่สวนด้วย ในการดำเนินคดีอาญาตามระบบนี้ผู้ถูกไต่สวนแทบจะไม่มีสิทธิอะไรเลยมีสภาพไม่ต่างอะไรกับวัตถุ อันหนึ่งหรือเป็นเพียงวัตถุแห่งการซักฟอกในคดีนั้นเท่านั้น สภาพของผู้ถูกไต่สวนจึงเป็น “กรรมในคดี”<sup>43</sup> ตามระบบนี้ศาลจะเป็นผู้ค้นหาเอกสารและออกคำสั่งให้นำพยานหลักฐานต่างๆ มาสู่ศาลแล้ว ดำเนินการไต่สวนต่อไปตามที่ได้เห็นว่ามีความจำเป็น ลักษณะของการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนที่ สภาพของผู้ถูกไต่สวนเป็นกรรมในคดีนี้เองเป็นต้นเหตุให้เกิดวิธีการค้นหาความจริงโดยการ ทรมานร่างกายของผู้ถูกไต่สวนได้กล่าวความสัตย์ ในระยะเวลาต่อมาเห็นว่าการดำเนินคดีอาญา ระบบนี้ไม่ถูกต้องที่รวมการสอบสวนฟ้องร้องและการพิจารณาพิพากษาไว้ในองค์กรเดียวกัน เพราะ

1) ทำให้หาความเป็นกลางจากผู้ไต่สวนได้ยาก มักมีอคติ และมักคิดว่าตนเองเป็น องค์กรที่มีหน้าที่ปราบปราม

2) เมื่อผู้ถูกไต่สวนเป็นเพียงวัตถุแห่งคดี (Object) ไม่มีสิทธิใดๆ ในการต่อสู้หรือ ได้รับการช่วยเหลือในการค้นหาพยานหลักฐาน และการไต่สวนของศาลก็กระทำได้อย่างกว้างขวาง

<sup>41</sup> สุรชัยเชาวลิต. (2546). คำรับสารภาพกับการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานในคดีอาญา. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

<sup>42</sup> John Henry Merryman. Civil Law Tradition (stafore: Standfore Univ. Pr. 1969). P 137.

<sup>43</sup> คณิต ณ นคร. “ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ”. หน้า 32.

โดยปราศจากข้อผูกมัด ผลก็คือเกิดวิธีการค้นหาความจริงด้วยการทรมานร่างกายของผู้ถูกไต่สวน เพื่อให้รับสารภาพ การดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวนถือได้ว่าเป็นแนวคิดที่รัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยมาใช้อย่างมาก ระบบนี้รัฐใช้อำนาจผูกขาดไว้เพียงผู้เดียว ผู้เสียหายซึ่งเป็นประชาชนไม่มีสิทธิในการฟ้องร้อง แม้มีการรวบรวมการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน แต่ทว่าผู้พิพากษายังคงมีบทบาทในกระบวนการดังกล่าวค่อนข้างมาก โดยเฉพาะในฝรั่งเศส นอกจากตำรวจฝ่ายคดี (Judicial Police) และพนักงานอัยการแล้ว ผู้พิพากษาก็มีหน้าที่สอบสวนด้วย เรียกว่า “ผู้พิพากษาสอบสวน” (juge d’instruction)<sup>44</sup> และทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันค้นหาความจริง ทำให้สามารถค้นพบพยานหลักฐานได้ตามความเป็นจริง แต่มีข้อจำกัดบางประการ คือ การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐมากเกินไป โดยเฉพาะตำรวจและพนักงานอัยการ จึงเปิดโอกาสให้มีการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้โดยง่าย

การดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวน มีผลดีและผลเสียคือ<sup>45</sup>

#### ผลดี

1) การค้นหาข้อเท็จจริงของระบบไต่สวนนั้นเป็นหน้าที่ของศาล ซึ่งมีอำนาจพิพากษาคดีจึงมีผลให้ตัดสินลงโทษผู้ถูกกล่าวหาเป็นส่วนใหญ่ อันเป็นผลดีในด้านการปราบปรามผู้กระทำความผิด

2) ระบบไต่สวนไม่มีใครมีหลักเกณฑ์เคร่งครัดในการพิจารณาพิพากษาคดี ดังนั้นการที่ผู้ถูกกล่าวหาจะหลุดพ้นจากความผิดเพราะวิธีพิจารณาความ เช่น ฟ้องเคลือบคลุม ฟ้องไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือข้อเท็จจริงแตกต่างจากฟ้องนั้น ไม่มี อันเป็นผลดีในกรณีผู้ถูกกล่าวหาจะหลุดพ้นจากความผิดต่อเมื่อมีพยานหลักฐานว่าไม่ได้กระทำความผิดไม่ใช่เพราะวิธีพิจารณาความ

#### ผลเสีย

1) การที่ให้อำนาจสอบสวนค้นหาพยานหลักฐานฟ้องร้อง และอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีรวมอยู่ที่องค์กรเดียวกันนั้น ทำให้หาความเป็นกลางจากผู้ไต่สวนยากเพราะผู้ไต่สวนมีอำนาจมากเกินไปมักมีอคติความลำเอียง และมักรู้สึกว่าเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ปราบปรามอาชญากรรมก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรม เพราะอาจเกิดความลำเอียงไปในทางซึ่งตนได้พยานหลักฐานการกระทำความผิดมาโดยไม่เชื่อพยานหลักฐานผู้ถูกกล่าวหา

<sup>44</sup>อุทัย อาทิวา. (2557). *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส*. กรุงเทพมหานคร : วิเจพรีนติ้ง. (พิมพ์ครั้งที่ 2). หน้า 238 - 245

<sup>45</sup>สมชาติ สว่างเนตร. (2539). “การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา” ใน เอกสารการสัมมนาผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานอัยการสูงสุด. กรุงเทพมหานคร : กรมตำรวจ. หน้า 3.

2) การที่ผู้ไต่สวนมีสภาพเป็นเพียงวัตถุแห่งการชกฟอกนั้นทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ถูกไต่สวน เพราะเขาไม่มีโอกาสเพียงพอที่จะแก้ข้อหาหรือต่อสู้คดีได้ การไต่สวนโดยการชกฟอกผู้ถูกกล่าวหา นั้น อาจจะไม่ได้รับความจริง เพราะการถูกบังคับชกฟอกหรือความไม่เข้าใจในการถูกชกถามของผู้ต้องหา

3) ระบบไต่สวนมุ่งจะค้นหาผู้กระทำความผิดมากเกินไป จนไม่คำนึงถึงผู้ถูกกล่าวหาจะได้รับความเป็นธรรมในการต่อสู้คดีหรือไม่

ระบบไต่สวนนี้มีที่มาจากระบบกฎหมายโรมันแล้วแพร่ขยายไปยังประเทศภาคพื้นยุโรป ประเทศฝรั่งเศสนับได้ว่าเป็นประเทศที่นำระบบไต่สวนมาใช้จริงและเป็นแบบอย่างไปยังประเทศต่างๆ เป็นที่นิยมใช้กันในกลุ่มประเทศกฎหมายซีวิลลอว์ เช่น เยอรมัน เนเธอร์แลนด์ รวมทั้งกลุ่มประเทศสังคมนิยม ทั้งในเอเชียและยุโรปตะวันออก ฯลฯ เป็นต้น

สำหรับประเทศไทยตั้งแต่สมัยกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา จนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีอาญาใช้ไปพลางก่อน ร.ศ.115 (พ.ศ.2439) อาจกล่าวได้ว่าการดำเนินคดีอาญาเป็นระบบไต่สวน ร.ศ.115 นับเป็นจุดสำคัญของการเปลี่ยนแปลงระบบการดำเนินคดีอาญาอย่างเห็นได้ชัด เพราะนอกจากจะได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีอาญาใช้ไปพลางก่อน ร.ศ.115 แล้ว ยังมีพระราชบัญญัติยกเลิกวิธีพิจารณาคดีอาญาวิธีตนครบาลอีกด้วย ซึ่งจากผลของการนี้อาจกล่าวได้ว่านับแต่บัดนั้นเป็นต้นมา ประเทศไทยได้นำการดำเนินคดีอาญา ระบบกล่าวหามาใช้เช่นเดียวกับนานาประเทศ<sup>46</sup>

## 2.2 ลักษณะสำคัญของวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามระบบไต่สวนเต็มรูปแบบ

ลักษณะวิธีพิจารณาคดีในระบบไต่สวนที่ใช้ในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้ เป็นระบบไต่สวนที่เต็มรูปแบบไม่ใช่ระบบผสมดังเช่นในคดีอาญาทั่วไป จึงมีความแตกต่างจากระบบกล่าวหาอย่างมาก ผู้เขียนจึงได้แยกวิเคราะห์ลักษณะสำคัญบางประการของระบบไต่สวนเต็มรูปแบบ<sup>47</sup> ในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาเสนอ ดังนี้

<sup>46</sup>สมชาติ สว่างเนตร. เรื่องเดิม.

<sup>47</sup>ณรงค์ฤทธิ์ เพชรฤทธิ์. (2563). วิธีพิจารณาคดีอาญาตามระบบไต่สวนของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. [www.Public-law.net/publaw/view.aspx?id=1110](http://www.Public-law.net/publaw/view.aspx?id=1110) สืบค้นเมื่อ 11 กรกฎาคม 2563



### 2.2.1 จำเลยเป็นกรรมของคดี

ตามระบบกล่าวหาในคดีอาญาทั่วไป จำเลยได้การยกย่องให้เป็น “ประธานแห่งคดี” การเป็นประธานแห่งคดี ก็คือ จำเลยเป็นผู้กระทำในทางคดี และจำเลยเป็นผู้มีสิทธิต่างๆ ในทางคดีที่จะได้รับการเคารพและยกเว้นเป็นกรณีพิเศษ เช่น การนำเสนอพยานหลักฐานมาหักล้างพยานโจทก์โดยไม่จำเป็นต้องยื่นบัญชีระบุพยานไว้ล่วงหน้าก่อนสืบไม่น้อยกว่า 7 วัน เป็นต้น

การดำเนินคดีอาญาสมัยใหม่ใช้ “ระบบกล่าวหา” การดำเนินคดีอาญาตามระบบกล่าวหานี้แท้จริงมิใช่ระบบใหม่ แต่เป็นระบบการดำเนินคดีอาญาที่มีการแก้ไขข้อบกพร่องของการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนนั่นเอง ลักษณะสำคัญของการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา ก็คือ การแยกหน้าที่สอบสวน หน้าที่ฟ้อง และหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี ออกจากกันให้องค์กรการดำเนินคดีที่แยกต่างหากจากกันเป็นผู้ทำหน้าที่ทั้งสองนั้น และยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหา (ผู้ต้องหา และจำเลย) จากเป็น “กรรมในคดี” (Process-object) ขึ้นเป็น “ประธานในคดี” (Process-subject) ไม่ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นวัตถุแห่งการชักพอกหรือกรรมในคดี แต่ถือว่าเป็น “คน” และเป็นส่วนหนึ่งของวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายจึงให้สิทธิต่างๆ แก่ผู้ถูกกล่าวหาเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ และห้ามกระบวนพิจารณาที่มีขอบ<sup>48</sup>

แต่ในระบบไต่สวนของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง “จำเลย ตกเป็นกรรมของคดี” หมายถึง การที่จำเลยถูกพิพากษาเบื้องต้นว่าตนเองมีความผิด และจำเลยมีภาระหน้าที่พิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเอง จำเลยต้องต่อสู้คดีกับศาล โดยจำเลยกับศาลเป็นคู่ความกันโดยตรง และไม่มี การยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้กับจำเลย พยานจำเลยนำมาลงโทษจำเลยได้ จำเลยตกเป็นฝ่ายถูกกระทำในทางคดี ระบบไต่สวนที่ให้จำเลยเป็นกรรมของคดีจึงเป็นการขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน การที่ศาลยึดหยุ่นไม่เคร่งครัดทำให้ถูกมองว่าศาลใช้อำนาจและดุลพินิจตามอำเภอใจ ศาลก็เป็นคนเหมือนกันซึ่งย่อมมีกิเลส เมื่อมองจำเลยเป็นตัวตั้งเป็นวัตถุในคดี ผู้มองย่อมมีกิเลสมักจะเข้าข้างตนเอง เชื้อมั่นในสิ่งที่ตนเองได้ไต่สวนมา ระบบไต่สวนจำเลยจึงแทบจะไม่มีโอกาสหลุดพ้นจากคดีไปได้ ผู้ถูกไต่สวนมีฐานะเป็นกรรมในคดี ซึ่งขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชน<sup>49</sup>

<sup>48</sup> คณิต ฒ นคร. (2546). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. (พิมพ์ครั้งที่ 6), กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน. หน้า 45

<sup>49</sup> ประพันธ์ ทรัพย์แสง. (2548). การค้นหาความจริงของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง : แนวทางปัญหาสู่ความเป็นระบบไต่สวนเต็มรูปแบบ. งานวิจัยตามหลักสูตรผู้บริหารกระบวนกรยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม. หน้า 8

### 2.2.2 จำเลยถูกพิพากษาเบื้องต้นว่า“มีความผิด”

การที่ว่าจำเลยถูกพิพากษาเบื้องต้นว่ามีความผิดนั้น สืบเนื่องจากในการฟ้องร้องคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องผ่านการไต่สวนและชี้มูลความผิดโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการไต่สวนก่อนเสมือนเป็นการให้ศาลชั้นต้นพิจารณาพิพากษา ก่อน แล้วจึงส่งให้อัยการสูงสุดฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้พิจารณาพิพากษาในชั้นสุดท้าย กล่าวอีกนัยหนึ่งว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นศาลไต่สวนหรือศาลชั้นต้นในการพิจารณาหาข้อเท็จจริง ส่วนศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทำหน้าที่เป็นศาลตัดสิน ดังนั้น ในคดีที่องค์กรไต่สวนชี้มูลความผิดจึงเป็นอันพิพากษาว่าจำเลยมีความผิดไว้ก่อน ในเบื้องต้น เสมือนหนึ่งศาลชั้นต้นได้พิพากษาว่าจำเลยได้กระทำความผิดตามฟ้อง และเมื่อโจทก์ (อัยการสูงสุด) ได้ยื่นฟ้องและสำนวนการสอบสวนอยู่ในการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว จำเลยก็อยู่ในฐานะถูกพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำความผิด จำเลยจึงมีภาระหน้าที่ที่จะต้องนำสืบพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเอง แม้ว่าโจทก์ไม่อาจจะนำสืบพิสูจน์ความผิดของจำเลยได้ก็ตาม จำเลยก็ไม่ควรจะไปวางใจหรือมั่นใจว่าจะชนะคดีได้ トラบใดที่จำเลยไม่สามารถนำสืบพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเองได้ จำเลยก็อาจตกเป็นฝ่ายแพ้คดีได้ เพราะศาลอาจถือตามข้อเท็จจริงของโจทก์นำสืบมาลงโทษจำเลยได้หรือศาลอาจจะไต่สวนหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมใดๆ ก็ได้ เพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของจำเลย แต่ในทางปฏิบัติศาลก็มักจะไม่เรียกพยานไต่สวนเพิ่มเติมเอง แต่กลับเป็นฝ่ายของจำเลยเองที่จะต้องหาพยานหลักฐานมาเพิ่มเติมเท่าที่เป็นประโยชน์แก่จำเลยมากที่สุด

แม้ว่าตามหลักการจำเลยจะถูกพิพากษาเบื้องต้นว่ามีความผิด เนื่องจากได้ผ่านการไต่สวนและชี้มูลความผิดโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ตาม แต่ผู้เขียนเห็นว่าในการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่ใช่ระบบวิธีพิจารณาความคดีและไม่ได้ดำเนินไปตามหลักทั่วไปของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ ไม่มีการนำหลักฟังความทุกฝ่ายอย่างเต็มรูปแบบมาใช้ ไม่มีการเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหา นำพยานของตนเองเข้าสืบได้ และผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิแต่งตั้งทนายความเพื่อซักถามพยานที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เรียกมาสอบ ไม่มีการนำหลักเปิดเผยพยานหลักฐานมาใช้การไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้กระทำต่อหน้าจำเลย และสำนวนการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถือว่าเป็นความลับ ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิที่ตรวจดูหรือไม่มีสิทธิที่จะรู้ว่ามีการนำสืบพยานหลักฐานไปเพียงใดบ้าง เพื่อที่ตนจะได้นำพยานหลักฐานนำสืบหรือนำเข้าไต่สวนเพื่อโต้แย้งพยานหลักฐานที่มีการไต่สวนไปแล้วด้วย อีกทั้ง มาตรฐานในการพิสูจน์ในระดับการไต่สวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นเพียงระดับมาตรฐานการพิสูจน์ให้เห็นว่ามีมูลความแห่งคดี

(Proof Prim Facie Case) เท่านั้น แต่ในมาตรฐานการพิสูจน์ในคดีอาญาทั่วไปจะต้องได้มาตรฐานการพิสูจน์ระดับที่โจทก์จะต้องสืบให้เห็นโดยปราศจากข้อสงสัย (Proof Beyond Reasonable Doubt)<sup>50</sup> ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า การที่จำเลยถูกคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้ว่า คดีมีมูล จึงไม่อาจที่จะถือว่าเป็นการพิจารณาโดยศาลชั้นต้นและไม่อาจจะถือว่าเป็นการพิพากษาในเบื้องต้นว่าจำเลยมีความผิด แต่ในทางปฏิบัติและการต่อสู้คดีตามวิธีพิจารณาคดีอาญาระบบไต่สวนของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นก็ยังคงถือว่าเป็นการพิพากษาเบื้องต้นว่ามีความผิดนั่นเอง

### 2.2.3 ศาลต้องทำหน้าที่เป็นโจทก์และเป็นฝ่ายทนายความจำเลย

ตามระบบกล่าวหาในคดีอาญาทั่วไป โจทก์มีหน้าที่นำสืบพยานพิสูจน์ความผิดของจำเลยตามที่กล่าวหา และจำเลยมีหน้าที่นำสืบหักล้างข้อกล่าวหาโจทก์ ดังนั้นหน้าที่ในการนำเสนอพยานหลักฐาน รวมทั้งการซักถามพยานจึงเป็นหน้าที่ฝ่ายโจทก์และฝ่ายจำเลยที่จะต้องนำพยานหลักฐานของฝ่ายตนเองมาสืบ ดังนั้นคู่ความในการต่อสู้คดีในศาลเป็นเรื่องระหว่างโจทก์กับจำเลยเป็นคู่ความกันโดยตรง

แต่ในวิธีพิจารณาคดีอาญาตามระบบไต่สวนอย่างเต็มรูปแบบของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คู่ความที่ต่อสู้ในคดีจึงเป็นระหว่างศาลกับจำเลย กล่าวคือ ศาลกับจำเลยจะต้องเป็นคู่ความในคดีกันโดยตรง โดยศาลจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้แสวงหาข้อเท็จจริงโดยการซักถามพยานและแสวงหาพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของจำเลย การที่ให้ศาลหรือองค์กรผู้พิพากษาเป็นผู้ซักถามพยานเองนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ตามระบบการสรรหาคัดเลือกและการอบรม ตลอดจนการปฏิบัติหน้าที่ของผู้พิพากษาของศาลยุติธรรมไทย ไม่ได้ฝึกให้ผู้พิพากษามาทำหน้าที่เป็นผู้ซักถามพยานมาตั้งแต่ต้น การที่จะให้ผู้พิพากษาศาลฎีกาทำหน้าที่เป็นทนายความเสียเอง บางครั้งในการซักถามพยานอาจจะทำหน้าที่ได้ไม่สมบูรณ์แบบดังเช่นทนายความอาชีพ ในการที่พยานเบิกความเท็จหรือพยายามบายเบี่ยงการเบิกความในข้อเท็จจริงใด หรือกลับคำให้การ ในการซักความของผู้พิพากษาก็อาจขาดเทคนิคในการค้นหาความจริงจากพยานก็ได้

ในการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหลักการศาลจะต้องทำหน้าที่เป็นทั้งทนายโจทก์และทนายจำเลยเองดังกล่าวมานั้น แต่ในทางปฏิบัติที่แท้จริงแล้ว ศาลกลับทำหน้าที่เป็นฝ่ายโจทก์หรือเป็นฝ่ายอัยการเสียเองที่จะซักถามพยานในการที่จะพิสูจน์ความผิดของจำเลย และจำเลยมีหน้าที่พิสูจน์หักล้างในสิ่งที่ศาลได้แสวงหาข้อเท็จจริง

<sup>50</sup> รัญกัทธิธนากุล. (2548). กฎหมายลักษณะพยาน. กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา. หน้า242

หรือนำสืบพยาน ดังนี้ จำเลยกลับกลายเป็นภาระหนักในการต่อสู้คดีกับศาล ซึ่งในบางครั้งองค์คณะผู้พิพากษาศาลฎีกาของจำเลยทำให้ไม่เป็นประโยชน์แก่จำเลย ฝ่ายจำเลยก็ต้องหาทางแก้ไขและซักถามพยานเข้าสู่แนวทางการต่อสู้คดีของตนเองให้ได้ ดังนั้น ในการยื่นคำคู่ความต่างๆ จึงเป็นการกระทำระหว่างศาลกับจำเลยโดยตรง คำคู่ความบางอย่าง โจทก์แทบจะไม่ต้องการเลยก็ได้ เช่น คำร้องเสนอแนวคำถาม เป็นต้น และในการซักถามพยานโจทก์ โจทก์ก็ไม่แทบจะต้องถามพยานเพิ่มเติมเลย เพราะศาลถามในสิ่งที่โจทก์ต้องการหมดแล้ว แต่ตกเป็นฝ่ายจำเลยที่จะต้องถามพยานโจทก์หักล้างพยานโจทก์หรือพยานที่ศาลนำเข้ามาสืบเองให้ได้

#### 2.2.4 ศาลมีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการสืบพยานและรับฟังข้อเท็จจริง

ตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2560 บัญญัติให้อำนาจแก่ศาลเรียกพยานหลักฐานเข้าสืบนอกเหนือจากที่ปรากฏในสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร หรือนอกเหนือจากที่คู่ความได้นำมาสืบจะเห็นได้ว่าศาลมีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการสืบพยานและในการรับฟังข้อเท็จจริง ดังนั้น การพิจารณาขังน้ำหนักพยานหลักฐานของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงสามารถฟังพยานหลักฐานฝ่ายจำเลยที่จำเลยนำเข้ามาสืบเพื่อลงโทษจำเลยได้ นอกจากนี้ การรับฟังพยานหลักฐานของศาลไม่มีข้อจำกัดเกี่ยวกับชั้นของพยานหลักฐานว่าเป็นพยานหลักฐานที่เป็นประจักษ์พยานหรือพยานบอกเล่า แม้กระทั่งพยานบอกเล่าหรือพยานที่นำสืบโดยฝ่าฝืนวิธีพิจารณาคดีอาญา เช่น พยานที่ไม่มีในบัญชีระบุพยาน เป็นต้น ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถที่จะรับฟังพยานหลักฐานทุกชนิด เพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์หรือนำมาลงโทษจำเลยได้ เนื่องจากตามระบบไต่สวนจะไม่มีบทตัดพยาน (Exclusionary Rule) และไม่คำนึงถึงหลักการพิสูจน์ด้วย ศาลจะไม่เคร่งครัดกวดขันในการรับฟังพยานหลักฐานมากนัก ศาลมีอำนาจเต็มที่ในอันที่จะฟังพยานหลักฐานทั้งปวง ซึ่งรวมถึงคำให้การพยานชั้นไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคำให้การของจำเลยเองก็สามารถรับฟังมาลงโทษจำเลยได้หรือยกฟ้องโจทก์ได้ ในการต่อสู้คดีของจำเลยจึงไม่ได้จำกัดเพียงแต่การสืบพยานเข้าสืบต่อสู้ในชั้นศาลเท่านั้น ยังรวมทั้งการนำสืบพยานหลักฐานในชั้นไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย จึงสรุปรวมความได้ว่าในการพิจารณาคดีอาญาตามระบบไต่สวน ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพยานหลักฐานทั้งสำนวนในชั้นไต่สวนและชั้นสืบพยานในศาล รวมทั้งพยานหลักฐานอื่นที่ศาลอาจจะเรียกมาไต่สวนเพิ่มเติมเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์หรือความผิดของจำเลย ดังนี้ คู่ความโดยเฉพาะจำเลยจึงต้องระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำพยานหลักฐานของตนเองเข้าสืบซึ่งอาจจะเป็น

ผลร้ายแก่จำเลยเอง รวมทั้งจะต้องมิให้พยานหลักฐานของตนมีข้อสงสัยจนเป็นเหตุให้ศาลเรียกพยานหลักฐานอื่นเข้าสืบเองด้วย

### 2.2.5 ไม่มีการยกประโยชน์แห่งข้อสงสัยให้แก่จำเลย

ในระบบกล่าวหาในคดีอาญาทั่วไป หากพยานหลักฐานฝ่ายที่นำสืบนำสงสัยจะต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลยตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 วรรคสอง “หลักยกประโยชน์แห่งความสงสัย (in dubio pro reo)” นี้เป็นหลักนิติธรรมที่สำคัญหลักหนึ่งและได้รับการยอมรับมายาวนานจนถึงเป็นสุภาษิตกฎหมาย ในคดีอาญาต้องมีการพิสูจน์ความผิดของจำเลยจนสิ้นสงสัยเสมอ เพราะเมื่อมีความสงสัยจะต้องยกผลประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย ความสงสัยที่จะต้องยกประโยชน์ให้ผู้ถูกกล่าวหาขึ้นต้องเป็นเรื่องความสงสัยในข้อเท็จจริงเท่านั้น ความสงสัยในข้อกฎหมายจะใช้หลักนี้ไม่ได้<sup>51</sup> ความสงสัยนี้จะต้องเป็นความสงสัยตามสมควร มิใช่เพียงแต่ความสงสัยแล้วจะยกฟ้องหรือเป็นเพียงความสงสัยในผลความเท่านั้น<sup>52</sup>

แต่ในวิธีพิจารณาคดีอาญาระบบไต่สวนเต็มรูปแบบของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อจำเลยเป็นกรรมของคดีจะนำ “หลักยกประโยชน์แห่งความสงสัย (in dubio pro reo)” ให้แก่จำเลยมาใช้ไม่ได้ ศาลต้องค้นหาความจริงให้ได้ว่า จำเลยกระทำ ความผิดจริงหรือไม่ คำวินิจฉัยของศาลตั้งอยู่บนพื้นฐานของความจริงที่เชื่อถือได้ คือได้ความจริง ทำให้เชื่อได้หรือไม่ว่าจำเลยทำผิด ถ้าไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอว่าจำเลยทำผิดก็พิพากษายกฟ้อง ถ้ามีพยานหลักฐานฟังได้ว่าจำเลยกระทำผิดถึงโทษ การสงสัยไม่แน่ใจว่าจำเลยทำผิดตามคำฟ้องหรือไม่นั้น ไม่มีในระบบไต่สวน และศาลมีอำนาจรับฟังพยานหลักฐานได้อย่างกว้างขวาง แม้คู่ความจะมีได้นำพยานหลักฐานเข้าสู่สำนวนของศาล ศาลยอมรับฟังได้ เมื่อได้ความจริงอย่างไรก็พิพากษตามนั้น ซึ่งอาจพิพากษายกฟ้องหรือลงโทษ ไม่มีการยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย ดังนั้น จำเลยจึงมีหน้าที่นำสืบความบริสุทธิ์ของตนเองให้ชัดเจน จะนำสืบเพียงให้สงสัยในพยานหลักฐานฝ่ายโจทก์ไม่ได้ จึงเป็นการยากอย่างยิ่งที่จำเลยจะกระทำได้เช่นนั้น การนำสืบความผิดของจำเลยในคดีอาญาทั่วไปที่ว่ายากแล้ว ยังยากลำบากน้อยกว่าที่จำเลยต้องนำสืบความบริสุทธิ์ของตนเองให้ชัดเจนในวิธีพิจารณาคดีอาญาระบบไต่สวนของศาลฎีกาแผนกคดีอาญา

<sup>51</sup> คณิต วน นคร. (2546). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. (พิมพ์ครั้งที่ 6). กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน. หน้า 56, 149

<sup>52</sup> จิตติ ดิงศกัทธิย์. (2549). ข้อสังเกตในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานละการเขียนคำพิพากษา. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน. หน้า 26, 31

ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ที่ตกเป็นจำเลยในคดีอาญาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงแทบไม่มีโอกาสที่หลุดพ้นคดีได้เลย

### 2.2.6 โจทก์ไม่มีภาระการพิสูจน์ความผิดของจำเลย

ตามระบบกล่าวหาในคดีอาญาทั่วไป มีหลักว่า “ผู้ใดกล่าวอ้างผู้หนึ่งมีหน้าที่นำสืบ” หากโจทก์ไม่สามารถนำสืบได้ตามที่กล่าวหา ศาลต้องยกฟ้อง ดังนั้น ภาระการพิสูจน์ความผิดของจำเลยจึงตกเป็นหน้าที่ของโจทก์ แต่วิธีพิจารณาคดีอาญาตามระบบไต่สวนของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คู่ความในการต่อสู้คดีจะเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาระหว่างศาลกับจำเลย เป็นหลักในระบบไต่สวนจะไม่คำนึงผู้ใดจะกล่าวหาหรือผู้ใดจะมีหน้าที่นำสืบ เพราะศาลถือตามข้อเท็จจริงที่มีการสืบพยาน ไม่ว่าจะพยานฝ่ายใดนำมาพิจารณาพิพากษาได้ เพราะถือว่าพยานทั้งหมดที่คู่ความนำมาสืบถือว่าเป็นพยานศาลทั้งสิ้น โจทก์ (อัยการสูงสุด) แทบไม่มีบทบาทใดๆ เลยในการนำเสนอพยานหลักฐานต่อศาล ทั้งนี้เพราะ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2560 กำหนดให้ยึดสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือสำนวนของคณะกรรมการไต่สวนเป็นหลักในการพิจารณา กล่าวอีกนัยหนึ่ง พยานหลักฐานของฝ่ายโจทก์ คือ สำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั่นเอง ดังนั้น โจทก์ (อัยการสูงสุด) จึงแทบจะไม่ต้องเสนอพยานใดๆ นอกเหนือสำนวนของคณะกรรมการป้องกันการและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอีก เนื่องจากพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งคำให้การพยานบุคคลหรือพยานเอกสารได้ผ่านการไต่สวนมาจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาแล้วทั้งสิ้น และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลแล้ว ย่อมถือได้ว่าได้รับการพิจารณาเบื้องต้นมาโดยองค์การกึ่งตุลาการมาแล้ว ซึ่งอาจจะถือเสมือนหนึ่งได้รับการพิจารณาโดยศาลชั้นต้นมาแล้ว ซึ่งมาตรา 35 วรรคสองได้บัญญัติรองรับไว้ชัดเจนว่า ในกรณีที่มีได้มีการโต้แย้งพยานหลักฐานใด องค์คณะผู้พิพากษาจะมีคำสั่งให้รับฟังพยานหลักฐานนั้น โดยไม่ต้องไต่สวนก็ได้ ซึ่งหมายความว่า ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถนำสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาพิจารณาและพิพากษาไปเลยก็ได้ ดังนั้นในระบบไต่สวนเต็มรูปแบบจึงไม่คำนึงถึงหน้าที่นำสืบดังเช่นระบบกล่าวหา และโจทก์ไม่มีหน้าที่นำสืบเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยแต่อย่างใด

### 2.2.7 จำเลยมีหน้าที่พิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเอง

ในระบบกล่าวหาคดีอาญาทั่วไป โจทก์มีภาระหน้าที่นำสืบพิสูจน์ความผิดของจำเลย การต่อสู้ของจำเลยในระบบกล่าวหาคดีอาญาทั่วไป จำเลยมีหน้าที่หลักสำคัญคือการทำลายน้ำหนักพยานฝ่ายโจทก์เพื่อให้พยานโจทก์มีข้อสงสัยหรือมีพิรุธก็เพียงพอชนะคดีได้แล้ว แต่ในระบบไต่สวนของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โจทก์ไม่มีหน้าที่

นำสืบเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยดังที่กล่าวมาแล้ว แต่กลับเป็นว่าภาระการพิสูจน์ตกเป็นหน้าที่ของจำเลยที่จำเลยจะต้องนำสืบความบริสุทธิ์ของตนเองให้ชัดเจน ส่วนวิธีการที่จำเลยต้องนำสืบความบริสุทธิ์ของตนเองให้ชัดเจนจะต้องทำอะไร และนำสืบแค่ไหนจึงจะรับฟังว่าจำเลยบริสุทธิ์ จำเลยจะทำลายน้ำหนักพยาน โจรทักได้หรือไม่ ล้วนแล้วแต่ยังไม่มีความชัดเจนในทางปฏิบัติและไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอน ผู้ที่ถูกดำเนินคดีเป็นจำเลยในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงต้องเป็นที่ผู้บุกเบิกแนวทางการดำเนินคดี แม้จะมีหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาอยู่บ้าง แต่ส่วนมากก็ต้องคิดค้นดำเนินคดีเองแทบทั้งสิ้นเสมือนการลองผิดลองถูก แต่ชีวิตเสรีภาพของจำเลยไม่ใช่วัตถุสิ่งของที่นำมาทดลองกันได้ หากผิดแล้วก็ผิดเลยไม่สามารถที่จะอุทธรณ์หรือฎีกาเพื่อให้ทบทวนตรวจสอบได้ การที่ให้จำเลยนำสืบความบริสุทธิ์ของตนเองก็แทบเป็นจริงในทางปฏิบัติไม่ได้ ในกรณีที่จำเลยเห็นว่าพยานหลักฐานตนเองได้เปรียบพยานหลักฐานมิได้หมายความว่าชนะคดี แต่จะต้องสืบให้หนักแน่นยิ่งกว่าที่ตนเองคิดถึงขั้นที่ให้เชื่อได้ว่าข้อเท็จจริงของพยานหลักฐานทั้งหมดที่มีการไต่สวนและนำสืบมารับฟังอย่างชัดเจนให้รับฟังได้ว่า จำเลยไม่ได้กระทำความผิดตามที่ฟ้องหรือมีเหตุตามกฎหมายที่จำเลยไม่ต้องรับโทษจึงจะมีโอกาสชนะคดีได้

### 2.2.8 พยานหลักฐานของฝ่ายจำเลยสามารถนำมาลงโทษจำเลยได้

ตามระบบกล่าวหาในคดีอาญาทั่วไปมีหลักว่า พยานหลักฐานที่จะนำมาลงโทษจำเลยได้นั้นจะต้องเป็นพยานหลักฐานของฝ่ายโจทก์เท่านั้น หมายความว่า ศาลจะรับฟังเฉพาะพยานหลักฐานฝ่ายโจทก์ในการพิจารณาพิพากษาเท่านั้น ศาลจะนำพยานหลักฐานของฝ่ายจำเลยนำมารับฟังลงโทษจำเลยไม่ได้ หลักนี้สืบเนื่องจากหลักว่า “ผู้ใดกล่าวอ้างผู้หนึ่งมีหน้าที่นำสืบ” เมื่อโจทก์กล่าวอ้างว่าจำเลยกระทำความผิด พยานหลักฐานที่จะนำมาลงโทษจำเลยได้ก็จะต้องเป็นพยานหลักฐานฝ่ายโจทก์เท่านั้น ถ้าพยานโจทก์ไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าจำเลยกระทำความผิด แม้จะมีพยานจำเลยบางคนเบิกความเป็นโทษแก่จำเลยทำให้เห็นว่าจำเลยกระทำความผิด ศาลจะรับฟังพยานจำเลยมารวมกับพยานโจทก์เพื่อรับฟังลงโทษจำเลยไม่ได้ ศาลฎีกาเคยวินิจฉัยว่า ข้อเท็จจริงที่ได้จากการที่จำเลยตอบคำถามค้านของโจทก์ถือมิได้ว่าเป็นข้อเท็จจริงที่โจทก์นำสืบพยานจึงไม่อาจเอามาฟังลงโทษจำเลยได้เพราะในคดีอาญาโจทก์มีหน้าที่ต้องนำสืบให้ฟังได้ว่าจำเลยกระทำความผิดตามฟ้อง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 809/2528, 853/2532) นอกจากนี้ศาลฎีกายังเคยวินิจฉัยว่า จำเลยอ้างเอกสารคำให้การพยานโจทก์ขึ้นสอบสวนเพื่อจับเท็จว่าพยานโจทก์ขัดแย้งกัน แต่คำให้การกลับทำให้พยานโจทก์น่าเชื่อยิ่งขึ้น ดังนี้ ศาลไม่ฟังนำคำให้การนั้นไปประกอบพยานหลักฐานของโจทก์ว่าพยานโจทก์ฟังได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 232/2524)<sup>53</sup>

<sup>53</sup> โสภณ รัตนกร. คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณาการ. หน้า 2

แต่วิธีพิจารณาคดีอาญาตามระบบไต่สวนของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น “พยานหลักฐานฝ่ายจำเลยสามารถนำมาลงโทษจำเลยได้” หลักนี้สืบเนื่องจากหลักโจทก์ไม่มีหน้าที่นำสืบตั้งที่กล่าวมานั้นเอง ในระบบไต่สวนจะไม่มีคำวินิจฉัยพยานหลักฐานว่าเป็นของฝ่ายใด พยานหลักฐานที่นำสืบถือว่าเป็น “พยานศาล” ทั้งหมด โดยศาลจะทำหน้าที่เป็นผู้ไต่สวนและค้นหาความจริง ดังนั้น ข้อเท็จจริงหรือความจริงที่ปรากฏในสำนวนหรือจากการไต่สวนของศาลแม้เป็นพยานฝ่ายที่จำเลยนำเสนอก็ตาม หากเป็นผลร้ายแก่จำเลยศาลก็สามารถนำมาลงโทษจำเลยได้ นอกจากนี้ศาลรับฟังพยานบอกเล่าหรือพยานชั้นสองได้ เพราะศาลไม่มีข้อจำกัดในการรับฟังพยานนั้นเอง และคำชี้ขาดของจำเลยคนอื่นในคดีเดียวกันก็สามารถนำมาลงโทษจำเลยได้ เพราะระบบไต่สวนไม่มีบทตัดพยาน (Exclusionary Rule) ศาลมีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการรับฟังพยานได้อย่างเต็มที่ ซึ่งแตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีอาญาทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 232 ห้ามมิให้โจทก์อ้างจำเลยเป็นพยานมีคำพิพากษาศาลฎีกาหลายฉบับตีความรวมถึงการที่จำเลยในคดีเดียวกันให้การชี้ขาดพยานอีกคนหนึ่งด้วย คำชี้ขาดดังกล่าว ศาลจะนำมารับฟังลงโทษจำเลยไม่ได้<sup>54</sup> แต่ในระบบไต่สวนของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากไม่มีบทตัดพยานศาลจึงรับฟังคำของจำเลยอีกคนหนึ่งในคดีเดียวกันลงโทษจำเลยอีกคนหนึ่งได้ โดยไม่จำเป็นต้องแยกฟ้องผู้ร่วมกระทำ ความผิดไปอีกต่างหากหรือไม่จำเป็นต้องกันผู้ร่วมกระทำผิดไว้เป็นพยาน ศาลสามารถรับฟังตามข้อเท็จจริงทั้งสิ้น ไม่ว่าจะข้อเท็จจริงนั้นจะเกิดจากหลักฐานพยานของฝ่ายใดหรือพยานบุคคลนั้นจะเป็นใครก็ตาม การที่ศาลรับฟังพยานฝ่ายจำเลยหรือรับฟังคำชี้ขาดจำเลยร่วมหรือแม้กระทั่งคำให้การหรือคำเบิกความของจำเลยเองนำมาลงโทษจำเลยได้ จึงแสดงให้เห็นว่าจำเลยเป็นกรรมแห่งคดีตั้งที่กล่าวมาแล้ว

จากลักษณะวิธีพิจารณาความคดีอาญาตามระบบไต่สวนของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ได้กล่าวมาข้างต้น จะเห็นลักษณะที่สำคัญหลายประการที่ทำให้ จำเลยถูกจำกัดสิทธิในลักษณะเป็นกรรมแห่งคดี โดยไม่นำหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทั่วไปมาใช้ในหลายกรณีที่สำคัญได้แก่ โจทก์ไม่มีหน้าที่นำสืบ แต่จำเลยกลับมีหน้าที่นำสืบความบริสุทธิ์ของตนเอง จำเลยถูกพิพากษาเบื้องต้นว่ามีความผิด การไม่นำหลักยกผลประโยชน์แห่งข้อสงสัยใช้กับจำเลย พยานหลักฐานของฝ่ายจำเลยศาลสามารถนำมาลงโทษจำเลยได้ จำเลยเป็นคู่ความกับศาลโดยตรงจะต้องต่อสู้คดีกับศาลเอง และการที่จำเลยถูกมองว่ากระทำผิดมาตั้งแต่ต้น ด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาตามระบบไต่สวนของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเช่นนี้ ยากอย่างยิ่งที่จำเลยจะมีโอกาสชนะคดี ผู้เขียนเห็นว่าในระบบไต่สวนนี้ แม้จะมี

<sup>54</sup> โสภณ รัตนกร. เรื่องเดียวกัน, หน้า 177-178



ประสิทธิภาพในการลงโทษจำเลย แต่ก็ไม่เคารพสิทธิของจำเลยมากเช่นกัน โดยเฉพาะการที่ให้คำสั่งใดๆ และคำพิพากษาของศาลถึงที่สุดทุกกรณี เว้นแต่กรณีมีพยานหลักฐานใหม่ ยิ่งทำให้ขาดระบบตรวจสอบและถ่วงดุล แต่ทำให้จำเลยตกเป็นกรรมในคดีไม่เพียงพอแล้วยังไม่มีการตรวจสอบใดๆ อีก ยิ่งทำให้เป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมและสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงด้วย การดำเนินคดีอาญาที่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนนั้นเป็นสิ่งที่นานอารยประเทศ เห็นกันว่าเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องและยอมทำให้ “ขาดคุณลักษณะความเป็นประชาธิปไตย” ด้วย

### 2.3 ระบบการดำเนินคดีแบบระบบกล่าวหา (Accusatorial System)

ระบบการดำเนินคดีอาญาแบบกล่าวหา คือ ระบบที่แยกอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนค้นหาพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงออกจากอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี โดยแบ่งองค์กรผู้รับผิดชอบการสอบสวนค้นหาพยานหลักฐานและข้อเท็จจริง เป็นองค์กรหนึ่ง ดังนั้น ระบบกล่าวหาจึงมีอยู่ 3 ฝ่าย ด้วยกัน คือ ผู้กล่าวหา ผู้ถูกกล่าวหา และศาล ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าระบบกล่าวหาเป็นระบบวิธีพิจารณาความที่กำหนดให้ผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา โดยศาลตั้งตนเป็นกลางคอยดูแลให้ทั้งสองฝ่ายดำเนินคดีของตนไปตามกฎเกณฑ์ที่ได้วางขึ้นอย่างเคร่งครัด คู่ความเป็นแต่เพียงเสนอพยานหลักฐานของตนต่อศาล และศาลจะตัดสินคดีไปตามหลักฐานที่คู่ความนำสืบ ระบบกล่าวหานี้ผู้กล่าวหาทำหน้าที่ต้องนำพยานหลักฐานมาแสดงว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดและผู้ถูกกล่าวหาต้องนำพยานหลักฐานมาแก้ข้อกล่าวหาว่าตนมิได้กระทำความผิด จึงต้องกำหนดกฎเกณฑ์วิธีพิจารณาความอย่างเคร่งครัด เพื่อมิให้ทั้งสองฝ่ายได้เปรียบเสียเปรียบแก่กันและศาลจะต้องเป็นกลางไม่ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดโดยไม่มีอคติเพื่อเป็นหลักประกันความยุติธรรมแก่ทั้งสองฝ่าย และตามระบบนี้ข้อเท็จจริงในคดีอาญาจะถูกเปิดเผยในศาลโดยผ่านขั้นตอนการฟ้องคดีอาญาและการต่อสู้คดี<sup>55</sup>

การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหาเป็นการแก้ไขข้อบกพร่องของการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน กล่าวคือ

#### 2.3.1 แยกอำนาจ “การสอบสวนฟ้องร้อง” ออกจาก “การพิจารณาพิพากษา”

ให้องค์กรในการดำเนินคดีอาญาแยกต่างหากจากกัน ทั้งนี้โดยให้ศาลซึ่งเป็นองค์กรดำเนินคดีอาญาดั้งเดิม คงรับผิดชอบเฉพาะการพิจารณาพิพากษาคดี ส่วนการสอบสวนฟ้องร้องก็ให้องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นผู้รับผิดชอบพร้อมกันนั้นก็ให้สิทธิต่างๆ แก่ผู้ถูกกล่าวหา (ผู้ต้องหาหรือจำเลย) เพื่อให้โอกาสแก้ข้อหาและต่อสู้คดีได้ด้วย องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่ให้มีหน้าที่รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้องนั้นคือองค์กรที่เรียกว่า “อัยการ” โดยเหตุที่แยกอำนาจตุลาการในส่วน “สอบสวนฟ้องร้อง” ออกมาและให้อัยการเป็นผู้ใช้อำนาจใน

<sup>55</sup> คณิต ฒ นคร. “ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ”. หน้า 33.

ส่วนนี้ อัยการจึงมีประวัติความเป็นมาโดยแยกตัวมาจากอำนาจตุลาการและสุดท้ายด้วยการให้สิทธิต่างๆ แก่ผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวมาแล้วเป็นเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากสภาพการเป็นวัตถุแห่งการซักฟอกและกลายเป็น “ประธานในคดี” ไปในการเลิกใช้ระบบไต่สวนมาเป็นระบบกล่าวหาแทน นั่นจึงเป็นเหตุให้มี “พนักงานอัยการ” เกิดขึ้น โดยมีตำรวจเป็นผู้ช่วยเหลือในคดี ซึ่งถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันไม่อาจแบ่งแยกได้<sup>56</sup>

อย่างไรก็ตามระบบกล่าวหาในกลุ่มประเทศกฎหมายคอมมอนลอว์นี้มีความแตกต่างกันบางประการ เช่น ในอังกฤษ ตำรวจเป็นผู้สืบสวนและสอบสวน ส่วนพนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดี ในขณะที่ตำรวจสหรัฐอเมริกาเป็นผู้สืบสวนและสอบสวนเบื้องต้น แต่พนักงานอัยการเป็นผู้ควบคุมดูแลการสอบสวนและรับผิดชอบการฟ้องคดี

**2.3.2 ยกฐานะของผู้ถูกไต่สวนขึ้นเป็นประธานในคดี (Subject)** มีสิทธิในการแก้ไขข้อกล่าวหาและต่อสู้คดีในฐานะที่เป็น “บุคคล” ซึ่งมีสิทธิต่างๆ 2 ประการ คือ

1) สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาอย่างผู้ร่วมในคดีทางการกระทำ (aktivbeteiligter) คือ สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะอยู่ร่วมกันด้วยในการดำเนินคดีของเจ้าพนักงานและศาล ซึ่งรวมถึงสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะแก้ไขข้อกล่าวหาและสิทธิที่จะมีทนายช่วยเหลือ

2) สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาอย่างผู้ร่วมในคดีทางอ้อม (passivbeteiligter) คือ สิทธิในการตัดสินใจของเขาจะถูกจำกัดมิได้

การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา ถือได้ว่านำแนวคิดที่ประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยมาใช้หรือได้นำแนวความคิดที่รัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยมาผสมกับแนวคิดที่ประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย ทำให้ผู้เสียหายคือ ประชาชนมีสิทธิมากขึ้น การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา จึงมีผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการพิจารณาด้วยกัน 3 ฝ่าย คือ ผู้พิพากษา พนักงานอัยการ และผู้ถูกกล่าวหา<sup>57</sup> ซึ่งในประเทศระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ และ ซีวิลลอว์ ต่างก็ดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหาวันแต่การค้นหาคำความจริงที่ระบบกฎหมายของประเทศคอมมอนลอว์ดำเนินคดีอาญาตามหลักการต่อสู้ (Fight Theory) ส่วนระบบกฎหมายของประเทศซีวิลลอว์ ดำเนินคดีอาญาตามหลักการค้นหาคำความจริงในคดี (Truth theory)

<sup>56</sup> คณิต ฌ นคร.เรื่องเดิม.

<sup>57</sup> สมชาติ สว่างเนตร.เรื่องเดิม. หน้า 2.

การดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา สามารถแบ่งแยกดำเนินคดีได้เป็น 2 แนว  
คือ

- (1) แนวคิดในการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยประชาชน (Popular Prosecution)
- (2) แนวคิดในการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยรัฐ (Public Prosecution)

สรุปได้ว่า “การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา” คือ ระบบการดำเนินคดีอาญา  
ที่แยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง และหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกันให้องค์กรในการดำเนินคดี  
อาญาที่ต่างหากจากกัน เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการและยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหาขึ้นเป็นประธาน  
ในคดี<sup>58</sup>

การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา มีผลดีและผลเสีย<sup>59</sup> คือ

#### ผลดี

1. ผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหาต่างมีสิทธิในการแสดงพยานหลักฐานและ  
คัดค้านพยานหลักฐานคู่ความฝ่ายหนึ่ง โดยไม่ได้เปรียบเสียเปรียบกัน ในการต่อสู้คดีจะมีการ  
กำหนดขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติเพื่อเป็นหลักประกันการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนไว้  
อย่างชัดเจน เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่ทั้งสองฝ่าย

2. ระบบกล่าวหา นั้น ศาลหรือผู้พิพากษาเป็นองค์กรอิสระ โดยเป็นองค์กรที่  
อยู่ระหว่างคู่ความทั้งสองฝ่าย และมีอำนาจในการควบคุมการดำเนินการพิจารณาให้เป็นไปตาม  
กฎหมายแล้วพิจารณาหลักฐานของทั้งสองฝ่ายเพื่อตัดสินคดีด้วยความเป็นกลาง ไม่ลำเอียงเข้าข้าง  
ฝ่ายใด มีการตรวจสอบและถ่วงดุลกันในกระบวนการ (Check and Balance) ความเป็นกลางของผู้  
พิพากษา ซึ่งเป็นหลักประกันในการให้ความยุติธรรมแก่ทั้งสองฝ่าย

#### ผลเสีย

1. วิธีการพิจารณาในระบบกล่าวหา นั้น มีกฎเกณฑ์ที่เคร่งครัดทำให้เกิด  
ความล่าช้าในการดำเนินคดี และบางครั้งเป็นเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหาหลุดพ้นจากข้อกล่าวหาเนื่องจาก  
เจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามกฏกติกาบางประการ ทั้งที่บางครั้งมีพยานหลักฐานแสดงว่าผู้ถูก  
กล่าวหาได้กระทำความผิดจริง

2. ระบบกล่าวหา มีปัญหาเรื่องประสิทธิภาพในด้านการปราบปรามผู้กระทำ  
ผิดอยู่บ้าง เพราะการที่จะพิจารณาลงโทษผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด ถ้ามีเหตุอันสมควรสงฆ์ศาลก็  
จะยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้ผู้ถูกกล่าวหา

<sup>58</sup> คณิต ฒ นกร. “ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของอัยการ”. หน้า 33.

<sup>59</sup> P.L. Reichel. Comparative Criminal Justice System. (New Jersey: Prentice Hall. 1994). P 151.

ระบบกล่าวหานี้เริ่มต้นในประเทศอังกฤษ (ยกเว้นสกอตแลนด์ซึ่งได้รับอิทธิพลทางกฎหมายจากฝรั่งเศส) และต่อมาได้แพร่หลายไปยังประเทศที่ได้รับอิทธิพลทางกฎหมายจากอังกฤษ เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย อิสราเอล อินเดีย มาเลเซีย นิวซีแลนด์ เป็นต้น

ในระบบกล่าวหาซึ่งมีหลักการเรื่องการกำหนดกฎหมายโดยเคร่งครัดอันก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินคดีนี้เอง ทำให้มีแนวคิดและกระบวนการที่กำหนดของมาตรการกักขังการลดปริมาณคดีเข้าสู่ศาลในหลายแนวทาง ทั้งนี้ให้คดีเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมากเกินไปหรือเพื่อทำให้คดีเสร็จสิ้นไปโดยรวดเร็วเช่นการใช้มาตรการพิเศษแทนการดำเนินคดีอาญาในเด็กและเยาวชน

### 3. หลักการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ

เมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบจะทำความเข้าใจควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีพร้อมสำนวนการสอบสวนไปยังพนักงานอัยการ ซึ่งพนักงานอัยการจะเป็นผู้สั่งคดีว่าจะฟ้องคดีหรือไม่ฟ้องคดีผู้ต้องหาต่อศาล (การที่อัยการมีอำนาจสั่งฟ้องคดีอาญานั้นเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ)

#### 3.1 หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principles)

เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น และการกระทำนั้นครบองค์ประกอบความผิดอาญาแล้ว ผู้ที่นั้นย่อมมีความผิดและต้องถูกดำเนินคดี โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเป็นผู้เริ่มดำเนินคดีกับผู้ที่ได้กระทำความผิดทุกกรณี โดยจะมีผู้ร้องทุกข์หรือไม่ก็ต้องทำการสอบสวนฟ้องร้องผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดและเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนั้นจะไม่สามารถที่จะใช้ดุลพินิจไปในทางอื่นได้ ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนและวิธีการที่กฎหมายได้กำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งเป็นหลักประกันความเท่าเทียมกันทางกฎหมายของประชาชน และการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดทุกกรณีนั้นยังเป็นการป้องกันการใช้อิทธิพลเพื่อแทรกแซงการดำเนินคดีของเจ้าหน้าที่รัฐ และกระบวนการยุติธรรมด้วย และเมื่อเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมแล้วย่อมไม่อาจจะยุติการดำเนินคดีได้ เพราะถือว่าคดีได้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมแล้ว ตามหลักเปลี่ยนแปลงมิได้ (Immunitabiliasprinzip) ซึ่งถือเป็นหลักประกันในทางอาญา และเมื่อพิจารณาตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principles) แล้วจะเห็นว่ามาจากแนวคิดทฤษฎีแก้แค้นทดแทน การดำเนินคดีอาญาของรัฐนั้นเปรียบเสมือนเป็นการแก้แค้นทดแทนผู้ที่ได้กระทำความผิดแทนผู้เสียหายการฟ้องคดีของอัยการในระบบนี้นั้น การพิจารณาว่าควรฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลหรือไม่ขึ้นอยู่กับว่าการกระทำของผู้กระทำ

ความคิดหรือผู้ที่ถูกกล่าวหา นั้นเป็นการกระทำของใครประกอบความคิดอาญาครบถ้วนหรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ต้องหาได้กระทำของใครประกอบความคิดจริงก็ต้องฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลเสมอ และในบางกรณีหากอัยการสั่งไม่ฟ้องคดี ศาลก็มีอำนาจที่จะเรียกสำนวนการสอบสวนไปพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง และหากศาลมีความเห็นแตกต่างจากอัยการ ศาลก็มีอำนาจสั่งให้อัยการฟ้องคดีอาญาเรื่องนั้นต่อศาลได้

หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principles) นั้นถือว่าเป็นหลักประกันความเสมอภาคให้กับประชาชนทุกคน หากมีการกระทำของใครประกอบความคิดอาญาแล้ว ผู้นั้นต้องถูกดำเนินคดีไม่ว่าจะกระทำความผิดด้วยเหตุใดก็ตาม ดังนั้นทำให้คดีปัญหาเรื่องการใช้อิทธิพลในการเข้าแทรกแซงกระบวนการยุติธรรม เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมก่อนจะถึงชั้นศาล ไม่อาจจะใช้ดุลพินิจในการไม่ดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดในคดีที่มีมูลได้ แต่หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายนั้นมีข้อเสียคือ ไม่มีการกลั่นกรองคดีที่ขึ้นสู่ศาลทำให้มีปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลมีจำนวนมาก และการฟ้องคดีตามกฎหมายนั้นทำให้อัยการไม่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินคดีจะมีหน้าที่เพียงแต่เป็นผู้นำจำเลยฟ้องคดีต่อศาลเท่านั้น และเป็นการดำเนินคดีที่แข็งกระด้างเกินไปทำให้การดำเนินคดีอาญานั้น ไม่ยืดหยุ่นและอาจไม่เหมาะสมกับสภาวะทางสังคม

### 3.2 หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle)

หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจนั้น เป็นหลักที่ตรงกันข้ามกับหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย ซึ่งให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการไม่ดำเนินคดีอาญาที่มีมูล ซึ่งปรากฏตามการสอบสวนและพยานหลักฐานว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือมีมูลว่าน่าจะกระทำความผิด ซึ่งอัยการสามารถใช้ดุลพินิจเป็นคดีๆ ไป โดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงในแต่ละเรื่อง หากมีเหตุที่ไม่สมควรจะฟ้องผู้ต้องหารายนั้นต่อศาล เช่น อายุ บุคลิกภาพลักษณะ สภาพแวดล้อมของผู้กระทำความผิดและองค์ประกอบอื่นๆ ซึ่งทำให้อัยการสามารถที่จะใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีกับผู้ต้องหาได้ และจากหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจนี้แม้อัยการจะได้ฟ้องคดีอาญาต่อศาลแล้ว หากเห็นว่าไม่ควรจะดำเนินคดีอาญากับจำเลยนั้นอีกต่อไป อัยการก็สามารถถอนฟ้องคดีนั้นจากศาลได้

เนื่องจากการดำเนินคดีตามกฎหมายนั้นเป็นการเข้มงวดเกินไปไม่เปิดโอกาสให้มีการกลั่นกรองคดีที่จะขึ้นสู่ศาล การที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้อัยการสามารถใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีมูลได้นั้น เป็นการคลายความเข้มงวดของการดำเนินคดีตามกฎหมายซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีการลงโทษในปัจจุบันที่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากการลงโทษที่มุ่งแก้แค้นทดแทน ซึ่งเรียกว่า “ทฤษฎีแก้แค้น” มาเป็นการลงโทษ

โดยมุ่งเพื่อการป้องกันทั่วไป (General Prevention) กล่าวคือ การลงโทษควรกระทำเพื่อให้ผู้กระทำความผิดเห็นว่าสังคมส่วนใหญ่ไม่ได้นิ่งดูดายกับการกระทำความผิดนั้น และเป็นการเตือนบุคคลที่ยังไม่ได้กระทำความผิดให้ตระหนักว่าหากได้กระทำความผิด อาจจะต้องถูกดำเนินคดี และการลงโทษยังต้องเหมาะสมกับการกระทำความผิดและความชั่วของผู้กระทำเพื่อ เปิดโอกาสให้บุคคลนั้นได้ปรับปรุงแก้ไขพฤติกรรมที่ไม่ดีนั้นกลับตัวกลับใจไม่กระทำความผิดต่อไปซึ่งเป็นการลงโทษโดยมีจุดประสงค์เฉพาะ “การป้องกันพิเศษ” (Special Prevention)

จะเห็นว่าการฟ้องคดีของอัยการที่สามารถใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาได้ ทำให้อัยการสามารถที่จะกลั่นกรองคดีอาญาก่อนขึ้นสู่ศาลได้ หากคดีใดอัยการเห็นว่าไม่ควรฟ้องคดีอาญาเรื่องนั้นจะเป็นประโยชน์ต่อสังคมมากกว่าก็จะช่วยกลั่นกรองคดีที่ไม่สมควรจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลช่วยให้คดีอาญาไม่ล้นศาล และการสั่งไม่ฟ้องคดีมีมูลของอัยการยังสามารถนำมาปรับใช้กับการแก้ปัญหาดังกล่าว โดยเฉพาะคดีอาญาที่เกิดจากความขัดแย้งทางการเมืองที่ต่างฝ่ายต่างอาศัยกฎหมายอาญาเพื่อโจมตีอีกฝ่ายหนึ่ง และคดีความผิดทางการเมืองนั้นซึ่งผู้กระทำความผิดมีความแตกต่างจากผู้กระทำความผิดอาญาทั่วไป อัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีความผิดอาญาทางการเมืองที่มีมูลได้เมื่อพนักงานอัยการหลังจากได้รับความเห็นและสำนวนการสอบสวนแล้วให้ปฏิบัติดังต่อไปนี้

มาตรา 143 “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวน ดังกล่าวในมาตราก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้องในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามความเห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งต่อไป

(ข) วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลขังแล้วแต่กรณี และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้นในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติ ราชการตามหน้าที่มาตาย หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนเท่านั้นมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง”

จะเห็นว่าพนักงานอัยการเมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนและความเห็นควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องจากพนักงานสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการมีความเป็นอิสระในการสั่งคดีโดยใช้

ดุลพินิจที่จะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องก็ได้ โดยพิจารณาจากสำนวนและพยานหลักฐานตามสำนวนว่า เพียงพอหรือไม่ พร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวน โดยที่อำนาจการสั่งฟ้องคดีเป็นของ พนักงานอัยการเท่านั้น พนักงานสอบสวนมีสิทธิแต่เพียงทำความเข้าใจว่า ควรสั่งฟ้องหรือไม่ เสนอมาพร้อมสำนวนสอบสวนเท่านั้น

ในคดีอาญาเรื่องใดแม้จะปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริงและให้ การรับสารภาพ มีพยานหลักฐานชัดเจน พนักงานอัยการก็อาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องได้ ซึ่งเป็นตาม หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) หากเห็นว่าคำสั่งฟ้องคดีนั้นจะไม่ เป็นประโยชน์ของสาธารณะชน เช่น คดีลักขโมยไปเป็นต้น

กรณีของการสั่งคดีที่เปรียบเทียบปรับได้ ให้พิจารณาตาม มาตรา 144

มาตรา 144 "ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้อง ถ้าความผิดนั้นเป็นความผิดซึ่ง อาจเปรียบเทียบได้ ถ้าเห็นสมควรพนักงานอัยการ มีอำนาจสั่งต่อไปนี้

(1) สั่งให้พนักงานสอบสวนพยายามเปรียบเทียบคดีนั้นแทนการที่จะส่งผู้ต้องหา ไปยังพนักงานอัยการ

(2) เมื่อผู้ต้องหาถูกส่งมายังพนักงานอัยการแล้ว สั่งให้ส่งผู้ต้องหาพร้อมด้วย สำนวนกลับไปยังพนักงานสอบสวนให้พยายามเปรียบเทียบคดีนั้น หรือถ้าเห็นสมควรจะสั่งให้ พนักงานสอบสวนอื่นที่มีอำนาจจัดการเปรียบเทียบให้ก็ได้"

คดีเปรียบเทียบปรับได้เป็นคดีเล็กน้อย อัยการก็มีอำนาจสั่งให้พนักงานสอบสวน เปรียบเทียบปรับได้ ไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาลอีก แต่หากการสั่งคดีนั้นพนักงานสอบสวนทำความเข้าใจ ว่าควรสั่งฟ้อง แต่พนักงานอัยการมีความเห็นสั่งไม่ฟ้อง ให้พิจารณาตามมาตรา 145

การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ มาตรา 145

การตรวจสอบตามมาตรา 145 นี้เป็นการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก (External audit)" ในกรณีที่มิคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ให้รับส่งสำนวนการสอบสวน พร้อมกับคำสั่งไปเสนอสืบคดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวน พร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่า ราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ ในมาตรา 143

ในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจใน นครหลวงกรุงเทพธนบุรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่ง สำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือ

มีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้องก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน

บทบัญญัติในมาตรานี้ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ฎีกา หรือ ถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม"

ในกรณีที่อัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง

- 1) หากคดีนั้นเป็นคำสั่งไม่ฟ้องของอัยการสูงสุด ถือว่าคำสั่งนั้นเป็นที่สุด
- 2) หากคำสั่งไม่ฟ้องนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ให้จัดการดังต่อไปนี้

(1) ในกรุงเทพมหานคร ให้รีบส่งสำนวนการสอบสวน พร้อมกับคำสั่งไปเสนอ อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ (ปัจจุบันคือตำแหน่งผู้บัญชาการ ตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ)

(2) ในต่างจังหวัด ให้รีบส่งสำนวนการสอบสวน พร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่า ราชการจังหวัด

หากมีความเห็นแย้งคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการและหากผู้บัญชาการตำรวจ แห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัด เห็นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับ ความเห็นที่แย้งกันไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด

ข้อสังเกต

เหตุที่กฎหมายมาตรานี้ให้อัยการที่ทำความเห็นสั่งไม่ฟ้อง (ตำรวจเห็นสั่งฟ้อง) ส่งความเห็นไปยังบุคคลข้างต้น เพราะต้องการควบคุมการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของอัยการ ซึ่งเป็นการควบคุมจากภายนอก

#### 4. ประวัติ วัตถุประสงค์และระบบในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

##### 4.1 ประวัติของการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เนื่องจากการทุจริตในตำแหน่งหน้าที่นั้นเป็นจุดเริ่มของการกระทำความผิดซึ่งมี ผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศรวมไปถึงภาพลักษณ์ของประเทศที่ทำให้ต่างชาติมองว่า เป็นประเทศที่ไม่มีความเจริญก้าวหน้า จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตมิชอบในวงราชการขึ้นมาในปี พ.ศ.2518 แต่เนื่องจากมีข้อจำกัดหลายประการ ในเวลาต่อมา จึงมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบใน วงราชการเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมในบทบัญญัติที่มีอยู่เดิม และเมื่อร่าง พ.ร.บ.ได้รับความเห็นชอบจาก



สภาก็เรียกว่า “พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2530 ซึ่งประกาศใช้เมื่อ วันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ.2530<sup>60</sup>

ต่อมาในวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ.2540 มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งมีสาระสำคัญในการส่งเสริมและควบคุมสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบใช้อำนาจรัฐมากยิ่งขึ้น โดยในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้บัญญัติไว้ในหมวด 10 สืบเนื่องมาจากคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (ค.พ.ป.) ได้ทำการศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยทั้งหมดมี 15 เรื่อง โดยเรื่องระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงได้ทำการศึกษาวิจัยโดยศ.ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ปราชญ์ราชละเอียดในบทคัดย่อว่า จากสมมติฐานที่ผู้วิจัยตั้งขึ้นแต่ต้นว่า ระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงในประเทศไทยยังเป็นที่ไม่สมบูรณ์จึงทำให้การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงมักไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้นรูปแบบการตรวจสอบควบคุมที่น่าจะเหมาะสมที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญสำหรับประเทศไทย คือ รูปแบบที่เป็นการควบคุมทางอาญาในการพิจารณาคดีการเมืองที่มีลักษณะดังนี้ คือใช้ระบบศาลพิเศษ เรียกว่า “คณะตุลาการอาญาธร” มีอำนาจตัดสินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาสำคัญ หรือทุจริตหรือร้ายแรงผิดกติตามกฎหมายว่าด้วยการปราบปรามการทุจริต อำนาจที่ว่าเป็นอำนาจลงโทษทางอาญาและให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เป็นต้น ซึ่งในเวลาต่อมาได้มีบัญญัติให้ คณะกรรมการ ป.ป.ป. เป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ป. เป็นสำนักงาน ป.ป.ช. จนกระทั่งเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2542 มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง คณะกรรมการ 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<sup>61</sup> คือ

1) การดำเนินคดีจะต้องปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง กล่าวคือ เมื่อต้องการให้ตุลาการที่มีอิสระในการพิจารณาคดี จึงได้มีการจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นเพื่อทำหน้าที่นี้ รวมทั้งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจไต่สวนและสรุปสำนวนพร้อมความเห็นเพื่อดำเนินคดี และเพื่อให้การฟ้องคดีที่เกี่ยวกับผู้

<sup>60</sup> คณิต ฒ นคร. (2536). “แนวความคิดในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลของพนักงานอัยการ.” ใน 100 ปี ของสำนักงานอัยการสูงสุด จัดพิมพ์ใน โอกาสครบ 100 ปี แห่งการสถาปนาสถาบันอัยการ. หน้า 142.

<sup>61</sup> สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2545). คำอธิบายการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. หน้า 36.

ดำรงตำแหน่งทางการเมืองปราศจากการแทรกแซงจากผู้มีอำนาจทางการเมืองจึงได้กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ฟ้องคดีเท่านั้น และหากอัยการสูงสุดไม่ดำเนินคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็สามารถดำเนินคดีเองได้ และสำหรับผู้เสียหายจากการกระทำความผิดไม่มีสิทธิฟ้องร้องเช่นคดีอาญาทั่วไปแต่มีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินการไต่สวนให้ได้

2) การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องดำเนินการโดยเปิดเผยและรวดเร็ว จุดประสงค์สำคัญในการตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนี้ไม่ได้มีจุดมุ่งหมายหลักให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีเอง ดังนั้นอำนาจการฟ้องคดีหลักควรที่จะเป็นของอำนาจของอัยการสูงสุด ส่วนอำนาจในการฟ้องคดีรองเป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่นนี้หากจะมีการเปรียบเทียบว่าอัยการสูงสุดมีอำนาจพิจารณาเฉพาะข้อที่ว่าสำนวนการสอบสวนไม่สมบูรณ์เท่านั้นจะพิจารณาว่าคดีมีมูลหรือไม่มีมูลไม่ได้ รวมทั้งจะบอกว่าอัยการสูงสุดไม่มีอำนาจใช้คำสั่งไม่ฟ้องเพราะเหตุที่คดีไม่มีมูลอย่างคดีธรรมดา คงจะไม่ถูกต้อง เพราะเหตุที่ว่าอัยการสูงสุดมีบทบาทในการใช้ดุลพินิจเพื่อปฏิบัติตามอำนาจแห่งกฎหมายในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้นจะเปรียบเทียบว่าอัยการสูงสุดทำหน้าที่เสมือนบุรุษไปรษณีย์เพราะเหตุที่ว่าไม่มีดุลพินิจในการสั่งคดีคงจะเป็นการเปรียบเทียบที่ไม่เป็นไปตามหลักการใช้อำนาจของอัยการสูงสุด ซึ่งเป็นองค์กรของรัฐที่ฟ้องคดีอาญาซึ่งเป็นสิทธิอันเกี่ยวข้องกับส่วนได้เสียของสังคมส่วนใหญ่

#### 4.2 วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>62</sup>

เนื่องจากประเทศไทยประสบปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงเพิ่มมากขึ้น แต่กระบวนการยุติธรรมในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทุจริตและประพฤติมิชอบแต่เดิมนั้นล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง ในกรณีที่มีผู้กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอันได้แก่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือข้าราชการการเมืองอื่น รวมทั้งผู้ที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ได้เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ หรือรัวร้ายผิดปกติ เพื่อพิจารณาส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาหรือร้องขอให้ทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดินแล้วแต่กรณี โดยทำหน้าที่แทนพนักงานสอบสวนในระบบสอบสวนเดิม และเพื่อให้การดำเนินคดี

<sup>62</sup>ฐานันท์วรรณ โกวิท. คำแนะนำศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในชั้นศาลเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเที่ยงธรรมมากกว่าเดิม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงกำหนดให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นในศาลฎีกาเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าว โดยผู้พิพากษาศาลฎีกา จำนวน 9 คน ที่ได้รับเลือกด้วยวิธีลงคะแนนลับจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นรายคดีเป็นองค์คณะผู้พิพากษาและจะต้องออกนั่งพิจารณาคดีเช่นเดียวกับผู้พิพากษาในศาลชั้นต้น การพิจารณาคดีดังกล่าว องค์คณะผู้พิพากษาต้องเน้นระบบไต่สวนเป็นหลักแทนระบบกล่าวหา โดยต้องยึดสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร ต้องทำหน้าที่ในการถามพยานเองเป็นหลัก แล้วจึงจะให้โจทก์จำเลยถามเพิ่มเติมต่อไป สำหรับขอบเขตอำนาจหน้าที่และวิธีพิจารณาคดีอาญาของศาลนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 272 วรรคสาม บัญญัติว่าจะต้องเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ดังนั้น รัฐสภาจึงได้ตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2542 ขึ้นมา ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 15 กันยายน พ.ศ.2542 ในมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นในศาลฎีกา นับแต่บัดนั้น เป็นต้นมาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงเกิดขึ้น

### 4.3 ระบบและกระบวนการการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 6 เมษายน พ.ศ.2560 ได้บัญญัติให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเพิ่มขึ้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หลายประการ คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่

(1) คดีที่กล่าวหาว่านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

(2) คดีที่กล่าวหาว่านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองอื่น หรือบุคคลอื่นเป็นตุลาการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดทางอาญาตาม (1)

(3) คดีที่กล่าวหาว่าบุคคลอื่นเป็นผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่บุคคลตาม (1) เพื่อจงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการ หรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยหน้าที่

(4) คดีซึ่งประธานวุฒิสภาส่งคำร้องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาพิพากษาข้อกล่าวหาว่ากรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติรัววยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

(5) คดีที่ร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติตกเป็นของแผ่นดิน

(6) คดีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 235 หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบ

#### 4.3.1 หลักการสำคัญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในหลักการที่สำคัญ ดังนี้

1) สิทธิของประชาชนและหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมและให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยให้ประชาชนชี้เบาะแส โดยได้รับความคุ้มครอง รวมทั้งจัดให้มีช่องทางแจ้งข้อมูล เบาะแส หรือพยานหลักฐานสำหรับการกระทำความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการนำคดีมาสู่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดดังกล่าวมีสิทธิยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเพื่อขอให้ตั้งผู้ไต่สวนอิสระเพื่อไต่สวนหาข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทำความเห็นส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไปในกรณีที่เห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มูล แต่ถ้าผู้เสียหายได้ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแล้ว ผู้เสียหายจะยื่นคำร้องต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ต่อเมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไม่รับดำเนินการไต่สวน ดำเนินการล่าช้าเกินสมควร หรือดำเนินการไต่สวนแล้วเห็นว่าไม่มีมูลความผิดตามข้อกล่าวหา

2) การพิจารณาสั่งคดีของพนักงานอัยการ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้องค์กรอัยการเป็นอิสระจากรัฐบาล เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

3) การพิจารณาคดีใช้ระบบไต่สวน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยึดจำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นหลักในการพิจารณา และอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร

4) องค์คณะผู้พิพากษา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 195 กำหนดให้องค์คณะผู้พิพากษาในการพิจารณาคดีของแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในศาลฎีกาประกอบด้วย ผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาจำนวนไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเก้าคน ซึ่งได้รับเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาโดยวิธีลงคะแนนลับ และให้เลือกเป็นรายคดี

5) การวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดี กำหนดให้ผู้พิพากษาซึ่งเป็นองค์คณะทุกคน ต้องทำความเข้าใจในการวินิจฉัยคดีเป็นหนังสือพร้อมทั้งต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ คำสั่งและคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องเปิดเผยแก่บุคคลทั่วไปและเป็นที่สุด เว้นแต่ผู้ต้องคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพยานหลักฐานใหม่ ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ อาจยื่นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 195 วรรคสี่

#### 4.3.2 กฎหมายที่ใช้บังคับแก่กระบวนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2560 นั้น เป็นการพิจารณาคดีในระบบไต่สวนแตกต่างจากการพิจารณาคดีโดยทั่วไป เพื่อให้การดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย พระราชบัญญัติดังกล่าวจึงบัญญัติไว้ในมาตรา 8 วรรคหนึ่ง ให้ประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีอำนาจออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีเพื่อใช้แก่การปฏิบัติงานของศาล และเมื่อประกาศข้อกำหนดดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ ประธานศาลฎีกาจึงออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2543 โดยความ

เห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2543 ข้อกำหนดดังกล่าว มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม 2543 เป็นต้นไป การดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2560 และข้อกำหนดดังกล่าวในกรณีที่ถูกกฎหมายทั้งสองฉบับมิได้กำหนดไว้ มาตรา 8 วรรคท้าย แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับสำหรับคดีอาญา และบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับสำหรับคดีกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ โดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

ส่วนกระบวนการก่อนคดีขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น การไต่สวนข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐาน ต้องบังคับตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561

#### 4.3.3 ลักษณะพิเศษของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1) เป็นแผนกหนึ่งในศาลฎีกาที่จัดให้มีขึ้น โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเป็นการเฉพาะแตกต่างจากแผนกคดีพิเศษอื่นๆ ในศาลฎีกาที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษนั้น

2) เป็นศาลที่เป็นส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรม ผู้พิพากษาที่จะทำการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลนี้จึงเป็นข้าราชการตุลาการซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกา

3) เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีบางประเภทและผู้ที่จะถูกดำเนินคดีในศาลจำกัดเฉพาะบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้ดำรงตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดกับผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ถูกกฎหมายบัญญัติเท่านั้น

4) เป็นศาลสูงสุด ซึ่งต้องขึ้นบัลลังก์เพื่อนั่งพิจารณาคดีและคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลเป็นที่สุด เว้นแต่ผู้ต้องคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพยานหลักฐานใหม่ ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ อาจยื่นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

- 5) ผู้ที่เป็นโจทก์จำกัดเฉพาะอัยการสูงสุด และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้เสียหายจะเป็นโจทก์ฟ้องเองหรือเข้าเป็นโจทก์ร่วมไม่ได้
- 6) ศาลสั่งประทับฟ้องคดีอาญาได้ทันทีโดยไม่ต้องทำการไต่สวนมูลฟ้อง
- 7) องค์คณะผู้พิพากษาต้องมีจำนวน 9 คน ซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นผู้คัดเลือกจากผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาในศาลฎีกาหรือผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาเป็นรายคดีโดยวิธีลงคะแนนลับ
- 8) การพิจารณาคดีใช้ระบบไต่สวน มิใช่ระบบกล่าวหาอย่างคดีธรรมดา
- 9) เป็นศาลที่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลใช้โดยเฉพาะ

#### 4.3.4 ผู้พิพากษาและองค์คณะผู้พิพากษา

การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต้องกระทำโดยผู้พิพากษาในศาลฎีกาโดยผู้พิพากษาที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2560 มีดังนี้คือ

- 1) ผู้พิพากษาประจำแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลและเพื่อให้มีผู้พิพากษาปฏิบัติงานที่จำเป็นในระหว่างที่ยังไม่มีองค์คณะผู้พิพากษาซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาตามมาตรา 11 สำหรับคดีใดคดีหนึ่ง มาตรา 9 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2560 จึงกำหนดให้ประธานศาลฎีกาแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือผู้พิพากษาอาวุโสในศาลฎีกาจำนวนตามที่เห็นสมควรเป็นผู้พิพากษาประจำแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว เพราะอาจมีการดำเนินกระบวนการบางประการที่จำเป็นต้องกระทำก่อนมีองค์คณะผู้พิพากษา เช่น การไต่สวนพยานหลักฐานไว้ก่อนฟ้องคดีตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2543 ข้อ 22 หรือการออกหมายจับหรือหมายขังผู้ถูกกล่าวหา หรือจำเลยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2560 มาตรา 22 เป็นต้น นอกจากนี้ผู้พิพากษาประจำแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกายังมีอำนาจออกหมายหรือคำสั่งใดๆ ตามที่เห็นสมควรเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลด้วย แต่การออกคำสั่งดังกล่าวต้องกระทำโดยผู้พิพากษาประจำแผนกอย่างน้อยสามคน ตามข้อ 38 และข้อ 6 ของข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2543

ผู้พิพากษาประจำแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา จะปฏิบัติหน้าที่ประจำแผนกดังกล่าวอยู่ตลอดเวลา แม้จะยังไม่มียุติบัตรขึ้นมาสืบศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ตาม เมื่อมียุติบัตรขึ้นมาสืบศาลที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาอาจเลือกผู้พิพากษาประจำแผนกดังกล่าวเป็นองค์คณะผู้พิพากษาในการพิจารณาพิพากษาคดีได้

## 2) องค์คณะผู้พิพากษา

คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นคดีสำคัญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2560 มาตรา 11 จึงกำหนดให้ประธานศาลฎีกาเรียกประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาหรือผู้พิพากษาอาวุโสใน ศาลฎีกาจำนวน 9 คน เป็นองค์คณะผู้พิพากษาเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีโดยเร็วเมื่อมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาล โดยกำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกองค์คณะผู้พิพากษาโดยเร็วนับแต่วันยื่นฟ้องคดี

องค์คณะผู้พิพากษาที่ได้รับเลือกดังกล่าว จะมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีจนกว่าจะสิ้นสุด และเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดี มาตรา 11 วรรคสี่ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติห้ามมิให้มีคำสั่งให้ผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะผู้พิพากษาดังกล่าวไปทำงานที่อื่นนอกศาลฎีกา เว้นแต่จะพ้นจากหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 12 คือพ้นจากการเป็นข้าราชการตุลาการหรือได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ไปดำรงตำแหน่งที่ศาลอื่นหรือถอนตัวเนื่องจากการคัดค้านผู้พิพากษา หรือมีเหตุสมควรและได้รับอนุญาตจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาให้ถอนตัว แล้วแต่กรณี

## 5. อำนาจหน้าที่ของอัยการในการดำเนินคดีอาญา

### 5.1 อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญา

ภารกิจในการดำเนินคดีอาญาเป็นหน้าที่ของรัฐ หลักการนี้เรียกว่า “หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ” และผู้แทนของรัฐที่ได้รับมอบหมายภารกิจที่สำคัญยิ่งคือ อัยการ อัยการมีความหมายอยู่สองนัย อย่างแรกหมายถึงสถาบันหรือองค์กรอัยการ และอีกนัยหนึ่งหมายถึงตัวบุคคล หรือเจ้าพนักงานที่ทำหน้าที่อัยการ ซึ่งประเทศไทยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (5) เรียกว่า “พนักงานอัยการ” อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดในทางคดีอาญานั้น เมื่อพิจารณาตามกฎหมายไทย จะเห็นได้ว่ามีอยู่ 3 ฐานะคือ



5.1.1 อำนาจหน้าที่ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรอัยการที่จะศึกษาถึงอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดในทางคดี ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรอัยการนั้น จำเป็นจะต้องพิจารณาถึงลักษณะขององค์กรอัยการเสียก่อนเบื้องต้นทั้งนี้เพราะความรับผิดชอบของอัยการสูงสุดขึ้นอยู่กับกรปฏิบัติงานขององค์กรอัยการ ลักษณะที่สำคัญขององค์กรอัยการ คือ องค์กรอัยการเป็นองค์กรในระบบราชการ และโดยที่องค์กรในระบบราชการจะมีคุณลักษณะที่สำคัญ 2 ประการ คือ 1. มีสายการบังคับบัญชา 2. มีการมอบอำนาจหน้าที่ที่ดั่งนั้นจากลักษณะพื้นฐานของระบบราชการดังกล่าว เมื่อนำมาพิจารณาประกอบกับลักษณะงานขององค์กรอัยการ ซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาแล้ว การที่จะศึกษาอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดในฐานะของผู้บังคับบัญชาสูงสุดขององค์กรอัยการ ในทางคดีจึงต้องศึกษาประเด็นต่อไปนี้

1) อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีนอกศาล อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการนอกศาล หมายถึง อำนาจหน้าที่ในการสั่งคดีของพนักงานอัยการแต่ละคน อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งคดีฟ้องหรือไม่ฟ้องได้ทุกคดีทั่วราชอาณาจักร โดยไม่มีข้อยกเว้นที่อัยการสูงสุดจะใช้อำนาจหน้าที่ในการสั่งคดีเองทุกเรื่องย่อมเป็นไปได้ 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<sup>63</sup> กล่าวคือ แม้ว่ากรกระทำที่กล่าวหาว่าเป็นความผิดต่อกฎหมาย ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดและมีพยานหลักฐานเพียงพอ พนักงานอัยการก็ชอบที่จะพิจารณาต่อไปเป็นลำดับสุดท้ายอีกว่า มีเหตุอันควรที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้ามีเหตุอันสมควรไม่ฟ้องผู้ต้องหา พนักงานอัยการก็ชอบที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหาดังกล่าว อำนาจการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องดังกล่าวนี้ อัยการสูงสุดมิได้มอบหมายให้พนักงานอัยการผู้ได้บังคับบัญชาเป็นผู้ใช้ หากแต่อัยการสูงสุดจะเป็นผู้ใช้เองทั้งนี้ ดังปรากฏในระเบียบว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2528 ข้อ 31 ซึ่งมีข้อความว่า “ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะขัดต่อความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือจะมีผลกระทบ

<sup>63</sup> คณิต ฒ นกร. เรื่องเดิม. หน้า 147.

ต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอความเห็นพร้อมสำนวนไปยังอัยการสูงสุดเพื่อสั่ง”

2) อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีในศาล อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีในศาล หมายถึงอำนาจดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ในทางอรรถคดีของพนักงานอัยการแต่ละคนในศาล หน้าที่ที่สำคัญคือการเป็นผู้แทนรัฐเมื่อได้ยื่นฟ้องแล้ว หรือการว่าความในศาล อำนาจในการดำเนินคดีในศาลก็เช่นเดียวกันกับอำนาจในการดำเนินคดีนอกศาล กล่าวคืออัยการสูงสุดมีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกคดีและในทุกศาล แต่ในทางปฏิบัติอัยการสูงสุดจะดำเนินคดีในศาลทุกเรื่องย่อมเป็นไปได้ อัยการสูงสุดจึงต้องมอบหมายให้พนักงานอัยการผู้ได้บังคับบัญชาปฏิบัติ ทั้งนี้โดยวางระเบียบให้หัวหน้าพนักงานอัยการกองต่างๆ ในส่วนกลางและอัยการจังหวัดในส่วนภูมิภาค เมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนมาจากพนักงานสอบสวนแล้ว จะต้องส่งจ่ายสำนวนให้พนักงานอัยการผู้ได้บังคับบัญชาเป็นผู้รับผิดชอบในการตรวจสำนวนเสนอความเห็นว่าจะฟ้องหรือไม่ฟ้อง และในที่สุดเมื่อมีการฟ้องคดีนั้น พนักงานอัยการผู้ตรวจสำนวนนั้นมีหน้าที่ที่จะต้องไปดำเนินคดีในศาล ทั้งนี้โดยถือว่าการปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินคดีในศาลเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ในการสั่งคดีอย่างไรก็ตามการมอบหมายอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีในศาลให้แก่พนักงานอัยการผู้ได้บังคับบัญชานั้น จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขในเรื่องเขตอำนาจของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2498 มาตรา 12 ความรับผิดชอบของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาโดยหลักการปกครองที่มีการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น และหลักการมอบหมายอำนาจหน้าที่ มีผลทำให้อัยการสูงสุดเกิดความรับผิดชอบในผลของการดำเนินคดีของพนักงานอัยการที่อยู่ในบังคับบัญชาของอัยการสูงสุด การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการคนใดคนหนึ่งย่อมถือว่าการดำเนินคดีอาญาขององค์กร โดยที่อัยการสูงสุดมีความรับผิดชอบในการสั่งคดีของพนักงานอัยการดังกล่าวอัยการสูงสุดอาจควบคุมการสั่งคดีของพนักงานอัยการผู้ได้บังคับบัญชาได้โดยตรง โดยการเพิกถอนการมอบหมายอำนาจหน้าที่ และเข้าใช้อำนาจหน้าที่ด้วยตนเอง เช่น ในกรณีที่พนักงานอัยการได้ทำคำสั่งไม่ฟ้องแล้วยังไม่ได้ส่งสำนวนและคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนมีอำนาจสั่งฟ้องผู้ต้องหาได้ คำสั่งดังกล่าวของอัยการสูงสุดชอบด้วยกฎหมาย จากหลักดังกล่าวอัยการสูงสุดมีอำนาจที่จะเรียกสำนวนการสอบสวนที่อยู่ในอำนาจของพนักงานอัยการทั่วราชอาณาจักรมาสั่งคดีเองได้เสมอ

5.1.2 อำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาอัยการสูงสุด นอกจากจะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของพนักงานอัยการแล้ว ยังมีฐานะเป็นผู้รับผิดชอบ

สูงสุดในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ ในฐานะนี้อัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก ยุติธรรมหลายประการ เป็นต้นว่า

1) อำนาจหน้าที่ในการไต่ตรองคดีชั้นที่สุด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 กรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์หรือถอนฎีกา ถ้าคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพฯ พนักงานอัยการต้องรับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งกับคำสั่งเสนออุทธรณ์คดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่นต้องรับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อพิจารณา ถ้าอุทธรณ์คดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี กรณีแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการจะต้องส่งสำนวนพร้อมทั้งความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาดเมื่ออัยการสูงสุดชี้ขาด โดยสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง คำชี้ขาดของอัยการสูงสุดเป็นยุติ และมีผลเป็นคำสั่งเด็ดขาดให้ฟ้องหรือไม่ฟ้องแล้วแต่กรณี<sup>64</sup> กรณีที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาด ในการที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี มีความเห็นแย้งกับคำสั่งของพนักงานอัยการนั้น มีเจตนาธรรมเนียมที่จะให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ไต่ตรองคดีชั้นที่สุด และเมื่อมีคำสั่งอย่างหนึ่งอย่างใดแล้ว คำสั่งดังกล่าวย่อมเป็นยุติอำนาจในการไต่ตรองคดีชั้นที่สุดหรืออีกนัยหนึ่ง อาจจะเรียกว่า “อำนาจในการชี้ขาดความเห็นแย้ง” นี้ อัยการสูงสุดจะมอบหมายให้พนักงานอัยการผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา หรือบุคคลอื่นเป็นผู้ชี้แทนไม่ได้ ทั้งนี้เนื่องจากเจตนาธรรมเนียมของกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ต้องการให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ไต่ตรองการสั่งคดีของพนักงานอัยการ

2) เป็นพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบในความผิดตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรความผิดที่เกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร หมายถึง ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 7, 8, 9 ซึ่งความผิดเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักรจริงๆ แต่ประมวลกฎหมายอาญา มาตราดังกล่าวกำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องถูกลงโทษในราชอาณาจักร หรือพฤติการณ์บางอย่างเกิดขึ้นนอกราชอาณาจักร หรือบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องด้วยบางคนกระทำนอกราชอาณาจักร เช่น ความผิดตาม มาตรา 4 วรรคสอง มาตรา 5 และมาตรา 6 ซึ่งกฎหมายให้ถือว่าเกิดขึ้นหรือกระทำในราชอาณาจักร จึงเกิดปัญหาว่าจะอยู่ในบังคับของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือไม่ สำนักงานอัยการสูงสุดวินิจฉัยว่า เป็นกรณีที่อยู่ในบังคับ เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับต่างประเทศ กรณีมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากความผิดที่เกิดขึ้นในประเทศไทยโดยแท้ ทั้งนี้อาจปรับเป็นกรณีที่จะยึดถือเขตพื้นที่ของพนักงานสอบสวนปกติ ดังเช่นกรณีธรรมดาได้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการ

<sup>64</sup> คณิต ฌ นคร. เรื่องเดิม. หน้า 101.

แทน จะมอบอำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้แก่พนักงานสอบสวนคนใดก็ได้ แต่เป็นการมอบให้ในฐานะองค์กร มิใช่พนักงานสอบสวนคนใดคนหนึ่ง และเมื่ออัยการสูงสุดได้มอบหมายให้พนักงานสอบสวนคนใดคนหนึ่งดำเนินการสอบสวนแล้วพนักงานสอบสวนนั้น มีหน้าที่ต้องปฏิบัติตาม แต่การดำเนินการสอบสวนของพนักงานสอบสวนที่ได้รับมอบหมายนั้นต้องอยู่ในความรับผิดชอบของอัยการสูงสุด

3) เป็นผู้สังคึกฆาตกรรมซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตายในระหว่างอยู่ในการควบคุมของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือที่เรียกว่า คดีวิสามัญฆาตกรรมคดีวิสามัญฆาตกรรม อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเท่านั้นมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง โดยที่อำนาจดังกล่าวนี้ อัยการสูงสุดจะมอบหมายให้พนักงานอัยการอื่นใช้แทนไม่ได้ และอำนาจของอัยการสูงสุดในการสังคึกฆาตกรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 หมายถึง คดีที่มีตัวและไม่มีตัวผู้ต้องหา<sup>65</sup>

4) เป็นผู้ชี้ขาดอำนาจสอบสวนเพื่อมิให้เกิดการดำเนินคดีซ้ำในเรื่องเดียวกัน โดยหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อำนาจสอบสวนเป็นอำนาจเดี่ยว การใช้อำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในการสอบสวนเป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในฐานะตัวแทนองค์กรที่มีอำนาจสอบสวนซึ่งเป็นหนึ่งเดียว มิใช่การใช้อำนาจเฉพาะตัวพนักงานสอบสวนคนใดคนหนึ่ง อำนาจของพนักงานสอบสวนไม่ได้ติดอยู่กับพื้นที่ กล่าวคือพนักงานสอบสวนทุกท้องที่สามารถทำการสอบสวนคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจของตนได้ทั่วประเทศ บพบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยอำนาจสอบสวน มาตรา 18 เป็นต้นไป เป็นบทบัญญัติเพื่อขจัดปัญหาการเกี่ยงงอนกัน หรือการแย่งกันรับผิดชอบของตัวเจ้าหน้าที่

5) เป็นผู้ตรวจสอบการดำเนินคดีและดูแลเอกภาพการบังคับใช้กฎหมายโดยการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ฟ้องคดีอำนาจหน้าที่ในการอนุญาตให้ฟ้องผู้ต้องหาตามกฎหมายว่าด้วยจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวงการดำเนินคดีในศาลแขวงจะต้องกระทำการโดยรวดเร็ว พนักงานสอบสวนจะต้องสอบสวนคดีให้เสร็จ และส่งสำนวนพร้อมผู้ต้องหาไปให้พนักงานอัยการ เพื่อให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลแขวงให้ทันภายในเวลาที่กำหนด 72 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ผู้ต้องหาถูกจับ ในกรณีที่เกิดความจำเป็นไม่สามารถฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลได้ทันภายในกำหนดเวลาดังกล่าว พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการแล้วแต่กรณีต้องยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อขอผิดฟ้องต่อไปได้อีกคราวละไม่เกิน 6 วัน แต่ทั้งนี้ไม่เกิน 5 คราว และพนักงานอัยการจะฟ้องคดี เมื่อพ้นกำหนดเวลาที่ศาลอนุญาตผิดฟ้องแล้วไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอัยการสูงสุดกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ขออนุญาตจากอัยการสูงสุดก็เพื่อเป็นการประกัน

<sup>65</sup> คะเนิง ฤาไชย (2530). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. หน้า 313.

สิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหา ทั้งนี้เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจศาลแขวงมีเป้าหมายที่สำคัญคือ ความรวดเร็วในการดำเนินคดีและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหา

6) เป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2560 มาตรา 23 ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าวนี้ให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ยื่นฟ้องหลัก ส่วนกรณีที่เกิดคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องได้เป็นข้อยกเว้นเฉพาะกรณีที่อัยการสูงสุดไม่ฟ้องคดีเท่านั้น

7) อนุญาตหรือไม่อนุญาตให้อุทธรณ์ฎีกาซึ่งการอนุญาตนี้รวมกรณีที่ผู้เสียหาย<sup>66</sup>ฟ้องคดีด้วย ตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย การอุทธรณ์ฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ.2499 มาตรา 9 ประกอบพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2534 มาตรา 53 สามารถทำได้เสมอ แต่การอุทธรณ์ฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงนั้นมีข้อจำกัดอย่างไรก็ตามคดีที่ต้องห้ามอุทธรณ์ฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริงนั้น ถ้าผู้พิพากษาคนใดคนหนึ่งซึ่งพิจารณาหรือลงชื่อในคำพิพากษา หรือทำความเห็นแย้งในศาลชั้นต้น พิเคราะห์เห็นว่าข้อความที่คัดค้านนั้นเป็นปัญหาสำคัญอันควรสู่ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา และอนุญาตให้อุทธรณ์ฎีกาหรืออัยการสูงสุดหรือพนักงานซึ่งอัยการสูงสุดได้มอบหมายให้ลงลายมือชื่อรับรองในอุทธรณ์หรือฎีกาว่ามีเหตุอันควรที่ศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกาจะวินิจฉัยอุทธรณ์ฎีกานั้นก็เป็นอันใช้ได้ อัยการสูงสุดมีอำนาจรับรองอุทธรณ์ฎีกาของผู้เสียหายที่ฟ้องคดีอาญาได้ เพราะประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ และอัยการสูงสุดเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ

5.1.3 อำนาจหน้าที่ในฐานะกึ่งตุลาการและความเป็นอิสระอัยการสูงสุดมีฐานะเป็นอัยการผู้หนึ่งด้วย ดังนั้นจึงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ซึ่งอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(1) อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบสำนวนและสั่งคดี

ก. สำนวนคดีประเภทปรากฏตัวผู้กระทำความผิด และส่งตัวมาหรืออาจเรียกตัวมาได้ พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบสำนวน สั่งให้สอบสวนส่งพยานมาซักถาม วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลขัง สั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องถ้าความผิดนั้นเป็นความผิดซึ่งอาจเปรียบเทียบได้ พนักงานอัยการอาจส่งผู้ต้องหา พร้อมสำนวนกลับไปยังพนักงานสอบสวนให้พยายามเปรียบเทียบคดีนั้น

<sup>66</sup> คณิต ฌ นกร. (2524). หมายเหตุคำสั่งขาดอำนาจสอบสวนของอธิบดีกรมอัยการ. หน้า 291 - 292.

ข. ส่วนวนคดีประเภทปรากฏตัวผู้กระทำความผิด แต่เรียกหรือจับตัว ยังไม่ได้ พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบสำนวน ในกรณีที่เห็นสมควรสั่งไม่ฟ้องให้ยุติการสอบสวน โดยสั่งไม่ฟ้องและแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องให้พนักงานสอบสวนทราบ แต่ถ้าเห็นควรสอบสวนต่อไปก็สั่งให้พนักงานสอบสวนต่อไป ในกรณีที่เห็นว่าควรสั่งฟ้องจะต้องจัดการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ได้ผู้ต้องหา ถ้าผู้ต้องหาอยู่ต่างประเทศจะต้องจัดการเพื่อให้ส่งตัวข้ามแดนมา

ค. ส่วนวนคดีประเภทไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบสำนวน และสั่งให้จัดการสอบสวน หรือสั่งให้สอบสวนต่อไป

ง. ส่วนวนคดีประเภทที่พนักงานสอบสวนเปรียบเทียบได้ พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบสำนวน สั่งว่าการเปรียบเทียบนั้นชอบ หรือสั่งให้ส่งผู้ต้องหาไปฟ้อง ถ้าเห็นว่าการเปรียบเทียบไม่ชอบ

(2) อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีในศาล คือ การดำเนินการในทางอรรถคดีของพนักงานอัยการในศาล หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “การว่าความ” อัยการสูงสุดมีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกศาล

(3) อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีชั้นอุทธรณ์ฎีกา เมื่อศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้ว ถ้าพนักงานอัยการโจทก์ไม่เห็นด้วยกับคำพิพากษา พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่อุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาต่อไป

(4) อำนาจหน้าที่ในการยื่นคำร้องต่อศาลให้ไต่สวน และดำเนินคดีวิสามัญฆาตกรรม ในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้น โดยการกระทำของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ เมื่อได้มีการชันสูตรพลิกศพแล้ว ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนชันสูตรพลิกศพไปยังพนักงานอัยการ ให้พนักงานอัยการทำคำร้องต่อศาลชั้นต้นแห่งท้องที่ที่ศพนั้นอยู่ ให้ทำการไต่สวนและทำคำสั่งแสดงว่าผู้ตายคือใคร ตายที่ไหน เมื่อใด และถึงเหตุและพฤติการณ์ที่ตาย ถ้าตายโดยคนทำร้ายให้กล่าวไว้ว่าเป็นผู้กระทำความร้ายเท่าที่จะทราบได้

(5) อำนาจหน้าที่ในการยื่นคำร้องต่อศาล ขอให้ปล่อยบุคคลผู้ถูกคุมขังโดยมิชอบ เมื่อมีการอ้างว่าบุคคลใดต้องถูกควบคุมหรือขังโดยผิดกฎหมาย หรือถูกจำคุกผิดจากคำพิพากษาของศาล พนักงานอัยการมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ปล่อยบุคคลนั้นได้

2) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานอัยการ ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2498 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในคดีอาญานอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายอื่น ดังต่อไปนี้

(1) อำนาจหน้าที่ในการแก้ต่างให้เจ้าพนักงาน ซึ่งถูกฟ้องในเรืองการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าพนักงาน ซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมกับเจ้าพนักงานกระทำการในราชการที่ดี ทั้งนี้เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควร

(2) อำนาจหน้าที่ในการเป็น โจทก์ฟ้องคดีให้ราษฎร ในกรณีที่มีกฎหมายห้ามไม่ให้ราษฎรฟ้องคดีเอง เช่น กรณีคดีอุทวมเป็นต้น

(3) อำนาจหน้าที่ในการฎีกาคำพิพากษา ในกรณีที่ศาลชั้นต้นลงโทษบุคคลใดโดยลำพัง ถ้าศาลอุทธรณ์พิพากษาให้ปล่อยผู้นั้น เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรจะฎีกาได้ เช่นคดีที่ศาลตั้งลงโทษจำคุก และหรือปรับในความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล เป็นต้น

(4) อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีบังคับให้เป็นไปตามสัญญาประกันในกรณีที่มีการผิดสัญญาประกันจำเลย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

## 5.2 อำนาจหน้าที่ของอัยการในกระบวนการพิจารณาคดีอาญา

ปัจจุบันอำนาจหน้าที่และบทบาทของอัยการไทยจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2498 และตามบรรดากฎหมายอื่นที่บัญญัติถึงอำนาจหน้าที่ของอัยการไว้ เช่นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เป็นต้น ซึ่งสามารถแยกอำนาจหน้าที่ของอัยการได้ออกเป็น 2 ประการใหญ่ๆ คือ อำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม และอำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน

**5.2.1 ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (5) อัยการ** หมายถึง “เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้จะเป็นข้าราชการในกรมอัยการ หรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นนั้นก็ได้” ถึงแม้ว่าตามคำนิยามจะมีความหมายถึงตัวบุคคลก็ตาม แต่แท้จริงแล้วเป็นการกล่าวถึงในฐานะองค์กร เพราะตามกฎหมายว่าด้วยพนักงานอัยการนั้น กำหนดให้อัยการสามารถทำหน้าที่แทนกันได้โดยไม่ต้องมีการมอบหมาย ด้วยเหตุนี้ คำว่า “พนักงานอัยการ” ไม่ว่าจะปรากฏตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาหรือกฎหมายว่าด้วยพนักงานอัยการ จึงหมายถึงองค์กรที่ดำเนินคดีอาญาของรัฐเนื่องจากการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยมีองค์กรอัยการเป็นองค์กรรัฐ และมีพนักงานอัยการเป็นเจ้าพนักงานของรัฐทำหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาแทนรัฐ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและสังคม ดังนั้นถือว่าประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐเป็นหลัก แต่มิใช่หลักเด็ดขาด เพราะในทางปฏิบัติแล้วรัฐก็ได้ผูกขาดอำนาจดังกล่าวไว้เพียงแต่องค์กรเดียว

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ เป็นหลักการที่เจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายต่างมีหน้าที่ต้องกระตือรือร้นในการตรวจสอบค้นหาความจริง ตั้งแต่ในชั้นสอบสวนฟ้องร้องจนถึงชั้นพิจารณา

พิพากษา ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ขององค์กรของรัฐทุกองค์กรซึ่งอยู่ในกระบวนการยุติธรรม จะต้องกระตือรือร้นในการตรวจสอบ แสวงหาข้อเท็จจริง และนำตัวผู้กระทำผิดที่แท้จริงมาลงโทษให้ได้ ตามกฎหมายอาญา<sup>67</sup> โดยเฉพาะในชั้นสอบสวนฟ้องร้องซึ่งถือเป็นขั้นตอนที่สำคัญในการแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยการรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหมด เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพื่อที่จะได้ทราบรายละเอียดแห่งคดี เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือเพื่อพิสูจน์ความผิดและเพื่อจะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2(10)(11) ซึ่งอัยการเป็นองค์กรหนึ่งที่จะต้องมีส่วนร่วมในการค้นหาความจริงในทุกขั้นตอนของการดำเนินคดีอาญา ไม่ว่าจะเป็นชั้นสอบสวนฟ้องร้องอันเป็นขั้นตอนในชั้นก่อนฟ้อง หรือชั้นพิจารณาพิพากษาอันเป็นขั้นตอนในชั้นหลังฟ้องก็ตาม

1) ขั้นตอนในช่วงการยื่นฟ้องคดีอาญา ขั้นตอนในการดำเนินคดีอาญาของอัยการในชั้นก่อนฟ้อง สามารถแยกพิจารณาเป็น 2 ขั้นตอนคือขั้นตอนในชั้นพิจารณาตรวจสอบ และ ขั้นตอนในชั้นฟ้องคดีขั้นตอนในชั้นพิจารณาตรวจสอบ เป็นขั้นตอนแรกที่อัยการจะใช้ดุลพินิจในการพิจารณาตรวจสอบสำนวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 ถึงมาตรา 142 และมาตรา 150 เพื่อพิจารณาสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องตามกฎหมาย ซึ่งสำนวนของพนักงานสอบสวนที่สรุปความเห็นจากการรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ เนื่องจากพนักงานอัยการจะมีอำนาจในการฟ้องคดีได้ต่อเมื่อมีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน และสำหรับความผิดอันยอมความได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 120 และมาตรา 121 วรรคสอง ได้บัญญัติว่าก่อนทำการสอบสวนก็ต้องการร้องทุกข์กล่าวโทษต่อเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายเสียก่อนจึงจะดำเนินคดีได้ ทั้งนี้สามารถแยกสำนวนที่อัยการได้รับ และดุลพินิจของอัยการในการวินิจฉัยสั่งคดีออกได้เป็น 2 ประเภทดังนี้

(1) สำนวนประเภทไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140<sup>68</sup> แบ่งเป็น

ก. สำนวนที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกิน 3 ปี พนักงานสอบสวนมีอำนาจงดการสอบสวน และบันทึกเหตุที่งดการสอบสวนไว้ ส่งบันทึกดังกล่าวพร้อมสำนวนไปยังอัยการเพื่อให้พิจารณาสั่งงดการสอบสวน

ข. สำนวนที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินกว่า 3 ปี พนักงานสอบสวนจะส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็นงดการสอบสวน ไปยังอัยการเพื่อพิจารณาสั่งให้งดการสอบสวนหรือใช้ดุลพินิจสั่งให้ทำการสอบสวนต่อไป โดยให้อัยการใช้ดุลพินิจตามระเบียบ

<sup>67</sup> หุุด แสงอุทัย (2537). กฎหมายอาญา ภาค 1. หน้า 11

<sup>68</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140



สำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 85<sup>69</sup> ในการพิจารณาว่าพนักงานสอบสวนได้สืบสวนสอบสวนอย่างเต็มที่ โดยละเอียดรอบคอบแล้ว แต่ยังไม่สามารถรู้ตัวผู้กระทำความผิดได้

ค. ส่วนวนที่มีอัตราโทษอย่างต่ำจำคุกตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไปหรือมีอัตราโทษที่สถานหนักกว่านั้น จะต้องพิจารณาให้มีความอิกว่าพนักงานสอบสวนจะต้องทำการสืบสวนสอบสวนติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่า 1 ปี ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 16 ประกอบข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 ข้อ 11<sup>70</sup>

(2) ส่วนวนประเภทรู้ตัวผู้กระทำความผิด พนักงานสอบสวนส่งสำนวนพร้อมทั้งความเห็นควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องไปยังอัยการเพื่อพิจารณาสั่งสำนวนประเภทนี้แบ่งเป็นสำนวนประเภทรู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่เรียกหรือจับตัวผู้กระทำความผิดไม่ได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141<sup>71</sup> อัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจพิจารณาและมีคำสั่งต่อไปพนักงานสอบสวนเกี่ยวกับคดีได้ 3 ประการ คือสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนต่อไปหรือพิจารณายุติการสอบสวน โดยการสั่งไม่ฟ้องตามความความเห็นของพนักงานสอบสวนพร้อมแจ้งคำสั่งให้พนักงานสอบสวนทราบ หรือสั่งฟ้องและแจ้งผู้บัญชาการตำรวจ

---

<sup>69</sup>ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 85 กล่าวว่า การที่พนักงานอัยการจะสั่งงดการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 ให้กระทำต่อเมื่อเห็นว่าพนักงานสอบสวนได้สืบสวนสอบสวนอย่างเต็มที่โดยละเอียดรอบคอบแล้ว แต่ยังไม่สามารถรู้ตัวผู้กระทำความผิดได้เท่านั้น

กรณีที่พนักงานอัยการเห็นชอบในหังการสอบสวน ก็ให้สั่ง “ในหังการสอบสวน”

กรณีที่พนักงานอัยการเห็นควรให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนต่อไป ก็ให้สั่ง “ให้ทำการสอบสวนต่อไป” โดยให้แจ้งเหตุผลและกำหนดประเด็นที่จะให้สอบสวนต่อไปไว้ด้วย

เมื่อพนักงานอัยการได้มีคำสั่งตามวรรคสองหรือวรรคสามแล้ว ให้ตั้งคืนสำนวนการสอบสวนให้แก่พนักงานสอบสวน

<sup>70</sup>ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523 ข้อ 11 กล่าวว่า คดีที่งดการสอบสวนเพื่อมิให้สำนวนการสอบสวนต้องคอกอยู่กับพนักงานสอบสวนนานเกินควร ฉะนั้นคดีใดที่ไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิด เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบเห็นว่าได้สอบสวนนานพอสมควรที่จะเสนอของดการสอบสวน ให้ถือปฏิบัติโดยถือตามระยะเวลาที่ดำเนินการสอบสวนมาแล้ว ดังนี้

11.1 คดีอาญาทั่วไป จะต้องสืบสวนสอบสวนติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าสามเดือน

11.2 คดีอุกฉกรรจ์ จะต้องสืบสวนสอบสวนติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี

เฉพาะสำนวนการสอบสวนที่จะงดการสอบสวนให้เสนอตามลำดับขึ้นไปยังหัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด หรือผู้รักษาการในตำแหน่ง หรือผู้รักษาราชการแทนตรวจพิจารณาก่อนเสนอพนักงานอัยการ

<sup>71</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141

แห่งชาติ (ในกรุงเทพมหานคร) ผู้ว่าราชการจังหวัด (ในส่วนภูมิภาค) ให้จัดการให้ได้ตัวผู้ต้องหา มาฟ้องภายในอายุความ หรือหากผู้ต้องหาอยู่ต่างประเทศ เป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการในการจัดการ เพื่อขอให้ส่งตัวผู้กระทำความผิดข้ามแดนมาสำนวนประเภทผู้กระทำความผิด ซึ่งสามารถเรียก หรือจับตัวผู้กระทำความผิดได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 142<sup>72</sup> เมื่ออัยการ ได้รับสำนวนมาแล้ว อัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจและมีความเห็นออกคำสั่งดังนี้ ตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143(1)(2)<sup>73</sup>

ก. มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง หากเป็นความเห็นที่ชอบตามความเห็น ของพนักงานสอบสวนก็จะยุติการสอบสวนโดยการออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่หากเป็นความเห็นที่แย้ง กับความเห็นของพนักงานสอบสวนก็ต้องส่งความเห็น ไปยังผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ (ในกรุงเทพมหานคร) หรือผู้ว่าราชการจังหวัด (ในส่วนภูมิภาค) เพื่อให้ตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้อง อันมีลักษณะเป็นการคานอำนาจของอัยการ และอาจต้องส่งสำนวน ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด<sup>74</sup> และเมื่อมีคำสั่งเป็นยุติให้ไม่ฟ้องแล้ว พนักงานสอบสวนจะไม่มีอำนาจสอบสวนเกี่ยวกับบุคคลนั้น ในการกระทำความผิดเดียวกันนั้นอีก เว้นแต่จะได้พยานหลักฐานใหม่<sup>75</sup>

ข. มีความเห็นควรสั่งฟ้อง หากเป็นความเห็นแย้งกับพนักงาน สอบสวนให้อัยการออกคำสั่งฟ้อง แจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งตัวผู้ต้องหา มาฟ้อง หรือจัดการอย่าง ใดอย่างหนึ่งเพื่อให้ได้ตัวผู้ต้องหาภายในอายุความ แต่หากเป็นความเห็นชอบตามพนักงาน สอบสวนให้อัยการออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล เนื่องจากการสั่งฟ้องจะต้องมีตัว ผู้ต้องหาอยู่ต่อหน้าศาลตามหลักทั่วไปเรื่องการมีตัวผู้ต้องหา เว้นแต่ผู้ต้องหาถูกฝากขังอยู่ นอกจาก อัยการจะใช้ดุลพินิจพิจารณาและมีความเห็นออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องแล้ว อัยการยังสามารถมี คำสั่งประการอื่นได้อีกกล่าวคือ

(ก) มีความเห็นสั่งตามที่เห็นควร ไม่ว่าจะเป็นการสั่งให้พนักงาน สอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือให้ส่งพยานคนใดมาซักถามเพื่อสั่ง ตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 (ก) ในกรณีที่อัยการใช้ดุลพินิจพิจารณาสำนวนการ สอบสวนแล้วพบว่าพยานหลักฐานยังไม่แน่ชัด ทั้งนี้เพื่อให้ได้ความแน่ชัดก่อนการใช้ดุลพินิจ พิจารณาลังคดียุติ แม้พยานหลักฐานนั้นจะเป็นพยานของฝ่ายผู้ต้องหาก็ตาม

<sup>72</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 142

<sup>73</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143

<sup>74</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145

<sup>75</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147

(ข) มีความเห็นสั่งให้พนักงานสอบสวนพยายามเปรียบเทียบคดีแทนการส่งตัวผู้ต้องหามาฟ้อง สำหรับคดีที่กฎหมายสามารถเปรียบเทียบได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 37 มาตรา 38 และมาตรา 144 หากอัยการมีคำสั่งฟ้อง และให้พนักงานสอบสวนทำการเปรียบเทียบส่งมายังอัยการ พร้อมสำนวนการสอบสวนเพื่อสั่งว่าการเปรียบเทียบนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

2) ขั้นตอนในช่วงหลังการยื่นฟ้องคดีอาญา ขั้นตอนในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการในชั้นพิจารณาพิพากษาของศาล เป็นขั้นตอนเมื่ออัยการได้มีคำสั่งฟ้องและทำการเรียกเรียงคำฟ้องยื่นต่อศาลแล้ว ในชั้นนี้จะเป็นการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาล ซึ่งวิธีการดำเนินคดีจะเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สำหรับบทบาทในการดำเนินคดีของอัยการในชั้นนี้สามารถแบ่งแยกได้เป็น 4 ขั้นตอนใหญ่ๆ คือ

(1) เมื่ออัยการเห็นว่า การสอบสวนชอบและมีหลักฐานพอฟ้อง อัยการจะร่างฟ้องและยื่นฟ้องผู้ต้องหาเป็นจำเลยต่อศาล สำหรับกรณีที่อัยการเป็นโจทก์เองโดยปกติศาลจะสั่งประทับฟ้อง โดยไม่ต้องทำการไต่สวนมูลฟ้องก็ได้<sup>76</sup>

(2) ส่วนของการสืบพยานและการพิจารณาต้องทำในศาลโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย การนำพยานไปศาลเป็นหน้าที่ของอัยการ โจทก์ สำหรับการสืบพยานไม่ว่าจะเป็นกรณีที่จำเลยให้การปฏิเสธหรือรับสารภาพ พยานที่อัยการ โจทก์นำเข้าสู่สืบมักจะปรากฏอยู่ในสำนวนการสอบสวน ซึ่งอัยการ โจทก์จะสืบพยานไปตามลำดับความสำคัญของพยานตามบัญชีระบุพยานจนกว่าจะหมดพยานหรือจนกว่าศาลจะสั่งให้ยุติการสืบพยาน

(3) เมื่อศาลชั้นต้นมีคำพิพากษาแล้ว ไม่ว่าจะลงโทษหรือยกฟ้องปล่อยตัวจำเลยถ้าอัยการ โจทก์ไม่เห็นพ้องกับคำพิพากษา สามารถอุทธรณ์ฎีกาต่อไปได้ ทั้งนี้ภายในอายุความอุทธรณ์ฎีกา

(4) ส่วนอำนาจการถอนฟ้อง<sup>77</sup> ซึ่งพนักงานอัยการสามารถถอนฟ้องคดีอาญาในเวลาใดก็ได้ก่อนศาลชั้นต้นมีคำพิพากษา แต่ถ้าเป็นคดีความผิดอันยอมความได้สามารถถอนฟ้องหรือยอมความได้ก่อนคดีถึงที่สุด โดยยื่นเป็นคำร้องขอถอนฟ้องต่อศาล<sup>78</sup> ทั้งนี้การถอนฟ้องของอัยการส่วนใหญ่แล้วจะเป็นการถอนฟ้องด้วยเหตุผล 3 ประการคือ

ก. ถอนฟ้องด้วยเหตุผลเกี่ยวกับข้อเท็จจริง เช่น จำเลยไม่ใช่ผู้กระทำความผิดที่ถูกฟ้อง อัยการควรถอนฟ้องเพื่อความเป็นธรรม

<sup>76</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162(2)

<sup>77</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 35

<sup>78</sup>ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 126

ข. ถอนฟ้องด้วยเหตุผลตามกฎหมาย เช่น การกระทำของจำเลยมีเหตุยกเว้นความผิด เหตุยกเว้นโทษ เป็นต้น

ค. ถอนฟ้องด้วยเหตุผลทางนโยบายทางรัฐ เพื่อประโยชน์ของสาธารณชน เช่น การดำเนินคดีต่อไปจะไม่เกิดประโยชน์ หรือเป็นผลร้ายกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง

**5.2.2 อำนาจในการใช้ดุลพินิจสั่งคดีของอัยการหน้าที่สำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่งของพนักงานอัยการ** คืออำนาจในการใช้ดุลพินิจในการบังคับใช้กฎหมาย หน้าที่ดังกล่าวนี้ถือได้ว่าเป็นบทบาทภารกิจของพนักงานอัยการเพื่อรักษาความเป็นธรรมในการดำเนินคดีอาญาทุกเรื่อง<sup>79</sup> อีกทั้งยังเป็นแนวทางในการบริหารกระบวนการยุติธรรมโดยองค์กรอัยการ ซึ่งได้รับการยอมรับในฐานะที่เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ อย่างไรก็ตามการมอบหมายให้ใช้ดุลพินิจอย่างไม่มีขอบเขตย่อมไม่อาจถือว่าเป็นดุลพินิจ แต่การกระทำดังกล่าวนี้จะถือได้ว่าเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ จึงควรกำหนดให้มีหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจด้วย โดยเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่ควรคำนึงถึงในการใช้ดุลพินิจมี 2 ประการดังนี้

ในคดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อมีการถอนคำร้องทุกข์หรือถอนฟ้อง มีผลทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องของอัยการ โจทก์ระงับ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 กล่าวคือ สิทธิในการนำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไปดังต่อไปนี้ (2) ในคดีความผิดส่วนตัว เมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้องหรือยอมความกัน โดยถูกต้องตามกฎหมาย ดังนั้นอัยการ โจทก์จะต้องมีคำสั่งยุติการดำเนินคดี

หลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาของอัยการ เป็นหลักเกณฑ์ในกรณีที่อัยการอาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีมูล แม้ว่าจะมีพยานหลักฐานเพียงพอหรือครบองค์ประกอบความผิด<sup>80</sup> กล่าวคือ พยานหลักฐานในสำนวนมีเพียงพอให้นำเข้าผู้ต้องหากระทำ ความผิดจริง แต่ไม่มีพยานหลักฐานมายืนยันในชั้นศาลเพื่อให้ศาลพิพากษาลงโทษได้ ซึ่งหากอัยการยึดหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับศาลคือคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหา โดยการยึดหลักสันนิษฐานที่ว่าบุคคลเป็นผู้บริสุทธิ์ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 ที่บัญญัติว่า เมื่อมีความสงสัยตามสมควรให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลยตามหลักยกประโยชน์แห่งความสงสัย

<sup>79</sup> ชาญัญญา (รัชนิ) ชัยสุวรรณ. (2526). “การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ”. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 15

<sup>80</sup> ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ. (2552). “มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญา”. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) สาขาวิชากฎหมายอาญา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 75 - 77

(in dubio pro reo) ผู้เสียหายก็จะไม่ได้รับความเป็นธรรม ดังนั้นหลักการนี้จึงมีขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยามากที่สุด และยังเป็นการสั่งสอนผู้กระทำความผิดได้ในระดับหนึ่ง แม้จะมีใช้ผลแห่งการกระทำที่ผู้กระทำความผิดจะได้รับอย่างเหมาะสมก็ตาม ในส่วนของหลักเกณฑ์ของการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาของอัยการนั้น อาจเกิดขึ้นได้ทั้งในกรณีที่เกิดคดีไม่มีมูลและในกรณีที่เกิดคดีมีมูล ซึ่งในการสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการจะมีขั้นตอนในการพิจารณาดังต่อไปนี้

1) การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีมูล ถือได้ว่ากรณีนี้เป็นการพิจารณาเงื่อนไขในสำนวนการสอบสวน ตามลำดับที่ปรากฏตามข้อกำหนดและตามข้อเท็จจริง

ประการแรก ต้องพิจารณาเงื่อนไขให้อ่านาคำวินิจฉัยหรือเงื่อนไขระดับคดีก่อนที่จะพิจารณาในเนื้อหาคดีต่อไป ถ้ากรณีมีเงื่อนไขระดับคดี เช่น มีกฎหมายยกเว้นความผิดหรือมีกฎหมายยกเว้นโทษ หรือสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระดับ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 อัยการต้องสั่งระงับการดำเนินคดี หรือยุติการดำเนินคดี เพราะเหตุอันอันเป็นการสั่งโดยข้อกำหนด

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีไม่มีเงื่อนไขระดับคดี อัยการจะต้องพิจารณาต่อว่าการกระทำที่กล่าวหานั้นเป็นความผิดต่อกฎหมายหรือไม่ ถ้าเห็นว่าการกระทำที่กล่าวหาไม่มีความผิดต่อกฎหมาย ก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาโดยข้อกำหนด

ประการที่สาม ถ้าเห็นว่าข้อเท็จจริงตามสำนวนการสอบสวนไม่ปรากฏว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือเห็นว่าการกระทำที่กล่าวหานั้นเป็นความผิดต่อกฎหมาย แต่ผู้ต้องหามิได้เป็นผู้กระทำ ก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้นตามข้อเท็จจริง

ประการสุดท้าย หากเห็นว่าการกระทำที่กล่าวหานั้นเป็นความผิดต่อกฎหมาย และผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิด อัยการต้องวินิจฉัยต่อว่า พยานหลักฐานเพียงพอแก่การพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหานั้นหรือไม่ ถ้าเห็นว่าไม่เพียงพอก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา

2) การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่มีมูล ในบางกรณีแม้ปรากฏว่าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด แต่อัยการอาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ ซึ่งอัยการก็ชอบที่จะพิจารณาลำดับสุดท้ายว่ามีเหตุอันควรที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้าเห็นว่าไม่มีเหตุอันควรไม่ฟ้องผู้ต้องหาก็คือต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา ซึ่งเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจโดยที่เหตุอันควรที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหา ได้แก่

(1) การฟ้องคดีนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน

(2) การฟ้องคดีนั้นจะขัดต่อความสงบเรียบร้อย และศีลธรรมอันดีของประชาชน

(3) การฟ้องคดีจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย ความมั่นคง และผลประโยชน์สำคัญของประเทศ ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 78<sup>81</sup>

(4) หากเป็นกรณีที่ต้องหาหลายคนร่วมกระทำความผิดด้วยกัน และอัยการต้องการกันผู้ต้องหาคนใดคนหนึ่งเป็นพยานจะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบโดยคำนึงถึงว่าหากไม่กันผู้ต้องหาคนใดคนหนึ่งเป็นพยานแล้ว พยานหลักฐานที่มีอยู่ในสำนวนการสอบสวนเพียงพอแก่การดำเนินคดีกับผู้ต้องหาทั้งหมดหรือไม่ หากไม่เพียงพอสามารถแสวงหาพยานหลักฐานอื่นแทนเพื่อให้เพียงพอแก่การฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ซึ่งต้องพิจารณาว่าถ้อยคำของบุคคลนั้นรับฟังเป็นความสัตย์ได้หรือไม่อย่างไร รวมทั้งพิจารณาถึงความคาดหมายที่ผู้ต้องหาจะเบิกความว่าจะเบิกความเป็นประโยชน์ในการพิจารณาหรือไม่ด้วย และไม่ว่ากรณีใดตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 79<sup>82</sup> การกันผู้ต้องหาเป็นพยาน

<sup>81</sup>ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 78 กล่าวไว้ว่า

ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้ทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้น ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาก่อนให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับในการสั่งไม่อุทธรณ์และสั่งไม่ฎีกาด้วย

<sup>82</sup>ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 79 กล่าวไว้ว่า

ในกรณีที่พนักงานสอบสวนกันผู้ต้องหาซึ่งได้ร่วมกระทำความผิดด้วยกันคนใดคนหนึ่งเป็นพยาน ให้พนักงานอัยการพิจารณาโดยรอบคอบ โดยคำนึงถึงว่าถ้าไม่กันผู้ต้องหาคนใดคนหนึ่งเป็นพยานแล้ว พยานหลักฐานที่มีอยู่เพียงพอแก่การที่จะดำเนินคดีกับผู้ต้องหาทั้งหมดหรือไม่ และอาจแสวงหาพยานหลักฐานอื่นแทนเพื่อให้เพียงพอแก่การที่จะดำเนินคดีกับผู้ต้องหาทั้งหมดหรือไม่ ถ้อยคำของบุคคลนั้นรับฟังเป็นความสัตย์ได้เพียงใด รวมทั้งความคาดหมายในการที่ผู้ต้องหาจะเบิกความเป็นประโยชน์ในการพิจารณาหรือไม่ด้วย และพึงพิจารณากับผู้กระทำความผิดน้อยที่สุดเป็นพยาน

เมื่อพนักงานอัยการได้วินิจฉัยตามนัยแห่งวรรคหนึ่งแล้ว และพนักงานอัยการเห็นควรกันผู้ต้องหาคนใดคนหนึ่งเป็นพยาน ให้พนักงานอัยการออกคำสั่งไม่ฟ้องผู้หาคนนั้น และเมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้หาดังกล่าวแล้ว ให้พนักงานอัยการสั่งให้พนักงานสอบสวน ทำการสอบสวนถ้อยคำผู้ที่กันไว้เป็นพยานนั้น เป็นพยานประกอบในสำนวนต่อไป

จะต้องพิจารณากันจากผู้ต้องหาที่กระทำความคิดน้อยที่สุด นอกจากนี้ถ้าอัยการเห็นควรตามพฤติการณ์แห่งคดีว่า การกันผู้ต้องหาบางคนเป็นพยานจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติในการป้องกันปราบอาชญากรรมที่สำคัญก็อาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาซึ่งให้การหรือเบิกความที่เป็นประโยชน์ได้ซึ่งการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการดังกล่าวมาแล้วนั้น ถือว่าเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการพิจารณาในการสั่งคดีของอัยการ และโดยหลักที่การดำเนินคดีอาญาของอัยการ คือหลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ ดังนั้นในการสั่งคดีของอัยการจึงจำเป็นที่จะต้องพิจารณาในเรื่องดุลพินิจด้วยเสมอเช่นนี้แล้วจะเห็นได้ว่า อัยการควรมีดุลพินิจในการสั่งคดีตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ เนื่องจากการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีนั้นจะทำให้เกิดความผ่อนคลายความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายอาญา ทำให้กฎหมายอาญาเกิดความยืดหยุ่นและไม่แข็งกระด้างเกินไป เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและตามความต้องการของกลุ่มความในแต่ละคดี เพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุดในการลงโทษ แต่ในคดีอาญาทั่วไปการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีในชั้นที่สุดแล้วจะมีผลให้คดีอาญาลิ้นสุดลงโดยการสั่งไม่ฟ้อง ดังนั้นการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีจึงจำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบและข้อจำกัดในการใช้ มิเช่นนั้นแล้วการใช้ดุลพินิจที่ไม่มีขอบเขตก็อาจเป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจ แต่หากไม่ให้อัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีเลย ก็จะเกิดข้อเสียในการตรวจสอบสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน ทำให้คดีอาญาขาดความยืดหยุ่นและเป็นการใช้กฎหมายอย่างกระด้างเกินไปไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้กฎหมาย ก่อให้เกิดคดีล้นศาล<sup>83</sup>

จากที่กล่าวมาข้างต้นแม้จะปรากฏให้เห็นว่าการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการซึ่งมิใช่อัยการสูงสุดก็ตาม แต่เนื่องจากอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการตามระบบอัยการของประเทศไทยเป็นอำนาจหน้าที่ที่เป็นของอัยการสูงสุด ส่วนอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2498 มาตรา 15 เป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบจากอัยการสูงสุด เพราะพนักงานอัยการต้องทำหน้าที่ภายใต้ระบบการบังคับบัญชา จึงถือว่าการพิจารณาสั่งคดีของอัยการเป็นการดำเนินการของอัยการสูงสุดด้วย ซึ่งอัยการสูงสุดมีอำนาจที่จะเรียกคืนอำนาจหน้าที่ที่ได้มอบไปได้เสมอ และเมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาประกอบกับพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.2498 มาตรา 12 วรรคหนึ่ง และมาตรา 15 แล้วจะถือว่าอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการเป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุดจึงเปรียบเสมือนว่าอัยการสูงสุดมีบทบาทในการดำเนินคดีอาญาทั่วไปด้วยเช่นเดียวกัน ประกอบกับอัยการสูงสุดยังมีอำนาจหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายอีกหลายประการ เช่นเป็นผู้ไต่ตรองคดีชั้นที่สุดตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 เป็นพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบ

<sup>83</sup> สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. เรื่องเดิม. หน้า 63.

สำหรับความผิดที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 เป็นผู้สังคดีวิสามัญฆาตกรรม ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคสอง เป็นผู้ชี้ขาดอำนาจสอบสวนเพื่อมิให้เกิดการดำเนินคดีซ้ำในเรื่องเดียวกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นต้น

**5.2.3 การควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของอัยการรัฐที่ได้ชื่อว่าเป็นรัฐที่เป็นเสรีประชาธิปไตย** โดยจะมีการวางระบบกฎหมายให้อยู่บนพื้นฐานของหลักนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม ซึ่งหลักดังกล่าวนี้เป็นหลักที่ให้ความสำคัญหรือความเชื่อมั่นในคุณค่าของมนุษย์ ประเทศไทยก็เช่นเดียวกัน รัฐธรรมนูญของราชอาณาจักรไทยจึงวางอยู่บนหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการ กล่าวคือ หลักแดนแห่งเสรีภาพของประชาชน หลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ และหลักการถ่วงดุลอำนาจ โดยรัฐธรรมนูญอาศัยหลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ดังกล่าว เป็นหลักในการแบ่งอำนาจปกครองออกเป็นอำนาจใหญ่ๆ 3 อำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ โดยอำนาจทั้งสามนี้จะมีลักษณะถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกันอยู่ในปัจจุบันสภาพเศรษฐกิจที่เจริญเติบโตมากกว่าแต่ก่อนอย่างมาก มีการจัดตั้งงบประมาณในการบริหารราชการแผ่นดินเป็นจำนวนมาก ในเวลาต่อมาจึงเกิดปัญหาคอร์รัปชันขึ้นในหมู่ข้าราชการเป็นจำนวนมากและขยายวงกว้างขึ้นเรื่อยๆ จึงจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมืองรวมทั้งข้าราชการระดับสูง เพื่อมิให้มีการใช้อำนาจในลักษณะที่เป็นการเบียดเสร็จในบุคคลเดียวหรือองค์กรเดียว และเนื่องมาจากองค์กรอัยการเป็นองค์กรเดียวที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับทั้งในขั้นตอนการสอบสวนฟ้องร้องและในขั้นตอนการพิจารณาพิพากษา อีกทั้งยังเป็นองค์กรที่จะต้องดำเนินการประสานงานกับบุคคลต่างๆ ในขั้นตอนต่างๆ ซึ่งในความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ทำให้เกิดระบบการตรวจสอบและควบคุมการดำเนินการที่สัมพันธ์กับองค์กรอัยการ สำหรับกระบวนการตรวจสอบตามหลักกฎหมายอาญาทั่วไปนั้น สามารถแบ่งแยกการพิจารณาได้เป็นการควบคุมแบบเป็นการทั่วไป หลักแห่งความได้สัดส่วน หรือการตรวจสอบที่เป็นแบบเฉพาะคดี

1) การควบคุมโดยทั่วไป การควบคุมตามกฎหมายอาญาโดยทั่วไป เป็นการวางหลักเกณฑ์ในการควบคุมกว้างๆ แบบไม่เฉพาะเจาะจงกับผู้กระทำหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หมายถึงการควบคุมเพื่อดำเนินคดีเมื่อมีการกระทำความผิดตามที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 ถึง มาตรา 166 กำหนดไว้ อันถือเป็นการตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง ตามที่ได้บัญญัติไว้ให้เป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งความผิดตามที่กฎหมายอาญาบัญญัติไว้ในมาตราต่างๆ เหล่านี้เป็นความผิดเฉพาะผู้ที่เป็นเจ้าพนักงาน อันมีลักษณะเป็นการเฉพาะตัวของผู้กระทำความผิดเท่านั้น บุคคลอื่นซึ่งไม่ได้เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายอาญานี้ ถือว่าเป็นผู้ที่ขาดคุณสมบัติในการเป็นผู้กระทำความผิดในความผิดดังกล่าว ซึ่งกฎหมายอาญาใน



เรื่องนี้มุ่งที่จะประสงค์คุ้มครอง ความบริสุทธิ์แห่งตำแหน่งหรือความบริสุทธิ์แห่งอำนาจรัฐ โดยเรียกสิ่งทีอกฎหมายมุ่งที่จะคุ้มครองว่า “คุณธรรมทางกฎหมาย” หมายถึงสภาวะที่พึงปรารถนา ในทางสังคมที่กฎหมายต้องการจะประกันการล่วงละเมิด

2) การควบคุมและการตรวจสอบเฉพาะคดี เป็นการตรวจสอบเมื่อมีการ กระทำความคิดเกิดขึ้นแล้วด้วยการฟ้องคดี ในขั้นนี้จะเป็นการตรวจสอบเฉพาะในส่วนของการกระทำ ความผิดของผู้ถูกกล่าวหาเป็นรายๆ เท่านั้น อันเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานของ รัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ในการรวบรวมพยานหลักฐาน พิจารณาสำนวนการสอบสวนและการ ทำสำนวนคดี ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการดำเนินการต่อผู้ถูกกล่าวหาอันเป็นไปตามหลักที่ บัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยสามารถแยกพิจารณาออกเป็น 2 ขั้นตอนใหญ่ๆ คือ ขั้นตอนก่อนการยื่นฟ้องคดีอาญา และขั้นตอนหลังยื่นฟ้องคดีอาญาแล้วขั้นตอนก่อนยื่นฟ้อง คดีอาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้แบ่งแยกการดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้องคดีออกเป็น 2 ขั้นตอนอย่างเด็ดขาด คือ ขั้นตอนแรกเป็นการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวน ต่อเนื่องด้วย ขั้นตอนที่สอง ซึ่งเป็นการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ ซึ่งทั้งสองขั้นตอนนี้เป็นอำนาจของ พนักงานอัยการในการตรวจสอบการใช้อำนาจการสอบสวนฟ้องร้อง ถึงแม้ว่าการเริ่มต้นคดีจะเป็น ของพนักงานสอบสวนตามขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวนก็ตาม แต่เพื่อความ ชัดเจนและโปร่งใสในการดำเนินการ ทั้งในการรวบรวมพยานหลักฐานทำสำนวนการสอบสวน ของพนักงานสอบสวน การสั่งคดีของพนักงานอัยการ ทุกองค์ก็สามารถมีบทบาทในการควบคุม และตรวจสอบการดำเนินการต่างๆ ของพนักงานสอบสวนและอัยการเป็นลำดับขั้นในทุกๆ ขั้นตอน โดยแบ่งเป็นการใช้อำนาจในการตรวจสอบภายนอกและภายใน

(1) อำนาจในการตรวจสอบภายนอก หมายถึง อำนาจขององค์กรอื่นซึ่ง มิใช่องค์กรเดียวกันทำการตรวจสอบการดำเนินการสอบสวนของพนักงานสอบสวน และการ ดำเนินการฟ้องร้องของอัยการซึ่งก็คือ องค์กรอัยการจะเป็นองค์กรภายนอกในการตรวจสอบการใช้ อำนาจการสอบสวนของพนักงานสอบสวนและศาลจะเป็นองค์กรภายนอกที่จะเข้ามาทำการ ตรวจสอบการใช้อำนาจฟ้องร้องของอัยการอีกชั้นหนึ่ง

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

บังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างผ่อนคลาย และยุติธรรมโดยในชั้นการดำเนินคดีอาญาของอัยการในชั้นนี้จะใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) ในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง ผู้ต้องหาซึ่งถือว่าเป็นการก่อกวนคดีในชั้นแรก ทั้งนี้ก่อนที่อัยการจะทำการพิจารณาตรวจสอบผู้ต้องหาในสำนวนที่พนักงานสอบสวนส่งมานั้น อัยการมีอำนาจดำเนินการต่างๆ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 ถึงมาตรา 143 กล่าวคืออำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140 เป็นอำนาจในการตรวจสอบและสั่งสำนวนการสอบสวน กรณีที่ไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิดซึ่งอัยการมีหน้าที่ต้องตรวจสอบตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 60 ก่อนว่าพนักงานสอบสวนได้สืบสวนสอบสวนอย่างเต็มที่โดยละเอียดรอบคอบแล้ว แต่ยังไม่สามารถรู้ตัวผู้กระทำความผิดได้เท่านั้นหรือไม่ แล้วจึงมีคำสั่งให้งดการสอบสวนหรือให้สอบสวนต่อไป ซึ่งพนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติตามนั้นอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141 เป็นอำนาจในการตรวจสอบและสั่งสำนวนการสอบสวน กรณีที่รู้ตัวผู้กระทำความผิดแต่เรียกหรือยังจับตัวไม่ได้ ซึ่งอัยการต้องตรวจสอบตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 56 ก่อนว่าพยานหลักฐานในสำนวนน่าจะพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาได้หรือไม่และน่าจะทำให้ศาลลงโทษได้หรือไม่ แล้วจึงมีคำสั่งยุติการสอบสวน โดยการสั่งไม่ฟ้องหรือสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนต่อไป หรือสั่งให้จัดการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อให้ได้ตัวผู้ต้องหา มาในกรณีที่เห็นว่าควรสั่งฟ้องอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 (ก) แบ่งเป็นอำนาจในการสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรืออำนาจในการสั่งให้พนักงานสอบสวนให้ส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งต่อไปตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 69 และข้อ 70 ซึ่งอัยการต้องตรวจสอบก่อนว่ามีพยานหลักฐานแน่ชัดว่าผู้ต้องหากระทำความผิด หากเห็นว่ายังไม่แน่ชัดในความสมบูรณ์ของข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานบางประการ ก็มีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมในประเด็นที่อัยการต้องการได้ และหากอัยการได้รับการร้องขอว่าไม่ได้รับความเป็นธรรมในการสอบสวน หรือมีเหตุสงสัยว่าพยานให้การโดยไม่สมัครใจ หรือขัดต่อความจริงซึ่งอัยการเห็นว่าการซักถามพยานจะได้รับความชัดเจนและรวดเร็วกว่าการสอบสวนเพิ่มเติม ให้มีคำสั่งให้พนักงานสอบสวนส่งพยานมาให้อัยการซักถามเองได้ ซึ่งพนักงานสอบสวนต้องปฏิบัติตาม เพราะอัยการต้องรับผิดชอบในความสมบูรณ์ของพยานหลักฐานในชั้นสอบสวนที่พนักงานสอบสวนจัดทำมาเพื่อนำมาใช้ในการพิจารณาวินิจฉัยสั่งคดีได้อย่างถูกต้องอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 (ข) คืออำนาจในการควบคุมหรือการปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องหา ซึ่งอัยการต้องตรวจสอบตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของ

พนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 32 ก่อนว่าคดีนั้น มีหลักฐานตามสมควรว่าการกระทำนั้นเป็นความผิดร้ายแรง หรือเป็นที่น่าเชื่อถือว่าจะมีการหลบหนีหรือมีการเข้าไปยุ่งกับพยานหลักฐาน หรือมีเหตุอื่นที่จำเป็นหรือสมควรหรือไม่ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 มาตรา 90 มาตรา 108 โดยพิจารณาซึ่งน้ำหนักระหว่างประโยชน์ของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อย กับสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลที่ขัดแย้งกัน แล้วมีคำสั่งให้ควบคุมหรือปล่อยตัวชั่วคราว

ข. อัยการถูกตรวจสอบการใช้อำนาจฟ้องร้องโดยศาล โดยวิธีการไต่สวนมูลฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162 ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ แต่เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการฟ้องร้องคดีอาญาต่อศาล และป้องกันการกลั่นแกล้งบีบบังคับของผู้นำคดีมาฟ้องต่อศาลก่อนที่ศาลจะประทับฟ้องจึงต้องมีระบบการตรวจสอบว่า คดีที่นำมาฟ้องนั้นมีมูลหรือไม่ก่อนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 167 หากคดีมีมูลศาลจะประทับฟ้องไว้พิจารณา แต่หากคดีไม่มีมูลศาลจะยกฟ้องปล่อยตัวจำเลยให้พ้นข้อหา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 72 (5) ระบบดังกล่าว คือ ระบบการไต่สวนมูลฟ้องซึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (12) จะหมายถึงกระบวนการไต่สวนของศาลเพื่อวินิจฉัยถึงมูลคดีซึ่งจำเลยต้องหา และเมื่อประเทศไทยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ การฟ้องคดีอาญาโดยส่วนมากแล้วจะดำเนินการโดยอัยการซึ่งเป็นองค์กรของรัฐ ดังนั้นการไต่สวนมูลฟ้องสำหรับคดีที่อัยการเป็นโจทก์ จึงถือว่าเป็นหลักการควบคุมและตรวจสอบการกระทำของอัยการ โดยศาลซึ่งเป็นองค์กรภายนอก หรือหลักการตรวจสอบภายนอก แต่ในชั้นไต่สวนมูลฟ้องศาลจะวินิจฉัยพยานหลักฐานแต่เพียงให้ได้ความเพียงพอที่แสดงให้เห็นเบื้องต้นว่า มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นและน่าเชื่อว่าเป็นผู้กระทำความผิดดังกล่าวนั้นจะไม่ก้าวล่วงไปวินิจฉัยถึงขั้นที่จำเลยเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้บริสุทธิ์ ฉะนั้นกฎหมายจึงบัญญัติให้การฟ้องร้องคดีอาญาของรัฐที่กระทำโดยอัยการเป็น โจทก์ไม่จำเป็นต้องไต่สวนมูลฟ้องก่อนก็ได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 162 (2)<sup>84</sup>

(2) อำนาจในการตรวจสอบภายใน จะมีลักษณะเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจในชั้นการสอบสวนฟ้องร้อง ก่อนยื่นฟ้องคดีอาญาซึ่งจะแตกต่างจากการใช้อำนาจการตรวจสอบจากภายนอก โดยในแต่ละองค์กรไม่ว่าจะเป็นพนักงานสอบสวนหรืออัยการต่างมีระเบียบภายในให้ปฏิบัติตาม ทั้งนี้เพื่อความโปร่งใสในการใช้ดุลพินิจพิจารณาตรวจสอบสั่งสำนวนโดยสามารถตรวจสอบได้เป็นลำดับขั้น ในส่วนของอัยการจะมีระบบการตรวจสอบภายในมาตั้งแต่อดีตจนกระทั่งมีการจัดรูปแบบเป็น “ระเบียบของกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงาน

<sup>84</sup>ธีรยุทธ์ รอดเจริญ. (2551). “มาตรการตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ”. (สารนิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 45 - 48

อัยการ พ.ศ.2528” และมีการพัฒนาปรับปรุงระเบียบและหลักปฏิบัติราชการในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการเรื่อยมาให้เหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดความโปร่งใส เกิดความยุติธรรม และสามารถปฏิบัติได้จริง จนปัจจุบันเปลี่ยนมาเป็น “ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547” ซึ่งการตรวจพิจารณาสำนวนและการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีของพนักงานอัยการได้มีการควบคุมและตรวจสอบความถูกต้องโดยองค์กรอัยการเป็นการภายใน กล่าวคือ ในการตรวจพิจารณาสำนวนและการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดี หากอัยการผู้รับผิดชอบเป็นอัยการชั้น 5 ชั้น 6 ซึ่งไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นหัวหน้าพนักงานอัยการ แต่ปฏิบัติหน้าที่เป็นอัยการผู้เชี่ยวชาญ เมื่อได้รับมอบหมายให้พิจารณาสำนวนคดีใดให้มีอำนาจดำเนินคดีนั้นได้ เช่นเดียวกันกับหัวหน้าพนักงานอัยการ และเมื่อสั่งคดีแล้วให้เสนอหัวหน้าพนักงานอัยการเพื่อทราบก่อนยื่นฟ้องหรือยื่นคำให้การ เพื่อให้หัวหน้าพนักงานอัยการมีความเห็นหรือคำสั่งประการใดต่อไป แต่หากเป็นกรณีเร่งด่วนจำเป็น เช่นคดีขาดอายุความหรือมีเหตุอื่นที่อาจเกิดความเสียหายไม่อาจเสนอเพื่อทราบได้ก่อนยื่นคำฟ้องหรือคำให้การ ให้เสนอเพื่อให้ทราบภายหลังยื่นคำฟ้องหรือคำให้การโดยเร็ว ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 51

นอกจากนี้หากสำนวนใดเป็นคดีสำคัญ กล่าวคือ อาจเป็นคดีที่ผู้ต้องหา มีอิทธิพลหรือเป็นคดีที่ประชาชนสนใจ หรือเป็นคดีความผิดบางประเภทที่รัฐมีนโยบายป้องกันและปราบปรามเป็นพิเศษ แต่อัยการจะมีคำสั่งไม่ฟ้องทุกข้อหาหรือบางข้อหาให้ทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นถึงอธิบดี เพื่อตรวจพิจารณาสั่งตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 53 ไม่ว่าสำนวนประเภทใด หากว่าอัยการเห็นว่าการสั่งฟ้องจะไม่ใช่ประโยชน์แก่สาธารณชนหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือมีผลกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ หรือผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ และเพื่อกันผู้ต้องหาเป็นพยาน หากจะใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีดังกล่าวตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 78 และข้อ 79 ให้ทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นไปยังอัยการสูงสุดเพื่อสั่ง เนื่องจากการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องนั้นเป็นการใช้ดุลพินิจที่อาจก่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ถูกกล่าวหา ดังนั้นจึงต้องมีการตรวจสอบอย่างมากโดยรอบคอบเป็นลำดับชั้นอย่างต่อเนื่องและให้อัยการสูงสุดเป็นผู้สั่งไม่ฟ้อง เพื่อพิจารณาและเป็นผู้รับรองการตรวจสอบนั้นเป็นลำดับสุดท้าย

ขั้นตอนหลังยื่นฟ้องคดีอาญา เนื่องจากความไม่เป็นธรรมอาจเกิดขึ้นได้ในทุกขั้นตอนการดำเนินคดี เพื่อป้องกันมิให้เกิดความไม่เป็นธรรมภายหลังจากยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว นอกจากหลักเกณฑ์การควบคุมและการตรวจสอบก่อนการยื่นฟ้องคดีอาญาที่กล่าวมาแล้ว

ยังมีหลักเกณฑ์การควบคุมและตรวจสอบการใช้ดุลพินิจและการดำเนินการภายหลังจากที่พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ซึ่งสามารถแบ่งการพิจารณาได้เป็นอำนาจตรวจสอบภายนอกและอำนาจตรวจสอบภายในอัยการอาญกตรวจสอบการใช้อำนาจฟ้องร้องโดยประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหาย เป็นอำนาจตามกฎหมายที่สามารถให้ผู้เสียหายร้องขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมกับอัยการได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 30-32<sup>85</sup> นอกจากการเข้าร่วมเป็นโจทก์ร่วมกับอัยการแล้วจะส่งผลดีเพื่อมิให้บุคคลต้องได้รับความเดือดร้อนซ้ำเป็นครั้งที่สอง สำหรับการกระทำความคิดเดียวกันทุกกรณี ตามหลัก ne bis in idem แล้วยังส่งผลดีโดยการที่กฎหมายอนุญาตให้ผู้เสียหายเข้าร่วมเป็นโจทก์จะเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายได้เข้าร่วมตรวจสอบ และกำกับกรดำเนินการคดีอาญาของอัยการในชั้นศาลอีกด้วย เพื่อเป็นการป้องกันมิให้อัยการละเลยในการดำเนินคดี และเพิ่มเติมการดำเนินคดีของอัยการที่อยู่นอกสำนวนได้อัยการตรวจสอบการใช้อำนาจดำเนินคดีในศาล โดยกระบวนการดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาแบบเปิดเผยในศาลซึ่ง “เปิดเผย” หมายถึงประชาชนโดยทั่วไป แม้ว่าจะไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในคดีก็สามารถเข้ารับฟังการพิจารณาได้ กอปรกับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 172 บัญญัติว่า การพิจารณาและสืบพยานในศาลต้องทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย และนอกจากตัวจำเลยแล้วบุคคลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 178 ก็สามารถมีสิทธิอยู่ในห้องพิจารณาได้เช่นกัน

นอกจากนี้ยังมีการตรวจสอบและรายงานข้อบกพร่องในการปฏิบัติงานราชการของพนักงานอัยการในกรณีอื่นนอกเหนือจากงานดำเนินคดีอาญากอีกด้วย<sup>86</sup> ในกรณีนี้สำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้บังคับบัญชา กล่าวคือเมื่อมีการตรวจสอบพบว่ามีกรปฏิบัติราชการบกพร่องให้รายงานมาจนถึงระดับอธิบดีอัยการฝ่ายหรืออธิบดีเขต โดยการตรวจสอบและรายงานข้อบกพร่องในการปฏิบัติราชการในกรณีนี้ ให้เป็นไปในทำนองเดียวกันกับกรณีอัยการศาลสูงตรวจสอบและรายงานข้อบกพร่องในการดำเนินคดีอาญาคือหากเห็นว่าเป็นข้อบกพร่องเล็กน้อยอธิบดีอัยการฝ่ายหรืออธิบดีอัยการเขตมีอำนาจแนะนำการปฏิบัติราชการไปได้เลย เมื่อได้มีการแนะนำการปฏิบัติราชการแก่อัยการตามอำนาจหน้าที่แล้ว ให้รายงานสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อทราบ หากพนักงานอัยการผู้ที่จะถูกแนะนำไปปฏิบัติราชการที่สำนักงานอื่น ให้อธิบดีอัยการฝ่ายหรืออธิบดีอัยการเขตแจ้งอธิบดีอัยการฝ่ายหรืออธิบดีอัยการเขตซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของอัยการผู้ปฏิบัติราชการบกพร่องเป็นผู้แนะนำการปฏิบัติราชการแก่อัยการผู้นั้น

<sup>85</sup> ศตเนติ เนติภทรชูโชติ. (2552). “มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญา”. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) สาขาวิชากฎหมายอาญา คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 47 - 48

<sup>86</sup> ฉันทนาเรืองวิเศษทรัพย์ (2539). การขอเข้าร่วมเป็นโจทก์และการรวมวิธีพิจารณาคดีอาญา. หน้า 23.

ในกรณีหากอธิบดีอัยการฝ่ายหรืออธิบดีอัยการเขตซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาเห็นเป็นอย่างอื่น ให้รายงานสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณา หากอธิบดีอัยการฝ่ายหรืออธิบดีอัยการเขตเห็นว่า ข้อบกพร่องมีไม่เล็กน้อยแต่ถึงขนาดเกิดความเสียหายและไม่อาจแก้ไขได้ อธิบดีอัยการฝ่ายหรืออธิบดีอัยการเขตไม่มีอำนาจแนะนำการปฏิบัติราชการด้วยตนเอง ต้องให้รายงานไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป



### บทที่ 3

## บทบาทของอัยการในการตรวจสอบการทุจริตและการดำเนินคดีอาญา กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ

การตรวจสอบการทุจริตและการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศนั้น มีพื้นฐานมาจากระบบกฎหมายหลักกษณ์อักษร และระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี ซึ่งแต่ละระบบกฎหมายนั้นอัยการจะมีอำนาจในการสอบสวนฟ้องร้องแตกต่างกันไปซึ่งประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) มีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์มาจากอำนาจของรัฐ โดยมีแนวคิดพื้นฐานว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นหน้าที่ของรัฐ ดังนั้นจึงใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) หน่วยงานศาลและอัยการสังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรม (Ministry of Justice) มีรัฐมนตรีกระทรวงยุติธรรม (Justice Minister) เป็นผู้บริหารสูงสุดองค์กรต่างๆ ในกระบวนการยุติธรรมร่วมมือกันในการค้นหาความจริง (Cooperation Doctrine) ในภาคพื้นยุโรป ประเทศฝรั่งเศส สเปนเป็นประเทศแรกๆ ที่จัดให้มีอัยการและอัยการของประเทศฝรั่งเศสนี้เองได้เป็นแบบอย่างของอัยการประเทศอื่นๆ ในเวลาต่อมา โดยอัยการมีอำนาจในการสอบสวนและเป็นผู้ควบคุมการสอบสวนเท่านั้น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน เบลเยียม เนเธอร์แลนด์ กรีซ อิสราเอล และญี่ปุ่น ก็ให้อัยการมีบทบาทในการดำเนินคดีอาญาอย่างกว้างขวาง ทั้งการรับคำร้องทุกข์กล่าวโทษและการสอบสวน<sup>87</sup> ประเทศที่ใช้ระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) มีวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์มาจากอำนาจของท้องถิ่น (เทศบาล) เป็นหลัก โดยมีแนวคิดพื้นฐานว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นหน้าที่ของประชาชน ประชาชนทั่วไปฟ้องคดีอาญาได้ แม้ตนจะไม่มีส่วนได้เสีย โดยถือว่าการทำในนามของแผ่นดิน (Popular Prosecution) หน่วยงานศาลและอัยการหาได้สังกัดอยู่ในที่เดียวกันไม่ กล่าวคือศาลแยกตัวออกไปเป็นอิสระ อัยการสังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยมี Attorney General เป็นผู้บริหารสูงสุด มีการค้นหาความจริงโดยใช้ระบบการถามค้าน ซึ่งตั้งอยู่บนพื้นฐานของการต่อสู้แข่งขัน (Competition Doctrine) ระบบอัยการในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) นั้น มีประเทศอังกฤษเป็นพื้นฐานให้ประเทศอื่นๆ นำไปใช้ปรับปรุงระบบกฎหมายของตนเอง ซึ่งได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งพัฒนาเป็นกฎหมาย

<sup>87</sup>ชาติ ชัยเดชสุริยะ. (2549). มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. กรุงเทพมหานคร : มูลนิธิสถาบันกฎหมายอาญาหน้า 87.

ระบบเอง โกลอเมริกา ในต่างประเทศนั้นส่วนมากแล้วหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมักจะเป็นผู้ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และศาลที่ทำการพิจารณาพิพากษาก็เป็นศาลยุติธรรม แต่สำหรับคดีที่เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการนั้น ประเทศที่เป็นแบบอย่างสำหรับกระบวนการ ในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษคือประเทศฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษ ซึ่งประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกที่เป็นต้นแบบของระบบอัยการ โลกที่มีการแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้น ซึ่งทำให้สามารถแยกอำนาจหน้าที่ตามระบบอัยการสากล<sup>88</sup>ได้ดังนี้

- 1) อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้อง
- 2) อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีในศาล
- 3) อำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีตามคำพิพากษา

## 1. ประเทศฝรั่งเศส

### 1.1 การสอบสวนดำเนินคดีอาญาของอัยการในประเทศฝรั่งเศส

อัยการ (Le ministere public) มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 23 มีนาคม ค.ศ.1302 อัยการเป็นสถาบันที่ชาวฝรั่งเศสภูมิใจว่าเป็นของฝรั่งเศสโดยแท้ มิได้เอาแบบอย่างมาจากผู้ใด มองเตสกีเออ (Montesquieu) ผู้เป็นต้นคิดเรื่องการแบ่งแยกอำนาจก็ชื่นชมกับหลักการของสถาบันนี้ และปอร์ตาลิส (Portalis) ผู้ร่างโค้ดโนโปเลียนถึงกับได้กล่าวไว้ว่า อัยการได้ช่วยรัฐบาลให้พ้นจากพวกคนช่างฟ้องและโดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นปากเป็นเสียงให้แก่กฎหมายเป็นผู้ท้วงติงคำพิพากษา เป็นที่พึ่งพิงแก่ผู้อ่อนแอที่ถูกกรุกรานกดขี่ เป็นโจทก์ผู้นำแรงแฆฆาตของเหล่าร้าย เป็นผู้พิทักษ์ประโยชน์สาธารณะและเป็นผู้แทนแห่งสังคมทั้งมวล<sup>89</sup> อัยการฝรั่งเศสมีฐานะเช่นเดียวกับผู้พิพากษา มีคำเรียกรวมกันว่า Magistrat สังกัดกระทรวงยุติธรรม ตำแหน่งหน้าที่อาจโยกย้ายสับเปลี่ยนกันได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการตุลาการ แต่อัยการมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากผู้พิพากษา<sup>90</sup> กล่าวคือ

- 1) อัยการเป็นตัวแทนของอำนาจทางฝ่ายบริหาร ดังได้กล่าวมาแล้วว่าในภาคพื้นยุโรปประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกที่จัดให้มีอัยการ แต่อัยการของฝรั่งเศสไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

<sup>88</sup> คณิต ฒ นร. (2549). วิธีพิจารณาความอาญา.ฉบับแก้ไขปรับปรุงครั้งที่ 7. หน้า 19-31

<sup>89</sup> โกเมน ภัทรภิมข์. การแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับอำนาจสอบสวนใน อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา รวบรวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ. หน้า 23

<sup>90</sup> เกียรติจักร วัจนะสวัสดิ์. (2521). “การควบคุมอำนาจพนักงานสอบสวน”.วารสารนิติศาสตร์. หน้า 49.



ที่กฎหมายให้อำนาจการบริหารส่วนท้องถิ่นอย่างมาก โดยตำรวจซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการสอบสวนคดี และมีผู้พิพากษาท้องถิ่นช่วยควบคุมและกำกับดูแลตั้งขึ้นใหม่ หากแต่เป็นทนายของกษัตริย์ (Procureur du Roi) ที่มีอยู่เดิมมาเป็นอัยการ และโดยที่ Procureur du Roi ในสมัยนั้น ถือกันว่าเป็นผู้แทนฝ่ายบริหาร จึงอาจเป็นเพราะเหตุนี้ที่ในฝรั่งเศสเห็นว่าพนักงานอัยการเป็นตัวแทนของอำนาจทางฝ่ายบริหารจึงไม่ขึ้นกับอำนาจตุลาการ ศาลไม่มีอำนาจกำกับควบคุมการปฏิบัติงานของอัยการแต่อัยการจะมีการบังคับบัญชาตามลำดับอาวุโสอธิบดีอัยการต้องปฏิบัติตามคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมในกรณีที่สั่งให้ฟ้อง แต่หลังจากฟ้องแล้ว<sup>91</sup> อธิบดีอัยการจะแถลงอย่างไรก็ได้ รัฐมนตรีไม่มีอำนาจสั่งการ ในทางตรงกันข้ามรัฐมนตรีจะสั่งให้อธิบดีอัยการไม่ฟ้องไม่ได้

2) อัยการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและไม่อาจแบ่งแยกได้ อัยการในประเทศฝรั่งเศสเมื่อได้รับแต่งตั้งให้มีหน้าที่ประจำศาลใดศาลหนึ่งแล้ว ก็มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีเฉพาะในศาลนั้น เมื่อคดีขึ้นไปสู่การพิจารณาของศาลอื่น เช่น ศาลที่สูงกว่าก็ต้องมอบให้เป็นหน้าที่ของอัยการประจำศาลนั้น การกระทำการต่างๆ ของอัยการที่ประจำอยู่ศาลเดียวกัน ถือว่ากระทำในนามของคณะอัยการทั้งหมดที่อยู่ประจำศาลนั้น ดังนั้นอัยการแต่ละคนซึ่งปฏิบัติหน้าที่ประจำศาลเดียวกันย่อมว่าความแทนกันในคดีเรื่องเดียวกันได้ซึ่งเป็นลักษณะเดียวกับอัยการในประเทศไทย

3) อัยการเป็นคู่ความสำคัญและจำเป็นในการพิจารณาคดีอาญา ศาลจะเปิดการพิจารณาคดีไม่ได้ถ้าไม่มีอัยการอยู่ด้วย มิฉะนั้นคำพิพากษาจะเป็น โหมะ ดังนั้นจากหลักการดังกล่าวอัยการจึงไม่อาจถูกคัดค้านได้ในขณะที่ผู้พิพากษาอาจถูกคัดค้านได้ และอัยการไม่ต้องรับผิดชอบในการฟ้องคดี

โดยที่ประเทศฝรั่งเศสถือว่าการฟ้องคดีอาญาเป็นอำนาจของรัฐแต่ผู้เดียว พนักงานอัยการเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ในนามของรัฐ เอกชนจะฟ้องคดีอาญาเองโดยตรงไม่ได้แต่อาจฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องเพื่อบังคับให้อัยการฟ้องคดีอาญาได้ ดังนั้นกลไกของรัฐในการสอบสวนฟ้องร้องจึงต้องรัดกุมเพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดทางอาญารอดพ้นไปจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้ดังที่นาย Treilhard ซึ่งได้รับมอบหมายให้เสนอร่างกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (Code d'instruction criminelle) ต่อสภาและเป็นผู้เข้าร่วมอภิปรายในคณะกรรมการกฤษฎีกาของรัฐ (Conseil d'Etat) ได้เคยกล่าวไว้ว่า

<sup>91</sup>อุทัย อาทิวา. (2555). คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 อัยการฝรั่งเศสกับการสอบสวน. หน้า 14-39.

“ไม่มีความผิดใดๆ ที่จะเกิดขึ้น โดยไม่มีการติดตามดำเนินคดี ความปรารถนาของกฎหมายต้องการให้ความผิดทั้งหมดเป็นที่รับรู้ถูกติดตามฟ้องร้องและถูกตัดสิน Coded' instruction criminelle บรรพแรกที่ส่งมาให้พวกท่านได้พิจารณา กำหนดไว้ว่า จะไม่มีความผิดใดๆ รอดจากการถูกฟ้องร้องได้” อัยการในประเทศฝรั่งเศสนั้นมีอำนาจหน้าที่ในทางอาญาอย่างกว้างขวางเริ่มตั้งแต่เกิดการกระทำ ความผิด ผู้เสียหายก็สามารถร้องทุกข์ต่อพนักงานอัยการได้ โดยในการสอบสวนอัยการเป็นผู้ควบคุมดูแลการสอบสวนดำเนินการเกี่ยวกับการฟ้องคดีและเมื่อศาลพิจารณาพิพากษาคดีแล้ว อัยการก็จะมิบทบาทในการดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งอาจกล่าวได้ โดยสังเขป ดังนี้

1) อำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีชั้นผู้ใหญ่ กิจการของ ตำรวจฝ่ายคดี (La police judiciaire) ในเขตศาลชั้นต้น มีอำนาจรับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษ ทั้งนี้ตามที่ปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศส ค.ศ.1958 มาตรา 40 ซึ่งบัญญัติว่า “พนักงานอัยการรับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษและพิจารณาว่าจะดำเนินการอย่างไร กับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษนั้นต่อไป” ในการไต่สวนเบื้องต้นหรือสอบสวนเบื้องต้น (Enquête préliminaire) อัยการสามารถพิจารณาคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษที่ได้รับไว้ว่าสมควรที่จะดำเนินการต่อไปอย่างไรหรือไม่ หากเห็นว่าการกระทำดังกล่าวไม่เป็นความผิดหรือมีเหตุตาม กฎหมายที่ยกเว้นความรับผิดชอบหรือเป็นเรื่องที่ไม่สมควรฟ้องร้อง อัยการมีอำนาจสั่งยุติคดี (Classements sans suite) หากเป็นกรณีกฎหมายบังคับให้ต้องทำการสอบสวนโดยผู้พิพากษา ก็จะส่งเรื่องให้ผู้พิพากษาไต่สวนหรือผู้พิพากษาสอบสวน (Juge d'instruction) ดำเนินการต่อไป

ในกรณีที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หากเป็นคดีความผิดเล็กน้อย เจ้าหน้าที่ ตำรวจฝ่ายคดีหรือพนักงานสอบสวน (La police judiciaire) จะทำการสอบสวนไปเลย โดยในการ สอบสวนนั้น พนักงานสอบสวนจะสรุปสำนวนการสอบสวนโดยไม่ต้องทำความเข้าใจว่าใครเป็น ผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ต้องหา ทั้งไม่จำเป็นต้องอ้างมาตรากฎหมาย เพื่อให้พนักงานอัยการพิจารณา สั่งเองว่าควรฟ้องผู้ใดเป็นผู้ต้องหา อำนาจการสอบสวนของประเทศฝรั่งเศสจึงอยู่ภายใต้การ ควบคุมของอัยการแต่หากเป็นคดีที่มีความสำคัญหรือคดีที่เป็นความผิดร้ายแรง<sup>92</sup> เช่น มีการตายโดย มีเหตุน่าสงสัย เกิดอุบัติเหตุร้ายแรงมีคนตาย หรือบาดเจ็บ เกิดเพลิงไหม้ ฯลฯ เหล่านี้ พนักงาน สอบสวนจะแจ้งให้อัยการทราบ ถ้าอัยการเห็นสมควรจะไปยังที่เกิดเหตุเพื่อสอบสวนด้วยตนเอง อาจสั่งการให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทำการสอบสวนในความควบคุมของอัยการก็ได้ อัยการมีอำนาจไปยัง

<sup>92</sup>น้ำแท้ มีบุญส้าง. (2554). กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ.กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน.หน้า69.

ที่เกิดเหตุสอบปากคำพยาน อนุญาตให้ตำรวจคุมตัวผู้ต้องหาต่ออีก 24 ชั่วโมงภายหลังจากที่ตำรวจควบคุมตัวผู้ต้องหาแล้ว 24 ชั่วโมง และในคดีบางประเภทกฎหมายให้อำนาจในการควบคุมมากขึ้น แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องขออนุญาตจากอธิบดีอัยการศาลฎีกา นอกจากนั้นอัยการอาจยื่นคำฟ้องขอให้ผู้พิพากษาไต่สวน หรือผู้พิพากษาสอบสวน (Juge d'instruction) ไปทำการสอบสวนด้วยก็ได้

ผู้พิพากษาไต่สวนหรือผู้พิพากษาสอบสวน (Juge d'instruction) นั้น จะอยู่ประจำในศาลชั้นต้นทำงานควบคู่ไปกับพนักงานอัยการ โดยในการสอบสวนผู้พิพากษาไต่สวนจะทำการไต่สวนโดยไม่ได้รับคำขอจากอัยการไม่ได้ ผู้พิพากษาไต่สวนนั้นมีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานทั้งในส่วนของฝ่ายกล่าวหาและฝ่ายที่ถูกกล่าวหา คือทั้งในด้านที่เป็นคุณและเป็นโทษแก่ผู้ถูกกล่าวหา

การลงโทษบุคคลใดนั้นจะต้องได้ความว่าพยานหลักฐานที่น่าเสนอโดยพนักงานอัยการและคู่ความฝ่ายแพ้นั้นสามารถทำให้ผู้พิพากษามั่นใจในพยานหลักฐานดังกล่าวได้ ดังนั้นหากมีความสงสัยจะต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย โดยการปล่อยตัวหรือยกฟ้อง นอกจากอัยการจะรับและพิจารณาสั่งสำนวนการสอบสวนที่นายตำรวจฝ่ายคดีส่งมาให้แล้ว อัยการศาลชั้นต้นอาจทำการสอบสวนความผิดที่มีโทษสูงหรือ “ความผิดอุกฤษโทษ” (Crime) และความผิดที่มีโทษปานกลางที่เรียกว่า “ความผิดมัชฌิมโทษ” (Delit) ซึ่งได้แก่ คดีความผิดที่มีโทษจำคุกเกินกว่า 2 เดือน ปรับเกินกว่า 2,000 ฟรังก์ ด้วยตนเองได้ นอกจากนั้นอัยการยังมีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนเบื้องต้นในความผิดอุกฤษโทษซึ่งหน้า และสั่งให้ตำรวจสืบสวนสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานประกอบการพิจารณาสั่งคดี และเมื่อจำเป็นอัยการอาจร้องขอกำลังตำรวจหรือทหารเพื่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ได้

สำหรับความผิดซึ่งหน้า เมื่อมีการแจ้งความต่ออัยการหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจฝ่ายคดีจะมีวิธีการปฏิบัติโดยรวบรัดเป็นพิเศษ กล่าวคืออัยการมีอำนาจไปยังที่เกิดเหตุทันที และตรวจดูพยานหลักฐานต่างๆ ยึดอาวุธหรือเครื่องมือที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด ตลอดจนสิ่งของทั้งหลายที่เกิดจากการกระทำความผิด มีอำนาจค้นและยึดสิ่งของในเคหสถานของบุคคลที่น่าเชื่อว่าได้ร่วมกระทำความผิด หรือมีเอกสารหรือวัตถุเกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น ห้ามมิให้บุคคลใดๆ ออกไปจากที่เกิดเหตุจนกว่าจะเสร็จการปฏิบัติการตรวจดูบัตรประจำตัวเรียกบุคคลทั้งหลายที่อาจให้ความรู้เกี่ยวกับคดีนั้น และให้บุคคลดังกล่าวให้การ ผู้ที่ถูกเรียกต้องให้การต่ออัยการมิฉะนั้นอาจถูกกักขังได้ อัยการมีอำนาจออกหมายให้นำตัวไปและออกหมายให้ควบคุมตัวผู้ที่ถูกสงสัยว่าได้มีส่วนร่วมกระทำความผิดได้ เมื่อได้ปฏิบัติการดังกล่าวข้างต้นแล้วก็ส่งตัวผู้กระทำความผิดและเอกสารต่างๆ ไปศาลทันที การใช้มาตรการพิเศษในการสอบสวนสามารถกระทำได้ในคดีความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกตั้งแต่ 2 ปีขึ้นไป โดยผู้พิพากษาไต่สวนหรือผู้พิพากษาสอบสวน

(Juge d'instruction)<sup>93</sup> อาจมีคำสั่งให้คัดกรองข้อมูลและบันทึกข้อมูลการโต้ตอบสื่อสารระหว่างบุคคลเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนภายใต้การควบคุมดูแลของผู้พิพากษาสอบสวนภายในระยะเวลาอย่างสูง 4 เดือน อาจขอขยายระยะเวลาได้ภายใต้เงื่อนไขเดียวกัน โดยต้องร้องขอขยายระยะเวลาภายในระยะเวลาที่อนุญาตให้ปฏิบัติการได้ก่อนหน้านี

อย่างไรก็ตามในความคิดหุโทษอัยการไม่มีอำนาจทำการสอบสวนด้วยตนเอง จะเห็นได้ว่าอำนาจในการสอบสวนของอัยการฝรั่งเศสนั้น มิได้กระทำไปโดยลำพังของอัยการแต่เพียงฝ่ายเดียว หากแต่ต้องกระทำร่วมกับเจ้าพนักงานฝ่ายอื่นๆ ด้วย ซึ่งก็คือ ตำรวจฝ่ายคดี (La policejudiciaire) และผู้พิพากษาไต่สวนหรือผู้พิพากษาสอบสวน (Juge d'instruction) ซึ่งมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาด้วยเช่นกัน แต่อำนาจของแต่ละฝ่ายจะมากน้อยและเกี่ยวพันกันอย่างไรขึ้นอยู่กับประเภทของการสอบสวนอย่างเช่น ในการสอบสวนความผิดซึ่งหน้าหากอัยการไปยังที่เกิดเหตุอำนาจในการสอบสวนของตำรวจก็สิ้นสุดลงแต่จะดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากอัยการและหากอัยการขอให้ผู้พิพากษามาสอบสวน เมื่อผู้พิพากษามาถึงที่เกิดเหตุอำนาจหน้าที่ของอัยการก็สิ้นสุดลง ผู้พิพากษาจะสอบสวนเองหรือมอบหมายให้ตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการต่อไปก็ได้ อย่างไรก็ตามอัยการอาจเข้าฟังการสอบสวนและขอคู่สำนวนการสอบสวนได้ และเมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นลงจะต้องมอบเอกสารหลักฐานต่างๆ ให้แก่อัยการเพื่อทำคำแถลง (Requisitioned definitive) ขอให้ปิดการสอบสวนซึ่งอาจจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีหรืออาจให้สอบสวนต่อไปก็ได้เป็นต้น

2) อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา ดังกล่าวแล้วไว้ในประเทศฝรั่งเศสการฟ้องคดีอาญาเป็นอำนาจรัฐแต่เพียงผู้เดียว ผู้เสียหายซึ่งเป็นเอกชนจะฟ้องคดีอาญาเองโดยตรงไม่ได้ แต่อาจฟ้องได้โดยทางอ้อม กล่าวคือฟ้องคดีทางแพ่งต่อศาลที่พิจารณาคดีอาญา และโดยที่การดำเนินคดีแพ่งในศาลที่พิจารณาคดีอาญาจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินคดีอาญาไปพร้อมๆ กัน ฉะนั้นการที่ผู้เสียหายฟ้องคดีในลักษณะนี้ย่อมมีผลให้อัยการต้องดำเนินคดีอาญาไปด้วย แม้จะขัดกับความเห็นของอัยการก็ตาม

ประเทศฝรั่งเศสใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ<sup>94</sup> กล่าวคือ พนักงานอัยการมีอิสระในการสั่งคดีได้ตามที่เห็นสมควร แต่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาตามลำดับพนักงานอัยการสามารถสั่งฟ้องคดีอาญาหรือยุติคดี อัยการอาจสั่งไม่ฟ้องคดีหากเห็นว่าความผิดนั้นเป็นเรื่อง

<sup>93</sup> คัมภีร์ แก้วเจริญ. (2547). การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศึกษาเฉพาะขั้นตอนชั้นพนักงานอัยการ. หน้า 20-39.

<sup>94</sup> ศรุดา สมพอง และคณะ. (2551). รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง การใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์สำหรับเด็กและเยาวชนในชั้นศาล.เสนอต่อ สำนักงานกิจการยุติธรรมและกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม. หน้า 48-55.

เล็กๆ น้อยๆ ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีที่ต้องเสียไปหรือการกระทำความผิดนั้นไม่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนโดยตรง เป็นต้น อย่างไรก็ตามการสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นไม่เป็นผลให้สิทธิการฟ้องคดีอาญาระงับ อัยการอาจกลับสั่งฟ้องใหม่ภายในอายุความได้เสมอหากภายหลังปรากฏว่าการกระทำนั้นเป็นความผิด มีพยานหลักฐานและเห็นสมควรฟ้องคดี นอกจากนี้เมื่อมีการฟ้องคดีแล้วพนักงานอัยการสามารถที่จะถอนฟ้องได้ ดังนั้นอัยการจึงมีอิสระทั้งในการสั่งคดีและดำเนินคดี การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการฝรั่งเศสไม่ได้จำกัดแต่เฉพาะในการสั่งฟ้องหรือยุติคดีเท่านั้นแต่ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการยังใช้ดุลพินิจในการเลือกศาลที่จะฟ้องคดีได้ด้วย ในกฎหมายฝรั่งเศสถ้าเป็นความผิดที่มีโทษปานกลางหรือความผิดมัชฌิมโทษ (Delight) พนักงานอัยการมีทางเลือกในการฟ้องคดีหลายทาง คือ อาจจะยื่นฟ้องคดีโดยตรง (Citation Directe) ต่อศาลมัชฌิมโทษ (Le tribunal correctionnel) หรืออาจร้องต่อผู้พิพากษาไต่สวนหรือผู้พิพากษาสอบสวน (Juge d'instruction) ให้เปิดคดีก็ได้ในทางปฏิบัติพนักงานอัยการมักจะไม่ว่างขอให้ผู้พิพากษาไต่สวนดำเนินคดี เพราะจำนวนของผู้พิพากษาไต่สวนมีน้อยไม่ได้สัดส่วนกับปริมาณคดี แต่จะใช้ดุลพินิจในการฟ้องผู้กระทำผิด ไม่เฉพาะแต่ในคดีความผิดที่มีโทษปานกลางเท่านั้น ในคดีความผิดอุกฉกรรจ์บางคดีพนักงานอัยการก็ใช้ดุลพินิจฟ้องผู้กระทำความผิดต่อศาลมัชฌิมโทษด้วยวิธีการดังกล่าวเป็นการลดความร้ายแรงของข้อหาเรียกว่า Correctionnalisation Judiciaire ทั้งนี้เพื่อหลีกเลี่ยงไม่ให้คดีไปค้างค้ำอยู่ที่ผู้พิพากษาไต่สวนซึ่งมีอำนาจในการดำเนินคดีในความผิดอุกฉกรรจ์ (Crime) และความผิดมัชฌิมโทษ (Délit) ที่ร้ายแรงบางประเภทได้ ในประเทศฝรั่งเศสนั้น อัยการมีวิธีฟ้องคดีได้ 2 ประการ<sup>95</sup>คือ

(1) ฟ้องผู้ต้องหาโดยตรงต่อศาลแขวงหรือศาลที่พิจารณาคดีโทษปานกลาง ในเมื่อเป็นความผิดลหุโทษหรือโทษปานกลาง

(2) ยื่นคำขอให้ทำการไต่สวน ถ้าเป็นคดีที่มีโทษอุกฉกรรจ์หรือเป็นคดีที่มีโทษปานกลาง แต่มีลักษณะยุ่งยากซับซ้อน หรือเป็นคดีที่มีกฎหมายบังคับให้ต้องไต่สวนก่อนในความผิดซึ่งหน้าซึ่งมีวิธีปฏิบัติเป็นพิเศษนั้น เมื่อได้ปฏิบัติการสอบสวนดังกล่าวข้างต้นแล้วก็จะส่งตัวผู้กระทำผิดและเอกสารต่างๆ ไปศาลทันที แต่ถ้าวันนั้นไม่มีการพิจารณาก็จะนำตัวผู้กระทำผิดไปศาลในวันรุ่งขึ้น พยานจะถูกนัดให้ไปศาลด้วยวาจา ถ้าไม่ไปมีความผิดเช่นเดียวกับขัดหมายศาล ศาลที่ได้รับเรื่องจะดำเนินการพิจารณาทันที แต่ถ้าจำเลยขอเวลาเพื่อเตรียมคดีศาลจะกำหนดเวลาให้ไม่น้อยกว่า 3 วัน และเมื่อศาลเห็นว่ายังไม่อาจตัดสินคดีได้ทันที ศาลอาจเลื่อนการพิจารณาไปก็ได้

<sup>95</sup>ณรงค์ ใจหาญ. (2550). หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 2. (พิมพ์ครั้งที่ 4).

ส่วนคดีความผิดที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปีขึ้นไป และคดีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้โดยเฉพาะต้องมีการไต่สวนก่อนฟ้องทุกคดี อัยการจะยื่นคำฟ้องขอให้ไต่สวนต่อศาล ศาลจะกำหนดให้ผู้พิพากษาไต่สวนคนหนึ่งเป็นผู้ทำการไต่สวน คำฟ้องขอให้ไต่สวนต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรแต่ไม่มีแบบบังคับว่าต้องทำอะไร อัยการจะแจ้งฐานความผิดซึ่งเป็นเหตุให้ต้องไต่สวนอย่างกว้างๆ เช่น ลักทรัพย์ ทำร้ายร่างกาย โดยไม่ต้องระบุชื่ว่าลักทรัพย์โดยใช้อาวุธ หรือ ทำร้ายร่างกายบาดเจ็บสาหัส เพราะความผิดบางฐานเป็นความผิดอุกฉกรรจ์เพราะมีเหตุเพิ่มโทษ ในกรณีที่มีการฟ้องคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีอาญา ผู้พิพากษาต้องส่งคำร้องทุกข์ไปให้อัยการ และรอคำฟ้องของอัยการขอให้ไต่สวน เพราะในคดีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องมีการไต่สวนผู้พิพากษาไต่สวนจะทำการไต่สวนโดยไม่ได้รับคำขอจากอัยการ ไม่ได้และหลังจากอัยการยื่นคำฟ้องขอให้ไต่สวนแล้ว พนักงานอัยการมีอำนาจขอคู่สำนวนการไต่สวนได้ทุกขณะ อัยการมีอำนาจร่วมไปดูที่เกิดเหตุ ร่วมในการค้นหาความจริง ร่วมในการสอบปากคำ การเผชิญหน้าระหว่างผู้ต้องหา กับพยาน และฟังคู่ความฝ่ายแพ่ง อัยการอุทธรณ์คำสั่งทุกชนิดของผู้พิพากษาไต่สวนได้ และเมื่อจบการไต่สวนแล้วต้องส่งสำนวนให้พนักงานอัยการ โดยอัยการต้องทำความเห็นอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ภายใน 3 วัน คือ ถ้าเห็นว่าการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์ อัยการมีอำนาจขอให้ไต่สวนต่อไปอีก ถ้าเห็นว่าการไต่สวนสมบูรณ์แล้วก็ยื่นคำขอให้ศาลสั่งไม่ฟ้องหรือขอให้ส่งผู้ต้องหาไปฟ้องยังศาลที่มีอำนาจพิจารณา เมื่อได้รับความเห็นจากพนักงานอัยการ ผู้พิพากษาไต่สวนก็จะออกคำสั่งปิดการไต่สวนและสั่งไม่ฟ้องหรือสั่งให้ส่งไปฟ้องยังศาลที่มีอำนาจ อัยการอุทธรณ์คำสั่งทุกชนิดของผู้พิพากษาไต่สวนได้

ในการฎีกา ศาลฎีกา (La Cour de Cassation) ของฝรั่งเศสรับพิจารณาเฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น โดยอัยการมีอำนาจฎีกาได้อย่างกว้างขวางกว่าคู่ความอื่น และมีอำนาจพิเศษในการฎีกาอยู่ 3 กรณีคือ<sup>96</sup>

(1) อธิบดีอัยการศาลฎีกามีอำนาจฎีกา เพื่อผลประโยชน์แห่งกฎหมายในเมื่อคำพิพากษาไม่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่คู่ความมิได้ฎีกาภายในอายุความ ในการฎีกาแบบนี้คำพิพากษาศาลฎีกาจะนำไปใช้เป็นประโยชน์หรือให้เสียหายแก่คู่ความมิได้ เป็นการฎีกาเพื่อประโยชน์ในคดีความกฎหมายของศาลเท่านั้น

(2) อธิบดีอัยการศาลฎีกามีอำนาจฎีกาตามคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ และเพื่อให้ความยุติธรรมเป็นไปตามกฎหมาย ในเมื่อศาลใช้อำนาจเกินขอบเขตมักจะเรียกการฎีกาแบบนี้ว่าการฎีกาตามคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม อำนาจในการฎีกาแบบนี้กว้างขวางมาก อาจฎีกาได้ไม่ว่าจะเป็นคำพิพากษาของศาลใดชั้นใด คดีจะถึงที่สุด

<sup>96</sup>โกเมน ภัทรภิรมย์. (2526). อัยการฝรั่งเศส. *วารสารอัยการ* 10. หน้า 59-62.

หรือไม่ก็ตาม และไม่มีกำหนดอายุการฎีกา

(3) อำนาจหน้าที่ในการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง อัยการมีหน้าที่ต้องแจ้งให้พืศติทราบคำวินิจฉัยของศาลเกี่ยวกับผู้ต้องขังแต่ละคนทุกครั้ง และออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรให้ปล่อยตัวผู้ต้องขังไปทันทีเมื่อศาลพิพากษาให้ปล่อยหรือพิพากษาให้ปรับ หรือจำคุกแต่รอการลงโทษไว้การบังคับให้ชำระเงินค่าปรับตามคำพิพากษาต้องกระทำในนามของอัยการ และถ้าผู้ต้องคำพิพากษาให้ปรับ ไม่ชำระค่าปรับ อัยการมีอำนาจสั่งให้เอาตัวไปกักขังหรือบังคับให้ชำระค่าปรับได้ สำหรับโทษจำคุกอัยการเป็นผู้จัดทำสารบบการลงโทษ ซึ่งมีรายละเอียดทุกอย่างในการลงโทษผู้ต้องโทษแต่ละคนไว้ครบถ้วน อัยการมีหน้าที่แจ้งให้ผู้ต้องโทษซึ่งยังไม่ถูกควบคุมมารับการจำคุกหรือแจ้งให้ตำรวจจับกุมเมื่อผู้นั้นจะหลบหนี หรือไม่ยอมมา นอกจากนี้อัยการยังเป็นผู้ควบคุมดูแลให้ศาลจัดทำทะเบียนประวัติผู้กระทำผิดด้วย

## 1.2 การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยศาลในประเทศฝรั่งเศส

ระบบการตรวจสอบการทุจริตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น นอกจากระบบที่เรียกว่าการตรวจสอบโดยรัฐสภาแล้ว ยังมีการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยองค์กรศาลด้วยเช่นเดียวกัน ได้แก่

1) ระบบศาลพิเศษประเทศฝรั่งเศส ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ ซึ่งมีรูปแบบการปกครองแบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี กล่าวโดยสรุปได้ดังนี้ ประมุขมาจากการเลือกตั้งเรียกว่า ประธานาธิบดี อยู่ในตำแหน่ง 7 ปี และมาจากการเลือกตั้งสองรอบ ประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ มิใช่หัวหน้ารัฐบาล หัวหน้ารัฐบาล คือ นายกรัฐมนตรี ซึ่งนายกรัฐมนตรี ประธานาธิบดีจะเป็นผู้ที่แต่งตั้งสภาระชื่อนี้เหมือนกับระบบรัฐสภาแต่ประธานาธิบดีอาจแต่งตั้งผู้ใดเป็นนายกรัฐมนตรี และอาจถอดถอนนายกรัฐมนตรีได้โดยไม่ต้องมีการลงนามรับสนองนายกรัฐมนตรีเป็นหัวหน้ารัฐบาลซึ่งประกอบด้วยรัฐมนตรีต่างๆ การทำงานของคณะรัฐมนตรีเป็นไปเหมือนกับรัฐบาลในระบบรัฐสภา คณะรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนดนโยบายในการปกครองประเทศ และต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา เช่น อาจถูกตั้งกระทู้ถามได้ หรือสภาอาจเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะก็ได้ ประธานาธิบดีสามารถยุบสภาผู้แทนราษฎรได้แต่มีอำนาจมากกว่าระบบรัฐสภาทั่วไป เช่น เป็นประธานในที่ประชุมคณะรัฐมนตรีใช้อำนาจพิเศษหรือมาตรการที่จำเป็นในสถานการณ์ที่สำคัญได้จนดูเหมือนเป็นประธานาธิบดี ในระบบประธานาธิบดีจำกัดอำนาจหรือบทบาทของรัฐสภาในการออกกฎหมายอย่างมาก เช่น ออกกฎหมายได้บางประเภทตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ นอกจากนี้ให้ฝ่ายบริหารออกเป็นรัฐกฤษฎีกาเอง ในบางกรณีรัฐบาลอาจขออำนาจจากรัฐสภาเพื่อออกข้อกำหนดได้เองภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ด้วยเช่นกัน

จากหลักการสำคัญของรูปแบบการปกครองกึ่งรัฐสภาที่ประธานาธิบดีของฝรั่งเศสนั้น จะเห็นได้ว่า ได้เน้นความสำคัญแก่ฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะประธานาธิบดีมีอำนาจมาก เมื่อเทียบกับฝ่ายนิติบัญญัติ แต่อย่างไรก็ตาม รูปแบบการปกครองของประเทศฝรั่งเศสนั้น แม้จะให้อำนาจแก่ฝ่ายบริหารมากก็ตาม แต่ยังคงยึดหลักการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันเสมอ ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยปราศจากการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจที่ดีโดยในปี ค.ศ.1993 ได้มีการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหมวด 9 มาตรา 67 - 68 ใหม่ และแยกศาลสำหรับนักการเมืองเป็น 2 ศาลคือศาลอาญาชั้นสูงไว้พิจารณาคดีที่ประธานาธิบดีทรยศต่อประเทศชาติ และศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ ซึ่งกำหนดให้พิจารณาคดีอาญาที่รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบโดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) องค์กรคณะไต่สวนข้อเท็จจริง การไต่สวนข้อเท็จจริงแยกการไต่สวนและสรุปข้อเท็จจริง ออกจากการตัดสินคดี โดยแยกองค์กรคณะผู้รับผิดชอบออกจากกัน เพื่อถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน ซึ่งแยกได้เป็น 2 กรณี ตามประเภทศาลคือ

1. การไต่สวนหาข้อเท็จจริงในกรณีประธานาธิบดีถูกฟ้องร้องกระทำโดยองค์กรคณะไต่สวนข้อเท็จจริงของศาลอาญาชั้นสูง ซึ่งตามกฎหมายประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกา 5 คนซึ่งที่ประชุมหัวหน้าคณะในศาลฎีกาเลือก พร้อมทั้งผู้ทำการแทนอีก 2 คน องค์กรคณะผู้พิพากษาชุดนี้ต้องไต่สวนข้อเท็จจริงตามที่สภาทั้งสองกล่าวหา โดยผ่านอัยการประจำศาลฎีกา หากพบข้อเท็จจริงอันเป็นข้อกล่าวหาใหม่ องค์กรคณะไต่สวนข้อเท็จจริงก็ต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบ เพื่อขอมติสภาทั้งสองว่าจะให้ฟ้องกล่าวหาเพิ่มเติมหรือไม่ ถ้าไม่มีมติของสภาทั้งสอง<sup>97</sup> ในข้อเท็จจริงใหม่ ก็จะต้องยกฟ้องในข้อหาที่กล่าวหาในฐานที่ไม่มีมูล หากไต่สวนแล้วได้ความจริงตามที่กล่าวหา ก็ต้องสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในองค์กรคณะตัดสิน

2. การไต่สวนหาข้อเท็จจริงในกรณีรัฐมนตรีถูกฟ้องร้องนั้นตามข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้เสนอแนวทางไว้เช่นเดียวกับกรณีการไต่สวนข้อเท็จจริงความผิดประธานาธิบดี ได้กำหนดให้องค์กรคณะไต่สวนข้อเท็จจริงของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ 3 คน พร้อมผู้ทำการแทนในกรณีปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้อีก 3 คน ที่ผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษประชุมเลือกกันเอง โดยให้เลือก 1 ใน 3 คนนั้นขึ้นเป็นประธาน ทั้งนี้ โดยมีวาระดำรงตำแหน่ง 3 ปี องค์กรคณะไต่สวนข้อเท็จจริงต้องไต่สวนข้อเท็จจริงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยเฉพาะต้องเคารพสิทธิในการป้องกัน

<sup>97</sup> วิรุทธเนติวุฒิปงษ์. (2547). การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.: ศึกษาบทบาทอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 119.



ตนเองของจำเลย การไต่สวนข้อเท็จจริงจะทำนอกห้องของอัยการประจำศาลฎีกาไม่ได้ หากในการไต่สวนพบข้อเท็จจริงใหม่นอกคำฟ้อง องค์กรคณะไต่สวนก็ต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบ อัยการประจำศาลฎีกาและคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องจะตัดสินใจแก้ฟ้องใหม่ เพื่อเพิ่มข้อหาได้ เมื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จ องค์กรคณะไต่สวนอาจปรับบทกฎหมายซึ่งความผิดได้ตามควร โดยต้องวินิจฉัยว่าคดีมีมูลหรือไม่มีมูล และต้องแจ้งให้อัยการและรัฐมนตรีผู้ถูกกล่าวหาทราบ โดยใช้เวลาคัดค้าน 20 วัน ในกรณีวินิจฉัยว่ามีมูล และสรุปสำนวนส่งให้องค์กรตัดสินของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐตัดสินต่อไป คำวินิจฉัยขององค์กรคณะไต่สวนข้อเท็จจริงอาจถูกปัญหาข้อกฎหมายไปยังที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ และเมื่อศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ตัดสินยกคำวินิจฉัย องค์กรคณะไต่สวนข้อเท็จจริงก็ต้องส่งคดีไปให้องค์กรคณะไต่สวนข้อเท็จจริงอื่นที่ต้องตั้งขึ้นใหม่ให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่

(2) องค์กรตัดสินคดี แยกเป็น 2 กรณีตามประเภทศาล<sup>๙๘</sup>คือ

1. องค์กรตัดสินของศาลอาญาชั้นสูง ซึ่งตัดสินในกรณีประธานาธิบดีทรยศต่อประเทศชาติ ประกอบด้วย ผู้พิพากษาจำนวน 24 คนและผู้พิพากษาสำรองอีก 12 คน โดยให้สภาผู้แทนราษฎรเลือกผู้พิพากษาจำนวน 12 คน และผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คน จากบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยให้ทำการเลือกภายใน 1 เดือนนับจากวันประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกภายหลังที่ได้มีการรับเลือกตั้งเข้ามา ส่วนผู้พิพากษาศาลอาญาชั้นสูงอีก 12 คน และผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คน ที่เหลือให้วุฒิสภาเลือกจากบรรดาสมาชิกวุฒิสภา โดยให้ทำการเลือกภายใน 1 เดือน นับจากวันประชุมวุฒิสภาครั้งแรกภายหลังที่ได้มีการเลือกตั้งวุฒิสภาใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งทั้งหมดหรือบางส่วน (แทนสมาชิกเดิมที่ออกตามวาระ) โดยมีวาระเท่าอายุสภาที่เลือก

2. องค์กรตัดสินของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ กรณีรัฐมนตรีกระทำความผิด ประกอบด้วยผู้พิพากษา 15 คน โดยมีสมาชิกวุฒิสภา 12 คน ซึ่ง 6 คนมาจากการเลือกตั้งกันเองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพร้อมผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คน และอีก 6 คนมาจากการเลือกตั้งกันเองของสมาชิกวุฒิสภาพพร้อมผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คน ทั้งนี้ด้วยเสียงข้างมากเด็ดขาดแต่ละสภา และมีผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษอีก 3 คน พร้อมผู้พิพากษาสำรองผู้ทำการแทนอีก 1 ใน 3 คนนี้จะทำหน้าที่เป็นประธานศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ และการเลือกนี้จะกระทำทุกครั้งที่สภาสิ้นอายุหรือถูกยุบ หรือสมาชิกพ้นตำแหน่งบางส่วน แต่ผู้พิพากษาที่มาจากศาลฎีกามีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี ทั้งนี้โดยต้องดำเนินการตัดสินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น ต้องสำเนาเอกสารทุกชุดให้จำเลย เมื่อปิดการพิจารณาศาลจะต้องพิพากษา โดยผู้พิพากษาแต่ละนายลงมติเป็น

<sup>๙๘</sup>วิรัช نعติวุฒินนท์. เรื่องเดิม

การลับว่าจำเลยแต่ละคนมีความผิดตามฟ้องหรือไม่จำเลยผู้นั้นจะมีความผิดก็ต่อเมื่อมีคะแนนเสียงเกินครึ่งของผู้พิพากษา เมื่อลงมติว่ามีความผิดแล้ว ให้แยกกันลงมติในโทษหากไม่มีคะแนนเสียงเกินครึ่งหนึ่ง ให้ถือโทษสูงสุดที่มีการเสนอให้จำเลยถูกปฏิเสศและให้ลงมติในโทษที่อ่อนกว่านั้น ตามที่เสนอจนกว่าจะได้คะแนนเสียงเกินครึ่ง คำพิพากษาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐอาณัติกาข้อกฎหมายไปยังที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ และที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาต้องตัดสินภายในสามเดือน องค์คณะตัดสินคดีของศาลทั้งสองจะเป็นผู้วินิจฉัยความผิดของประธานาธิบดีหรือรัฐมนตรีตามกฎหมาย คำพิพากษาของศาลอาญาชั้นสูงถึงที่สุดไม่อาจอุทธรณ์อีกต่อไปได้ และผู้ที่มีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล คือฝ่ายบริหาร สำหรับโทษนั้นจะเป็นโทษตามทางอาญาเป็นหลัก ส่วนผลของคำพิพากษาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐก็เช่นกัน คือมีโทษทางอาญาตามกฎหมายเป็นหลักใช้ในการบังคับโทษ โดยฝ่ายบริหารอาจแตกต่างกันตรงที่คำพิพากษาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐนั้น คณะกรรมการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เสนอให้อุทธรณ์ข้อกฎหมายต่อศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ได้ โดยศาลฎีกาต้องพิพากษาภายในสามเดือน ซึ่งเมื่อศาลฎีกามีคำพิพากษาเช่นใดแล้ว คำพิพากษาจึงจะถึงที่สุด และบังคับโทษได้ แต่ถ้าศาลฎีกายกคำพิพากษาศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ และให้พิจารณาใหม่เฉพาะผู้พิพากษา และผู้พิพากษาสำรองที่ไม่ได้พิจารณาเรื่องนั้นมาจึงจะพิจารณาใหม่ได้

## 2. ประเทศญี่ปุ่น

### 2.1 การสอบสวนดำเนินคดีอาญาของอัยการในประเทศญี่ปุ่น

ระบบการตรวจสอบโดยศาลยุติธรรมของประเทศญี่ปุ่น<sup>99</sup> รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่นปี ค.ศ.1947 บัญญัติให้พระจักรพรรดิทรงดำรงฐานะเป็นสัญลักษณ์แห่งความเป็นเอกภาพของประเทศและบัญญัติให้ญี่ปุ่นจัดตั้งรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยขึ้นบริหารประเทศ โดยยึดหลักนิติธรรม (Rule of Law) รวมทั้งขยายขอบเขตการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้มากขึ้น ในส่วนการดำเนินคดีอาญาให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ค.ศ.1948 ซึ่งมีบทบัญญัติว่าด้วยการจับกุม สอบสวน ควบคุมตัว การฟ้องร้อง และพิจารณาพิพากษาคดีตามกระบวนการของกฎหมายในระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) ซึ่งมีความสอดคล้องกันตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญดังกล่าวสำนักงานอัยการ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสำนักงานอัยการ ค.ศ.1947 เป็น

<sup>99</sup>ชาติ ชัยเดชสุริยะ. (2549). มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. หน้า19.

ที่รวมงานในหน้าที่อัยการและเป็นส่วนหนึ่งขององค์กรฝ่ายบริหาร

งานในหน้าที่อัยการแต่ละคนจะเป็นสำนักงานอิสระ อัยการต้องปฏิบัติตามการควบคุมสั่งการของผู้บังคับบัญชา แต่อัยการแต่ละคนมีอำนาจในการใช้อำนาจฟ้องดำเนินคดีในฐานะสำนักงานอิสระ ถ้าอัยการเริ่มการสอบสวนไปโดยไม่ได้รับการอนุมัติจากผู้บังคับบัญชา หรือผู้บังคับบัญชาสั่งไม่ให้ฟ้องแต่อัยการฝ่าฝืน โดยทำการฟ้อง แม้เป็นเรื่องการผิดวินัย แต่การสอบสวนหรือการฟ้องคดีนั้นไม่ขัดต่อกฎหมายหรือไม่เสียไป

บทบาทของอัยการในกระบวนการยุติธรรมของประเทศญี่ปุ่น โดยอัยการญี่ปุ่นมีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาได้ทุกประเภท โดยจะเริ่มทำการสอบสวนเอง หรือเมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนจากตำรวจแล้วอาจจะดำเนินการสอบสวนเองใหม่ก็ได้ ซึ่งในทางปฏิบัติทางการสอบสวนนั้นจะเป็นหน้าที่ของตำรวจ โดยตำรวจญี่ปุ่นนั้นจะทำการสอบสวนคดีอาญาทั่วไป และความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด แต่ในส่วนของอัยการนั้นจะทำการสอบสวนในคดีสำคัญเช่น การกระทำความผิดอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือข้าราชการระดับสูง หรือคดีที่เกี่ยวกับการหลบเลี่ยงภาษี หรือคดีที่จำเป็นต้องใช้ความรู้ความสามารถเป็นพิเศษซึ่งในการสอบสวนส่วนใหญ่จะทำการสอบสวนไปก่อนโดยไม่จำเป็นต้องจับตัวผู้ต้องหาจนกว่าจะไม่มีระยะเวลาในการสอบสวน

ในส่วนการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศญี่ปุ่นนั้น ถือว่า องค์กรอัยการเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจในการสั่งคดีว่าจะฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ผู้เสียหายไม่มีสิทธิฟ้องคดีเอง โดยที่คำสั่งฟ้องของอัยการถือเป็นเด็ดขาด ในกรณีที่อัยการไม่เชื่อมั่นในพยานหลักฐานที่ปรากฏในสำนวนการฟ้องคดีอัยการก็จะไม่ฟ้องคดี ซึ่งทำให้สถิติคดีที่ศาลพิพากษาลงโทษในประเทศญี่ปุ่นมีถึง 99.6% ในการสั่งคดีอัยการญี่ปุ่นจะใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวาง คือสามารถสั่งไม่ฟ้องได้แม้มีพยานหลักฐานที่เพียงพอที่สามารถจะลงโทษถูกกล่าวหาได้ โดยคำนึงถึงนิสัย อายุ และสภาพของผู้ต้องหา ความร้ายแรงและพฤติการณ์ในการกระทำความผิด อีกทั้งเงื่อนไขต่างๆ ภายหลังเกิดเหตุ การใช้ดุลพินิจดังกล่าวของอัยการจะได้รับการยอมรับจากประชาชนและองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรม<sup>100</sup> โดยเป็นที่ยอมรับว่าอัยการสามารถทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศญี่ปุ่นนั้น ถูกฟ้องเป็นคดีที่เกี่ยวกับความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่และประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือคดีเกี่ยวกับผู้มีอิทธิพลทางการเมือง หรือคดีอาญาทางเศรษฐกิจ หรือคดีหลบเลี่ยงภาษี เป็นต้น โดยที่กระบวนการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทาง

<sup>100</sup> กุลพล พลวัน. (2529). ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยอัยการในประเทศไทย. วารสารอัยการ 9.

การเมืองในประเทศญี่ปุ่นนั้น มิได้มีกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นพิเศษแต่อย่างใด แต่ใช้วิธีพิจารณาพิพากษาคดีในกระบวนการยุติธรรมปกติเพียงแต่มีหน่วยงานพิเศษ โดยเฉพาะดังกล่าวทำหน้าที่สอบสวนเมื่ออัยการเขตซึ่งเป็นผู้สอบสวนหาข้อเท็จจริงและรวบรวมข้อมูลแล้ว หากพบว่ามีมูลความจริงก็ทำการสอบสวนอย่างเป็นทางการ โดยผู้พิพากษาจะเป็นผู้ออกหมายค้นและมีอำนาจยึดพยานหลักฐานต่างๆ และสรุปสำนวนถ้าหากเห็นว่าข้อกล่าวหาที่มีมูลความผิดก็จะฟ้องคดีเกี่ยวกับการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อศาลท้องถิ่น (District Court) และศาลก็จะพิจารณาพิพากษาเช่นคดีอื่นๆ ตามปกติ ถ้าหากไม่พอใจในคำพิพากษาของศาลท้องถิ่นก็สามารถอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไปได้

### 3. ประเทศสหรัฐอเมริกา

#### 3.1 การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ระบบการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเรียกว่า “ระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment) เป็นกระบวนการ โดยฝ่ายนิติบัญญัติกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิด หรือกล่าวหาประชาชนที่ร่วมกระทำความผิดกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ต่อมาหลังจากสงครามโลก ครั้งที่ 2 ระบบอิมพีชเมนต์ เป็นวิธีการ โดยฝ่ายบริหารหรือเป็นการร่วมมือของทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ระบบอิมพีชเมนต์ความหมายในทางกฎหมาย กล่าวคือเป็นการฟ้องร้องเท่านั้น ส่วนการนำไปใช้ในกระบวนการพิจารณาตามข้อกล่าวหาได้มีการนำไปใช้ในรูปแบบที่แตกต่างกัน เช่น ประเทศอังกฤษหรือประเทศอเมริกา อำนาจพิจารณาขึ้นอยู่กับฝ่ายนิติบัญญัติ (Legislature) แม้ว่าประเทศส่วนใหญ่ที่ใช้ระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment) สำหรับถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รวมถึงผู้เป็นประมุขของรัฐ รัฐมนตรี และผู้พิพากษา แต่มีเพียงบางประเทศ เช่น ประเทศอังกฤษที่ได้มีการประยุกต์มาใช้กับสมาชิกสภาสามัญ (Commoners) ในข้อหาทรยศต่อชาติ (Treason) และความผิดอาญาระดับสูง (High Crimer and Misdemeanors) และผู้ดำรงตำแหน่งขุนนาง (Peers) ในความผิดอาญา (Crime)

#### 3.2 ระบบการตรวจสอบโดยรัฐสภา (Impeachment) ของประเทศสหรัฐอเมริกา

ประเทศสหรัฐอเมริกามีระบบการปกครองในแบบประธานาธิบดีในรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ค.ศ.1787 ได้มีการกำหนดระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ในการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำความผิดในขณะที่ดำรงตำแหน่งหน้าที่ทางการเมือง<sup>101</sup> ซึ่งถือได้ว่า

<sup>101</sup>กชวรรณจันทร์เนตร. (2544). การดำเนินคดีอาญานักการเมือง. *วารสารอัยการ* 32. หน้า 48-50.

เป็นวิธีเดียวที่สามารถควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารได้ คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้รับแนวคิดของการบังคับใช้วิธีการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) มาจากประเทศอังกฤษ โดยคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความคิดที่เชื่อว่าผู้บริหารแผ่นดินนั้นก็สามารถที่จะกระทำความผิดได้ และต้องการสร้างให้ฝ่ายบริหารมีความรับผิดชอบในสิ่งที่ตนเองจะกระทำในการบริหารบ้านเมือง จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมตรวจสอบอำนาจของประธานาธิบดี ซึ่งเหตุผลดังกล่าวจึงก่อให้เกิดการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหาร โดยเรียกวิธีดังกล่าวว่า “ระบบอิมพีชเมนต์” (Impeachment) ซึ่งถือว่าการกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) นี้เป็นเรื่องทางการเมืองไม่ใช่ทางตุลาการ โดยที่ความเสียหายของผู้กระทำความผิดมีผลกระทบต่อสังคมโดยตรง ผลของคำตัดสินจึงเป็นเพียงการถอดถอนออกจากตำแหน่ง รวมทั้งตัดสิทธิประโยชน์อันพึงได้รับเท่านั้น มิใช่เป็นการลงโทษทางอาญา ซึ่งฐานความผิด ที่กล่าวหาโดยรัฐสภาไม่จำเป็นต้องเป็นความผิดทางอาญาเสมอ ระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment) มีกระบวนการตรวจสอบดังต่อไปนี้

### 3.2.1 องค์ประกอบที่เกี่ยวข้อง

1) ผู้กล่าวหาได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร มีอำนาจฟ้องผู้ที่ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่ง โดยวิธีการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) แต่เพียงผู้เดียว ซึ่งหากสภาผู้แทนราษฎรพบว่ามี ความผิดเกิดขึ้นตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดก็จะทำการกล่าวหาฟ้องร้องไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ.1787 บทที่ 1 มาตรา 2 โดยถือว่าเป็นขั้นตอนแรกในการริเริ่มกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment)

2) ผู้ถูกกล่าวหา ได้แก่ ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี ข้าราชการพลเรือนของรัฐ ผู้พิพากษา และรวมตลอดถึงสมาชิกสภาองเกรส ข้าราชการทหาร และสมาชิกวุฒิสภา และแม้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ลาออกจากตำแหน่งก่อนที่จะมีการฟ้องร้องรัฐสภาสามารถดำเนิน การกล่าวหาฟ้องร้องภายหลังจากผู้ที่ถูกกล่าวหาลาออกจากตำแหน่งก็ได้ ซึ่งหากปรากฏว่ากระทำความผิดจริงก็ให้มีคำสั่งไล่ออกและตัดสิทธิประโยชน์ที่พึงจะได้รับ

3) ผู้สอบสวนและตัดสิน ได้แก่ วุฒิสภา โดยสภาผู้แทนราษฎรทำการกล่าวหาฟ้องร้อง ส่งเรื่องไปยังวุฒิสภาเพื่อนำไปสู่การไต่สวนพิจารณาและตัดสินคดี ซึ่งการดำเนิน กระบวนการพิจารณาในชั้นสอบสวนและตัดสินคดีในระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment) รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ค.ศ.1787 มาตรา 4 ได้กำหนดให้วุฒิสภาเป็นผู้มีอำนาจสอบสวนและตัดสิน แต่เพียงองค์กรเดียวตามที่สภาผู้แทนราษฎรกล่าวหาฟ้องร้องว่ากระทำความผิดตามที่รัฐธรรมนูญ กำหนด

### 3.2.2 ความผิดที่ถูกกล่าวหา

ความผิดที่เป็นเหตุแห่งการกล่าวหาตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) นั้น รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ.1787 มาตรา 4 ได้กำหนดฐานความผิดไว้ด้วยกัน 3 ฐานความผิด

1) ความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติ หมายถึง การก่อสงครามกับประเทศสหรัฐอเมริกา หรือให้ความช่วยเหลือ หรือให้การสนับสนุนเข้าข้างฝ่ายตรงข้าม

2) ความผิดฐานรับสินบน หมายถึง การให้หรือการยอมรับสิ่งตอบแทนเพื่อประโยชน์ที่จะได้รับของราชการ มีผลทำให้ผู้รับสินบนกระทำการโดยมิชอบ

3) ความผิดอาญาชั้นสูง ความผิดฐานนี้เป็นกรกล่าวหาว่าประพฤติไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่มิใช่มีรากฐานมาจากความผิดในกฎหมายอาญาทั่วไป ซึ่งแบ่งได้ 3 ประเภท

(1) การใช้อำนาจในตำแหน่งที่เกินขอบเขต เพื่อให้หน่วยงานอื่นของรัฐ

เสื่อมเสีย

(2) มีพฤติกรรมไม่ถูกต้องหรือขัดต่อหน้าที่อย่างร้ายแรง และไม่ตรงตามจุดประสงค์ของตำแหน่ง

(3) ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งเพื่อจุดประสงค์ที่ไม่ถูกต้องหรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัว

### 3.2.3 การกล่าวหา

สำหรับวิธีการกล่าวหาในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาไม่ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ แต่ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เริ่มกล่าวหา โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งกล่าวหาต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรโดยที่ประชุมก็จะแต่งตั้งให้มีคณะกรรมการยุติธรรมขึ้นมา เพื่อทำหน้าที่สืบสวนหาข้อเท็จจริงตามที่กล่าวหาว่ามีมูลกระทำผิดหรือไม่ กระบวนการพิจารณาในขั้นนี้ไม่มีหลักปฏิบัติที่แน่นอน พยานหลักฐานอาจได้มาจากการค้นหาของคณะกรรมการหรือลูกขุนใหญ่ หรือโดยวิธีการได้มาจากแหล่งอื่นๆ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจเรียกพยาน ทั้งพยานเอกสารและพยานวัตถุมาพิจารณาในขั้นนี้ได้<sup>102</sup> หากผู้ใดฝ่าฝืนอำนาจของคณะกรรมการย่อมมีโทษ โดยที่คณะกรรมการยุติธรรมอาจได้รับการแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือบุคคลภายนอกที่เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย โดยมีหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายและพยานหลักฐานต่างๆ และหน้าที่อีกประการของสภาผู้แทนราษฎรในการกล่าวหาดังกล่าวคือ จะต้องแต่งตั้งคณะบุคคลที่เรียกว่า Managers

<sup>102</sup>กชวรรณ จันทร์เณร. เรื่องเดิม

ซึ่งมีฐานะเป็นที่ปรึกษาสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปเป็นคู่ความฝ่ายที่ทำหน้าที่กล่าวหาฟ้องร้อง เพื่อเป็นตัวแทนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นพิจารณาและตัดสินของวุฒิสภา โดย Managers ดังกล่าว จะมีผู้ช่วยเหลือมาจากคณะกรรมการยุติธรรมที่สืบสวนและเสนอ The Articles of Impeachment นั้นเอง

### 3.2.4 การสอบสวนและตัดสิน

การสอบสวนและตัดสิน รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ.1787 บทที่ 1 มาตรา 3 วรรคหก กำหนดให้วุฒิสภา (Senate) เป็นองค์กรที่พิจารณาและมีคำวินิจฉัยตัดสินข้อกล่าวหาโดยถือว่าทำหน้าที่เสมือนศาลพิเศษ (Tribunal for Trial) เฉพาะการพิจารณาคดีอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ซึ่งเป็นกระบวนการกึ่งตุลาการ (Quasi-judicial) การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นไต่สวน และตัดสินของวุฒิสภานั้นจะต้องเริ่มจากการกล่าวหาของสภาผู้แทนราษฎร โดย Managers ที่ได้รับแต่งตั้งขึ้นให้ทำหน้าที่แทนคล้ายกับอัยการ ซึ่งกระบวนการพิจารณาก็ดำเนินการเหมือนศาลธรรมดาทั่วไป ซึ่งประกอบด้วยการไต่สวนเพื่อค้นหาความจริงตามคำฟ้องที่กล่าวหาเป็นข้อๆ ที่เรียกว่า The Articles of Impeachment โดยเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายกล่าวอ้างและคัดค้าน พร้อมกับอ้างพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้ออ้างของแต่ละฝ่าย โดยมีลักษณะเช่นเดียวกันกับการพิจารณาของศาลยุติธรรม ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิตั้งผู้แทนหรือทนายความได้ และประชาชนมีสิทธิเข้ารับฟังการพิจารณาได้<sup>103</sup>

### 3.2.5 ผลของคำตัดสิน

ในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายหลังจากถูกถอดถอนด้วยระบบอิมพีชเมนต์แล้ว มีกระบวนการเริ่มต้นจากการที่อัยการสูงสุดเมื่อได้รับข้อมูลพยานหลักฐานเกี่ยวกับการกระทำความผิดของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ก็จะพิจารณาว่าเรื่องดังกล่าวมีมูลเพียงพอที่จะทำการสอบสวนหรือไม่ ถ้าหากอัยการสูงสุดเห็นว่ามิใช่เหตุผลเพียงพอก็ให้เริ่มทำการสอบสวน เมื่อได้ทำการสอบสวนเสร็จสิ้นหรือภายใน 90 วัน นับแต่วันเริ่มทำการสอบสวนอัยการสูงสุดจะต้องรายงานและยื่นคำร้องต่อศาลพิเศษ (The Special Division Court) เพื่อให้แต่งตั้งอัยการอิสระ แต่ถ้าอัยการสูงสุดเห็นว่าเรื่องดังกล่าวไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะต้องทำการสอบสวน อัยการสูงสุดจะต้องแจ้งคำวินิจฉัยของตนไปยังศาลพิเศษ และในกรณีเช่นนี้ศาลพิเศษก็ไม่มีอำนาจที่จะแต่งตั้งอัยการพิเศษได้ และนอกจากนี้ยังมีกรณีที่สมาชิกสภาองครักษ์สามารถร้องขอให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องแต่งตั้งอัยการพิเศษได้เช่นกัน เมื่ออัยการสูงสุดได้รับคำร้องแล้วจะดำเนินการตามที่สมาชิกสภา

<sup>103</sup> คัมภีร์ แก้วเจริญ. (2547). การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศึกษาเฉพาะขั้นตอนชั้นพนักงานอัยการ. หน้า 45-48.

กองเกรสเสนอหรือไม่ก็ได้ แล้วต้องแจ้งให้สภาองเกรสทราบภายใน 30 วันนับจากวันที่ได้รับคำร้องถึงเหตุผลที่ได้ยื่นคำร้องให้ศาลแต่งตั้งอัยการอิสระหรือไม่ หากอัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องต่อศาลตามที่สมาชิกสภาองเกรสเสนอ อัยการสูงสุดก็ต้องทำรายงานชี้แจงเหตุผลของการไม่ยื่นคำร้องต่อศาล โดยละเอียด เมื่ออัยการสูงสุดได้ยื่นคำร้องต่อศาลพิเศษ (The Special Division Court) เพื่อแต่งตั้งอัยการพิเศษแล้วศาลพิเศษจะแต่งตั้งอัยการอิสระขึ้นพร้อมกับกำหนดหน้าที่เอาไว้ ซึ่งอัยการอิสระมีอำนาจเต็มที่โดยอิสระที่จะทำการสอบสวนฟ้องร้อง รวมถึงอำนาจดำเนินการต่างๆ ในขั้นตอนพิจารณาของลูกขุนใหญ่ ตลอดจนการสอบสวนฟ้องร้องการดำเนินคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจจนกว่าคดีจะถึงที่สุด รวมทั้งการอุทธรณ์ฎีกาซึ่งกระทำในนามของรัฐบาลกลาง อีกทั้งมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจในการยุติคดีไม่ว่าจะอยู่ในขั้นตอนใดก็ได้<sup>104</sup> โดยดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงยุติธรรม และเมื่อเรื่องใดอยู่ในอำนาจของอัยการอิสระแล้ว อัยการสูงสุดและกระทรวงยุติธรรมจะต้องยุติการสอบสวนและการดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับเรื่องนั้นเป็นการชั่วคราว

#### 4. ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

##### 4.1 ระบบการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีไม่มีระบบที่ศาลทำหน้าที่วินิจฉัยคดีในทุกๆ ประเภทรวมอยู่ในศาลประเภทเดียวกัน หากแต่เป็นระบบที่ศาลทำหน้าที่วินิจฉัยคดีตามกฎหมายสารบัญญัติต่างๆ ระบบศาลรัฐธรรมนูญของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเป็นการพิจารณาคดีโดยศาลรัฐธรรมนูญการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหลายประเทศที่กฎหมายให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาตรวจสอบ เนื่องจากเห็นว่าคดีดังกล่าวนี้มีลักษณะทางการเมือง กล่าวคือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้แก่ นายกรัฐมนตรีความผิดที่กล่าวหา คือ ฐานกระทำการล่วงละเมิดต่อกฎหมายพื้นฐานของประเทศโดยจงใจ โดยผู้ที่กล่าวหาได้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 มีสิทธิเสนอญัตติกล่าวหา นายกรัฐมนตรีและสภาใดสภาหนึ่งหรือทั้งสองสภาลงมติเห็นชอบกับญัตติดังกล่าวไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ก็สามารถกล่าวหา นายกรัฐมนตรีได้ โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่พิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิจารณาได้เฉพาะให้พ้นจากตำแหน่ง และอาจสั่งชั่วคราวไม่ให้ปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างที่มี

<sup>104</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2540). ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง วารสารกฎหมาย ปีที่ 17 เล่ม 3. หน้า 110-111.



การพิจารณาก็ได้ ส่วนความรับผิดชอบทางอาญาของรัฐมนตรีทั้งหลายอยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม<sup>105</sup>



---

<sup>105</sup>วิรุทธ เนติวุฒิปงษ์. (2547). การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 : ศึกษาบทบาทอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์. หน้า 110-117.

## บทที่ 4

# วิเคราะห์สภาพปัญหาของบทบาทของอัยการสูงสุดและการควบคุม ตรวจสอบในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย เมื่อเปรียบเทียบกับของต่างประเทศซึ่งกำหนดให้การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ตั้งขึ้นมาเป็นการเฉพาะหรือองค์กรอิสระ โดยพนักงานอัยการมีบทบาทที่สำคัญในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้ดุลพินิจขององค์กรที่มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยกำหนดอำนาจในการฟ้องคดีเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการเท่านั้น ซึ่งเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐแต่จากการศึกษาการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยพบว่าในกรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเรื่องที่เหมาะสมคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งมายังมีข้อไม่สมบูรณ์ และไม่อาจหาข้อยุติได้เกี่ยวกับการฟ้องคดีจากคณะทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และตัวแทนอัยการสูงสุด อำนาจในการฟ้องคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็จะตกเป็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งถือเป็นปัญหาที่ทำให้อัยการสูงสุดไม่สามารถที่จะใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างคดีทั่วไป จึงควรสร้างสมดุลของบทบาทของอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

### 1. วิเคราะห์ปัญหาและบทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในกรณีที่มิใช่ผู้กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอันได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือข้าราชการการเมืองอื่น รวมทั้งผู้ที่ไม่ได้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ได้เป็นตุลาการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่หรือร้ายแรงผิดปกติ เพื่อพิจารณาส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาหรือร้องขอให้ทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน แล้วแต่กรณีในขั้นตอนกระบวนการดำเนินคดีก่อนที่จะฟ้องคดีมักพบปัญหาสำคัญในหลายกรณี ระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับอัยการสูงสุด

รัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติให้องค์การอัยการโดยอัยการสูงสุดมีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ได้แก่ การใช้อำนาจของพนักงานสอบสวนแต่การดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกลับให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจสั่งคดีมีอยู่อย่างจำกัด ไม่ต่างอะไรกับบุรุษไปรษณีย์ กล่าวคือหากอัยการไม่ดำเนินการฟ้องกลับมีผลเป็นเพียงการขยับยั้งการดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการชั่วคราวโดยการตั้งคณะทำงานขึ้นมาเท่านั้นซึ่งผลประการสำคัญคือทำให้องค์กรในกระบวนการยุติธรรมมีความขัดแย้งกันมากขึ้นเพราะหากคณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้กฎหมายก็ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถยื่นฟ้องคดีเองได้<sup>106</sup> ในคดีอาญาทั่วไปอำนาจในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการและผู้เสียหายนั้นจะมีลักษณะของการเป็นอิสระต่อกันไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกันคือต่างคนต่างฟ้องหรือเป็น โจทก์ร่วมกันก็ได้อันมีลักษณะเป็นการบัญญัติกฎหมายว่า (1) พนักงานอัยการหรือ (2) ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีแต่ในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเมื่อเป็นดังที่กล่าวมาในข้อข้างต้นแสดงให้เห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่มีอำนาจฟ้องคดีจนกว่าจะมีการตั้งคณะทำงานและเมื่อหาข้อยุติไม่ได้แล้วเท่านั้นอันมีลักษณะเป็นการบัญญัติกฎหมายว่าอัยการสูงสุดเป็นผู้ที่มีหน้าที่หลักในการฟ้องคดี เว้นแต่ในกรณีที่ไม่มีข้อยุติร่วมกันระหว่างคณะทำงานร่วมได้ กฎหมายจึงจะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการฟ้องคดีได้ ดังนั้นเมื่ออัยการสูงสุดใช้อำนาจในการฟ้องคดีแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่มีอำนาจฟ้องคดีเองได้จากข้อแตกต่างทั้งสองจึงพบได้ว่าในการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้อำนาจในการฟ้องคดี “หลัก” เป็นอำนาจของอัยการสูงสุดส่วนอำนาจในการฟ้องคดี “รอง” เป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำให้เห็นได้ว่าจุดประสงค์หลักในการตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญนี้มีไว้วัตถุประสงค์ที่จะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีเองโดยให้อัยการสูงสุดเป็นเพียงบุรุษไปรษณีย์หรือไม่มีดุลพินิจพิจารณาสั่งคดีแต่อย่างใดอัยการสูงสุดยังคงมีบทบาทในการใช้ดุลพินิจเพื่อปฏิบัติตาม

<sup>106</sup>พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 77 ที่บัญญัติว่า เมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนคดีอาญาตามมาตรา 76 ไว้แล้ว ให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวน ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์ ให้แจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยระบุข้อไม่สมบูรณ์ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในกรณีนี้ให้อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายละเท่ากันฝ่ายละไม่เกินห้าคน ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ ในกรณีที่คณะกรรมการร่วมไม่อาจหาข้อยุติได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไปตามที่เห็นสมควร โดยยื่นฟ้องคดีเองก็ได้

อำนาจแห่งกฎหมายในการดำเนินคดีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่

อีกประการหนึ่งก็คือถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะบัญญัติไว้เช่นนั้นอันมีลักษณะว่าให้อัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่พิจารณาตรวจสอบเฉพาะสำนวนการไต่สวนที่ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งมาให้อัยการสูงสุดซึ่งแสดงว่าดุลพินิจในการฟ้องคดีอาญาของอัยการสูงสุดมีข้อจำกัดอยู่ภายใต้กรอบมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. และในสำนวนการไต่สวนดังกล่าวเท่านั้นก็ตามแต่ทั้งนี้กฎหมายไม่ถึงกับจำกัดอำนาจการใช้ดุลพินิจของอัยการสูงสุดให้พิจารณาตั้งฟ้องคดีตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่เพียงทางเดียวกฎหมายยังให้อำนาจอัยการสูงสุดใช้ดุลพินิจเพื่อยับยั้งสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งอัยการสูงสุดอาจนำหลักการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการมีความเห็นและคำสั่งฟ้องตั้งไม่ฟ้องหรือสอบสวนเพิ่มเติมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 141 ถึงมาตรา 143 มาพิจารณาประกอบการดำเนินการได้ด้วย หากอัยการสูงสุดเห็นว่าพยานหลักฐานที่คณะทำงานอันประกอบไปด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและเจ้าพนักงานรัฐที่เกี่ยวข้องเสนอมานั้นยังไม่สมบูรณ์ อาทิเช่นหลักฐานไม่เพียงพอที่จะดำเนินคดีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อัยการสูงสุดมีอำนาจแจ้งข้อไม่สมบูรณ์เพื่อให้มีการตั้งคณะทำงานร่วมระหว่างอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ต่อไป

ดังนั้นเพื่อความเป็นเอกภาพของกระบวนการตั้งและดำเนินคดีในชั้นก่อนฟ้องควรมีการแก้ไขให้อัยการสูงสุดเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มต้นในการไต่สวนคณะทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้เป็นลักษณะของการร่วมกันค้นหาข้อเท็จจริงให้ได้ความจริงสมบูรณ์ตามระบบไต่สวนด้วยเนื่องจากอัยการสูงสุดจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในสำนวนคดีตั้งที่มีผู้กล่าวว่า เป็นบุคคลหมายเลขหนึ่งที่จะต้องรับผิดชอบและหากคดีใดที่อัยการสูงสุดเสนอต่อคณะกรรมการเห็นว่าควรให้มีการตั้งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีก็จะทำให้กระบวนการเป็นไปด้วยความสมานฉันท์ระหว่างองค์กร ไม่มีปัญหาความขัดแย้งตามมา และเหตุผลอีกประการหนึ่งซึ่งผู้เขียนเสนออัยการสูงสุดเป็นผู้ดำเนินการฟ้องคดีนั้น เป็นไปตามหลักในการใช้ดุลพินิจตั้งคดีก็เนื่องจากอัยการสูงสุดเป็นข้าราชการในองค์กรอิสระไม่อยู่ในอำนาจและภายใต้การควบคุมกำกับดูแลของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติแต่อย่างใดแม้กระทั่งอำนาจในการโอนข้าราชการซึ่งเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีก็ไม่สามารถนำมาใช้กับข้าราชการอัยการได้ก็จะเป็นอำนาจดังกล่าวได้ก็แต่เฉพาะกับข้าราชการประจำในฝ่ายบริหารโดยทั่วไปเท่านั้นหรือหากจะใช้อำนาจในการโอนข้าราชการอัยการไปเป็นข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการฝ่ายอื่นนายกรัฐมนตรีจะสั่งได้ต่อเมื่อข้าราชการอัยการผู้นั้นยินยอมและ ก.อ. เห็นชอบอันถือเป็นการวางหลักประกันการแทรกแซงการใช้อำนาจ

จากฝ่ายบริหารประกอบกับข้าราชการอัยการถึงแม้จะเป็นข้าราชการในองค์กรอิสระแต่เป็นองค์กรอิสระที่มีลักษณะพิเศษที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานยุติธรรมทางอาญาซึ่งจำต้องมีความเป็นอิสระต่อฝ่ายบริหารและไม่ตกอยู่ในการบังคับบัญชาโดยสิ้นเชิงของฝ่ายบริหารดังนั้นในประเด็นเกี่ยวกับการเมืองอัยการสูงสุดของไทยจึงมีความเป็นอิสระในการใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารงานยุติธรรมแต่แม้ในขณะเดียวกันที่อัยการสูงสุดจะต้องรับฟังและพิจารณาปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลอัยการสูงสุดก็จะเลือกปฏิบัติตามแต่เฉพาะนโยบายที่ก่อขึ้นเพื่อสาธารณประโยชน์และไม่ขัดต่อกฎหมายเท่านั้น

## 2. วิเคราะห์หลักการสังคตอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตรวจสอบโดยอัยการสูงสุด

การใช้ดุลพินิจของอัยการสูงสุดในการพิจารณาดำเนินคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการดำเนินคดีร้ายผิดปกติ คดีทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ คดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินจะมีความแตกต่างกับการดำเนินคดีอาญาทั่วไป แต่การใช้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินคดีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถวิเคราะห์ได้ดังต่อไปนี้คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 76 และมาตรา 77 กำหนดว่าเมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนคดีอาญาจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองการบัญญัติดังกล่าวถือว่าเป็นการบังคับให้อัยการสูงสุดต้องฟ้องคดีตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยไม่มีดุลพินิจอันเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) ซึ่งแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาทั่วไปและประเด็นที่ว่าการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองควรที่จะเป็นการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) หรือไม่ผู้เขียนเห็นว่าก่อนอื่นจะต้องวิเคราะห์ถึงหลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายกับหลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจดังที่กล่าวมาแล้วหลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายคือหลักการในการดำเนินคดีอาญาที่เจ้าพนักงานจะต้องดำเนินการสอบสวนฟ้องร้องคดีทุกเรื่องโดยไม่ต้องคำนึงถึงความจำเป็นหรือเหตุผลใดๆ การตัดสินใจฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ต้องหาของอัยการนั้นขึ้นอยู่กับภาระกระทำของผู้ต้องหาเข้าองค์ประกอบความผิดตามกฎหมายครบถ้วนหรือไม่เท่านั้นซึ่งหากพิจารณาการกระทำของผู้ต้องหาเข้าองค์ประกอบความผิดแล้วอัยการต้องยื่นฟ้องต่อศาลเสมอหลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายนั้นแม้ว่าอัยการจะต้องดำเนินการฟ้องร้องคดีทุกเรื่องแต่การ

ตัดสินใจฟ้องร้องคดีของอัยการนั้นอัยการสามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าการกระทำของผู้ต้องหาเข้าองค์ประกอบความผิดตามกฎหมายครบถ้วนหรือไม่หากพิจารณาแล้วเห็นว่าการกระทำของผู้ต้องหาเข้าองค์ประกอบความผิดตามกฎหมายอัยการต้องดำเนินการฟ้องร้องซึ่งในการดำเนินคดีอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นี้กฎหมายบัญญัติไว้แต่เพียงว่าให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่มิได้บัญญัติลงไปในเรื่องละเอียดว่าเมื่ออัยการสูงสุดพิจารณาถึงรายงานและเอกสารที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งมาหรือพิจารณาเรื่องดังกล่าวโดยอัยการสูงสุดเห็นว่าการกระทำของผู้ต้องหาไม่เข้าองค์ประกอบความผิดแล้วอัยการสูงสุดจะต้องดำเนินการอย่างไร

หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจถือว่าการดำเนินการทั้งปวงในขั้นตอนการสอบสวนฟ้องร้องเป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนทั้งสิ้นจึงเป็นดุลพินิจของเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนในอันที่จะดำเนินการสอบสวนหรือไม่ดำเนินการสอบสวนหรือยุติการสอบสวนได้เสมอ<sup>107</sup> และเมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วหากเห็นว่าผู้กล่าวหาหรือผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิดจริงและมีพยานหลักฐานพอฟ้องอัยการผู้มีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องร้องอาจใช้ดุลพินิจฟ้องร้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้นเป็นจำเลยต่อศาลได้ด้วยกล่าวคือถือเป็นกรณีใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีที่มีมูลโดยในบางคดีแม้ปรากฏว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดแต่อัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ซึ่งอัยการจะต้องพิจารณาต่อไปเป็นลำดับสุดท้ายว่ามีเหตุอันควรที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ถ้าเห็นว่ามีเหตุอันควรไม่ฟ้องผู้ต้องหาก็คงสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้นอันเป็นไปตามหลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจซึ่งปรากฏในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ซึ่งกำหนดเหตุอันควรที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้แก่

- 1) การฟ้องคดีนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือ
- 2) การฟ้องคดีจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือ
- 3) การฟ้องคดีจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยความมั่นคงและผลประโยชน์สำคัญของประเทศตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547 ข้อ 78 หรือ

- 4) กรณีที่มีผู้ต้องหาหลายคนร่วมกระทำความผิดและอัยการต้องการกันผู้ต้องหาคนใดคนหนึ่งเป็นพยาน โดยการกันผู้ต้องหาบางคนเป็นพยานจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติในการ

<sup>107</sup> คณิตฉนกร. (2549). กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. หน้า 960-969.

ป้องปรามอาชญากรสำคัญจะเห็นได้ว่าการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีตามหลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจจะเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการพิจารณาสั่งคดีของอัยการทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจในการให้เหตุผลในแต่ละคดีสำหรับเหตุผลที่ว่าอัยการไทยใช้ “หลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ” ในการดำเนินคดีอาญาก็เนื่องมาจากสิ่งที่กล่าวมาแล้วว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติให้อัยการต้องฟ้องคดีทุกเรื่องและยิ่งไปกว่านั้นยังบัญญัติให้อำนาจอัยการถอนฟ้องคดีได้ด้วยแต่สำหรับการดำเนินคดีอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่กล่าวมานี้มีกฎหมายคือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 76 และมาตรา 77 กำหนดให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีตามความเห็นของคณะกรรมการป.ป.ช. และไม่มีกฎหมายให้อำนาจอัยการสูงสุดถอนฟ้องคดีได้

ในการดำเนินคดีอาญาของอัยการดังกล่าวนี้เป็น การดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 ซึ่งกำหนดให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และไม่มีกฎหมายให้อำนาจอัยการสูงสุดถอนฟ้องคดีได้ประกอบกับการที่อัยการสูงสุดใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเข้าองค์ประกอบความผิดหรือไม่อันเป็นการพิจารณาถึงองค์ประกอบความผิดตามกฎหมายนั้น โดยหากการกระทำของผู้ต้องหาเข้าองค์ประกอบความผิดตามกฎหมายครบถ้วนแล้วอัยการสูงสุดจะต้องฟ้องคดีตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยที่อัยการสูงสุดไม่สามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาไม่ฟ้องคดีได้เลยเมื่อการกระทำของผู้ต้องหาเข้าองค์ประกอบความผิดตามกฎหมายครบถ้วนแล้วนั้นก็คืออัยการสูงสุดใช้หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายนั่นเอง

หากเปรียบเทียบระบบการดำเนินคดีอาญาของต่างประเทศในประเทศฝรั่งเศส ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น จะไม่มีการแบ่งแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องคดีอย่างเช่นในระบบกฎหมายของประเทศไทย ผู้มีอำนาจในการสอบสวนและฟ้องร้องคดีคือ พนักงานอัยการ อัยการจะเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน โดยจะทำการสอบสวนเองหรือมอบให้ตำรวจดำเนินการแทนก็ได้ โดยอัยการจะเป็นผู้กำหนดทิศทางและกำกับดูแลการทำงานของตำรวจ อำนาจในการสั่งคดีโดยใช้ดุลพินิจถือเป็นหัวใจในการทำงานของอัยการในประเทศดังกล่าวข้างต้น อันเป็นการบริหารงานยุติธรรมที่เหมาะสมและสามารถแก้ไขปัญหาคดีชั้นศาลได้ ในประเทศญี่ปุ่นปัญหากรณีที่หน่วยงานอื่นของรัฐมีความเห็นขัดแย้งในการฟ้องร้องของอัยการนั้นย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้เลยเนื่องจากประเทศญี่ปุ่นอำนาจในการสอบสวนคดีอยู่ภายใต้การควบคุมของอัยการดังนั้นเมื่ออัยการเข้าไปเป็นผู้เริ่มหาพยานหลักฐานได้เองในส่วนของการสอบสวนฟ้องร้องจึงเป็นภาวะวิสัยกล่าวคืออัยการจะเป็นผู้เริ่มสอบสวนคดีโดยตำรวจเป็นเพียงเครื่องมือที่คอยช่วยเหลืออัยการเท่านั้นและในส่วนของการฟ้องร้องอำนาจในการ

ฟ้องร้องนั้นเป็นอำนาจของอัยการ โดยเฉพาะพนักงานอัยการมีหน้าที่ค้นหาความจริงในเนื้อหาโดยไม่ผูกมัดอยู่กับคำร้องหรือคำขอของผู้ใดทั้งสิ้นและการที่พนักงานอัยการไม่อาจเป็นคู่ความในทางเนื้อหาได้พนักงานอัยการจึงมีหน้าที่ต้องกระทำเพื่อประโยชน์แก่จำเลยโดยการเสนอพยานหลักฐานทั้งในส่วนที่เป็นคุณและโทษต่อจำเลยให้ศาลพิจารณาด้วยซึ่งในการบรรยายฟ้องของพนักงานอัยการจะมีความละเอียดและมีความสมบูรณ์มากและทำให้ศาลได้รับรู้ข้อเท็จจริงมากขึ้นไปด้วยส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายมีผลศักดิ์สิทธิ์อีกทั้งยังทำให้บทบาทของพนักงานอัยการมีแต่ความเด่นชัดของการเป็นผู้พิทักษ์ความสงบสุขของประชาชนอีกด้วย

สำหรับประเทศไทยนั้นมีระบบการดำเนินคดีอาญาที่แตกต่างจากระบบการดำเนินคดีอาญาสากล โดยแยกกระบวนการสอบสวนฟ้องร้องออกจากกันอำนาจในการสอบสวนเป็นของเจ้าพนักงานตำรวจเท่านั้นเป็นผลให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจในการสอบสวนได้อย่างเป็นอิสระทำให้ขาดการตรวจสอบควบคุมจากอัยการอัยการมีหน้าที่เพียงสั่งฟ้องตามสำนวนที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมาให้เท่านั้นทำให้ขาดการตรวจสอบกันระหว่างองค์กรที่เรียกว่า Check and balance นั่นเองส่งผลให้โอกาสที่พนักงานสอบสวนจะใช้อำนาจไปในทางมิชอบมีมากซึ่งในต่างประเทศอัยการจะมีอำนาจในการเริ่มต้นคดีเองได้สามารถที่จะเข้ามาควบคุมการสอบสวนตั้งแต่ต้น โดยตำรวจเป็นเพียงเครื่องมือเท่านั้นจึงทำให้เกิดการร่วมมือกันของหลายองค์กรไม่ว่าจะเป็นตำรวจอัยการในการที่จะค้นหาความจริงและเป็นการตรวจสอบกันอำนาจกันเองด้วยทั้งที่ความจริงแล้วหลักการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐในระบบกล่าวหาซึ่งองค์กรทุกฝ่ายมีหน้าที่ร่วมมือกันค้นหาความจริงมิใช่ต่อสู้กันอีกทั้งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้บัญญัติเรื่องการสอบสวนฟ้องร้องไว้ในภาคเดียวกันกล่าวคือพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการต้องตระหนักถึงหลักดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการได้มาซึ่งพยานหลักฐานในคดีและนำไปสู่การพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาในคดีได้อย่างถูกต้องเป็นธรรมหากแต่ความจริงแนวทางปฏิบัติของทั้งสององค์กรดังกล่าวมีการแบ่งแยกอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องออกจากกัน โดยต่างฝ่ายต่างมุ่งที่จะกระทำตามหน้าที่ของตนเท่านั้นมิได้ร่วมมือกันค้นหาความจริงเช่นเดียวกับระบบการดำเนินคดีสากลแต่อย่างใด

หน้าที่หลักของอัยการคือบทบาทหน้าที่ในการกลั่นกรองคดีอาญากล่าวคือเป็นการพิจารณาว่าสมควรที่จะฟ้องคดีอาญาต่อศาลหรือไม่ในการพิจารณาว่าจะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการนั้นจะเริ่มพิจารณาจากหลักกฎหมายว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาหรือไม่มีเหตุยกเว้นความผิดหรือมีเหตุยกเว้นโทษหรือไม่เมื่อเห็นว่าการกระทำเป็นความผิดแล้วก็จะพิจารณาถึงพยานหลักฐานว่ามีเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยในศาลหรือไม่อัยการจะฟ้องคดีต่อศาลก็ต่อเมื่อมั่นใจว่าการกระทำเป็นความผิดไม่มีเหตุยกเว้น



ความผิดหรือยกเว้นโทษเพื่อให้มั่นใจว่าการที่รัฐใช้กลไกในทางอาญาฟ้องร้องผู้ใดเป็นจำเลยแล้วรัฐจะต้องมีความมั่นใจว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริง การสั่งไม่ฟ้องคดีเพราะการกระทำไม่มีความผิดตามกฎหมายหรือไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอ ฟ้องนั้นเป็นหลักสากลที่อัยการพึงยึดปฏิบัติเป็นแนวทางรวมทั้งยังมีการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอีกประเภทหนึ่งซึ่งการสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นจะพิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะกล่าวคือ การสั่งไม่ฟ้องในกรณีที่การกระทำเป็นความผิดต่อกฎหมายและมีหลักฐานพอฟ้องแต่ไม่ฟ้องเพราะเห็นว่าการฟ้องคดีดังกล่าวไม่น่าจะเกิดประโยชน์ต่อสังคมดังเช่นในบางประเทศที่ยึดหลักทฤษฎีการฟ้องคดีตามหลักกฎหมายโดยเคร่งครัดเช่นในประเทศเยอรมนีจะมีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่าอัยการจะต้องฟ้องคดีทุกๆ เรื่องที่มีการกระทำความผิดและพยานหลักฐานพอฟ้องในบางประเทศอัยการมีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาโดยอ้างประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นไปตามหลักการฟ้องคดีโดยดุลพินิจซึ่งระบบการดำเนินคดีทั้งสองต่างก็มีทั้งข้อดีและข้อเสียแตกต่างกันออกไป กล่าวคือระบบการดำเนินคดีตามกฎหมายนั้นเมื่อเห็นว่าฟ้องได้ต้องฟ้องทุกเรื่องจึงอาจจะเป็นเรื่องที่เข้มงวดเกินไปแต่ในระบบการดำเนินคดีตามดุลพินิจก็อาจก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคทางกฎหมายได้แต่อย่างไรก็ตามก็ได้มีการปรับปรุงแนวความคิดในการดำเนินคดีเหล่านี้ไปพอสมควรแล้วโดยที่ปัจจุบันในประเทศเยอรมนีก็ได้มีการแก้กฎหมายให้อัยการสามารถใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีได้บางประเภทโดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะตั้งแต่ปี พ.ศ.2518 รวมทั้งประเทศอื่นๆ ในภาคพื้นยุโรปก็ได้ให้นำหลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจนี้มาปรับใช้เพิ่มมากขึ้น

ในส่วนการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นบทบาทของอัยการสูงสุดมีหน้าที่เป็นเพียงผู้ฟ้องคดีโดยได้กำหนดให้ฟ้องคดีภายใน 180 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เว้นแต่ภายในระยะเวลาดังกล่าวอัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์และได้แจ้งข้อสมบรูณ์นั้นไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่คณะกรรมการทำงานไม่อาจหาข้อยุติได้เกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดระยะเวลา 90 วันนับตั้งแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีแต่ต้องฟ้องคดีภายในกำหนดอายุความ แต่ต้องไม่ช้ากว่า 90 วันนับแต่วันที่หาข้อยุติไม่ได้หากคณะกรรมการที่แต่งตั้งพิจารณาหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์ไม่อาจหาข้อยุติได้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองได้จึงทำให้อัยการสูงสุดไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจไต่ตรองคดีในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องซึ่งถือว่าขาดความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจไต่ตรองคดีก่อนฟ้องซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการพื้นฐานของระบบงานอัยการสากลเมื่ออัยการสูงสุดไม่มีอำนาจสอบสวนและไม่มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีจึงเป็นการยกเว้นบทบาทหน้าที่ของอัยการสูงสุดในการที่ต้องปฏิบัติตามหลักของการตรวจสอบและถ่วงดุลในการคานอำนาจระหว่างหน่วยงานของรัฐทำให้เกิดข้อสงสัยในความโปร่งใสในกระบวนการยุติธรรมซึ่งมีวัตถุประสงค์ใน

การค้นหาคำความจริงซึ่งอาจรวมไปถึงก่อให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพในกระบวนการยุติธรรมดังกล่าวด้วยเช่นกัน

### 3. วิเคราะห์ปัญหาการฟ้องคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยคณะกรรมการ ป.ป.ช.

สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 77 กล่าวไว้ว่า กรณีที่อัยการเห็นว่าสำนวนการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ หากกรณีที่คณะกรรมการร่วมไม่อาจหาข้อยุติได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจที่จะฟ้องคดีเองก็ได้ จะเห็นได้ว่ากฎหมายเปิดโอกาสให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีได้เองเมื่ออัยการสูงสุดมีความเห็นแย้งและไม่สามารถหาข้อยุติได้เกี่ยวกับการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีเองนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 80 กล่าวไว้ว่า ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีเอง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพิจารณามอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือจะพิจารณาแต่งตั้งทนายความเพื่อดำเนินคดีแทนก็ได้ ซึ่งหมายความว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจพิจารณา มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีแทนหรือแต่งตั้งทนายความเพื่อให้ดำเนินคดีแทนก็ได้ แต่จากการศึกษาพบว่าในอดีตคณะกรรมการ ป.ป.ช. เคยแต่งตั้งทนายความมาเพื่อดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่ปรากฏว่ามีผู้ร้องเรียนเกี่ยวกับที่มาของงบประมาณ และประเด็นเรื่องค่าใช้จ่ายในการจัดจ้างทนายความมีราคาที่สูงจึงทำให้ในระยะหลังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีการแต่งตั้งทนายความเพื่อดำเนินคดีแทน แต่ได้มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นบุคลากรสังกัดสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินคดีแทนในทางปฏิบัติจึงเกิดปัญหาว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ใช่เป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านการรวบรวมพยาน การถามค้าน การแถลงปิดคดี การเตรียมสำนวนคดีในศาล ต่างจากพนักงานอัยการและทนายความซึ่งส่งผลกระทบต่อผลคดี ทำให้ศาลมีคำพิพากษายกฟ้องในคดีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินคดีแทนคณะกรรมการ ป.ป.ช. หลายคดี ดังนี้ คดีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งฟ้องไปยังศาลและศาลฎีการับไว้พิจารณา สืบพยานจนมีคำพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีจำนวนเพียง 2 คดี และคดีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยกฟ้องมีจำนวน 4 คดี (เก็บข้อมูลปี พ.ศ.2556) จะเห็นได้ว่าอัตราส่วนการยกฟ้องคดีกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยื่นฟ้องกรณีไม่อาจหาข้อยุติคดีได้นั้นค่อนข้างสูงถึง

66.67 เฮอร์เซ็นต์ ในขณะที่อัตราส่วนของอัยการสูงสุดมีอัตราส่วนยกฟ้องเพียง 33.33 เฮอร์เซ็นต์ การให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีเองจึงส่งผลเสียในการนำผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาลงโทษไม่ได้

ซึ่งหากรัฐมีมาตรการที่จะทำให้คดีมีประสิทธิภาพมากขึ้น เช่น ตามขั้นตอนของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 หากผู้เสียหายยื่นคำร้องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อดำเนินการไต่สวนเพื่อสรุปสำนวนและชี้มูลความผิดและให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องต่อศาลภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน โดยที่กฎหมายตัดอำนาจอัยการสูงสุดในการดำเนินการตัดสินใจหรือการใช้ดุลพินิจแบบคดีอาญาต่างๆ ไปที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องหากพิจารณาได้ว่าพยานหลักฐานไม่เพียงพอหรือเห็นว่าไม่เป็นประโยชน์สาธารณะ แม้จะมีบทบัญญัติที่ว่าหากอัยการสูงสุดเห็นว่ามีข้อไม่สมบูรณ์ในสำนวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 มาตรา 77 ให้ตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายละเท่ากัน ไม่เกินฝ่ายละห้าคน ภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แต่ก็เป็นเพียงการตั้งคณะกรรมการที่มีการแทรกแซงอำนาจถึงตุลาการของอัยการสูงสุด กล่าวคือเมื่อกรรมการเห็นว่าพยานหลักฐานสมบูรณ์แล้ว อัยการสูงสุดต้องยื่นฟ้อง หากมีข้อพิพาทในทางสำนวนจนไม่อาจหาข้อยุติได้ กฎหมายก็กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติฟ้องคดีได้เอง ซึ่งขัดต่อหลักดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ และขัดต่อหลักการสั่งคดีโดยอาศัยหลักการฟ้องตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) ซึ่งการสั่งไม่ฟ้องคดีตามหลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจนี้มีประโยชน์อย่างยิ่งเพราะเป็นเรื่องของการบริหารงานยุติธรรมอย่างแท้จริงทำให้อัยการสามารถปรับดุลพินิจให้เข้ากับสถานะของสังคมและประโยชน์สาธารณะ เพื่อให้การบริหารจัดการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ควรให้อัยการสูงสุดมีอิสระประกอบกับตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2560 กำหนดให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและปฏิบัติหน้าที่โดยรวดเร็ว เทียบธรรมและปราศจากอคติทั้งปวง ดังที่ประเทศฝรั่งเศสใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ กล่าวคือ พนักงานอัยการมีอิสระในการสั่งคดีได้ตามที่เห็นสมควร ซึ่งประเทศไทยควรที่จะนำมาปรับใช้กับคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ดังนั้นการให้อัยการสูงสุดมีอิสระในการใช้ดุลพินิจเพียงองค์กรเดียวในการสั่งคดีโดยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นผู้มีอำนาจตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจ โดยการทำหน้าที่สอบสวนร่วมกับอัยการสูงสุดจึงจะมีผลทำให้เป็นการยกระดับการดำเนินคดีอาญา

ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นทั้งระบบ เพื่อที่จะนำไปสู่การอำนวยความสะดวกธรรมได้เป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง



## บทที่ 5

### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

#### 1. บทสรุป

องค์การอัยการเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่และบทบาทในการอำนวยความสะดวกมีหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาเป็นหลัก เพื่อทำหน้าที่ดูแลคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ในสังคมและประชาชน ประเทศไทยการดำเนินคดีอาญาทั่วไปอำนาจในการฟ้องคดีมีแนวความคิดลักษณะผสมผสานกันระหว่างการที่ประชาชนเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยและรัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย โดยให้สิทธิเอกชนฟ้องคดีอาญาที่เป็นความผิดต่อส่วนตัวได้ด้วยตนเองระบบการดำเนินคดีอาญาเป็นแบบผสมระหว่างระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนกรณีสำหรับพนักงานอัยการเป็นหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจที่พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการไม่ดำเนินคดีอาญาที่มีมูลความผิด หากมีเหตุที่ไม่สมควรจะฟ้องผู้ต้องหาหรือนั้นต่อศาลได้ทำให้พนักงานอัยการสามารถที่จะกลับกรอคดีอาญาก่อนขึ้นสู่ศาลได้แต่ในกรณีการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีลักษณะพิเศษเฉพาะที่ประชาชนไม่สามารถที่จะดำเนินคดีเองได้ ต้องให้อัยการสูงสุดเท่านั้นที่จะดำเนินคดีได้ โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้มีอำนาจไต่สวนและสรุปสำนวนพร้อมความเห็นเพื่อดำเนินคดีต่ออัยการสูงสุด

ประเทศไทยใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) โดยมีแนวคิดพื้นฐานว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นหน้าที่ของรัฐ โดยที่ประเทศฝรั่งเศสถือว่าการฟ้องคดีอาญาเป็นอำนาจของรัฐแต่ผู้เดียว พนักงานอัยการเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ในนามของรัฐ เอกชนจะฟ้องคดีอาญาเองโดยตรงไม่ได้ กลไกของรัฐในการสอบสวนฟ้องร้องจึงต้องรัดกุมเพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดทางอาญารอดพ้นไปจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้

จากการศึกษาในเรื่องบทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะพบว่าได้เกิดปัญหาในด้านความล่าช้าในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ปัญหาการขาดความเป็นเอกภาพในการทำงานขององค์กรที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรมซึ่งถือเป็นอุปสรรคในการค้นหาความจริงประการสำคัญคืออัยการสูงสุดไม่ควรมีภาพเปรียบเสมือนเป็นนุรุษไปรษณีย์ที่มีหน้าที่เพียงยื่นฟ้องคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่คณะกรรมการ

ป.ป.ช.ส่งสำนวนการไต่สวนมาแล้วอัยการสูงสุดต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเท่านั้น โดยไม่มีอำนาจสอบสวนและไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการตั้งคดีใดๆ ทั้งสิ้นซึ่งเป็นการขัดกับหลักการตรวจสอบถ่วงดุล (Check and Balance) ในการคานอำนาจระหว่างหน่วยงานที่ทำงานร่วมกันระหว่างอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป.ป.ช. ในชั้นสอบสวนฟ้องร้องที่ต้องการให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการยุติธรรมตามหลักการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของอัยการในระบบสากลกล่าวคือในประเทศญี่ปุ่นนั้นถือว่า การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง องค์กรอัยการเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจในการตั้งคดีว่าจะฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ โดยที่คำสั่งฟ้องของอัยการถือเป็นเด็ดขาด ส่วนขั้นตอนกระบวนการดำเนินคดีก่อนที่จะฟ้องคดีนั้นเป็นการดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 ซึ่งกำหนดให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีตามความเห็นของคณะกรรมการป.ป.ช. และไม่มีกฎหมายให้อำนาจอัยการสูงสุดถอนฟ้องคดีได้ ประกอบกับการที่อัยการสูงสุดใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้าองค์ประกอบความผิดหรือไม่อันเป็นการพิจารณาถึงองค์ประกอบความผิดตามกฎหมายนั้น โดยหากการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้าองค์ประกอบความผิดตามกฎหมายครบถ้วนแล้วอัยการสูงสุดจะต้องฟ้องคดีตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยที่อัยการสูงสุดไม่สามารถใช้ดุลพินิจพิจารณาไม่ฟ้องคดีเมื่อการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้าองค์ประกอบความผิดตามกฎหมายครบถ้วนแล้วนั้นก็อัยการสูงสุดใช้หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายนั่นเองเนื่องจากการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายนั้นเป็นการเข้มงวดเกินไปไม่เปิดโอกาสให้มีการถ่วงดุลคดีที่จะขึ้นสู่ศาล ซึ่งเป็นการขัดต่อระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์เหมือนประเทศฝรั่งเศสจะต้องใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจโดยถือว่าการดำเนินการทั้งปวงในขั้นตอนการสอบสวนฟ้องร้อง การกำหนดฐานความผิดในการฟ้องร้องเป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของอัยการทั้งสิ้นจึงเป็นดุลพินิจของพนักงานอัยการผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนในอันที่จะดำเนินการสอบสวนหรือไม่ดำเนินการสอบสวนหรือยุติการสอบสวนได้เสมอและเมื่อการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วหากเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิดจริงและมีพยานหลักฐานพอฟ้องแต่อัยการอาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาก็ได้ถ้าเห็นว่ามิเหตุอันควรไม่ฟ้องผู้ต้องหาอันเป็นไปตามหลักดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ ทั้งนี้เหตุอันควรที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้แก่การฟ้องคดีนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชนหรือการฟ้องคดีจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือการฟ้องคดีจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยความมั่นคงและผลประโยชน์สำคัญของประเทศหรือกรณีที่มีผู้ต้องหาหลายคนร่วมกระทำความผิดและอัยการต้องการกันผู้ต้องหาคนใดคนหนึ่งเป็นพยานโดยการกันผู้ต้องหาบางคน

เป็นพยานจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติในการป้องปรามอาชญากรสำคัญจะเห็นได้ว่าการใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีตามหลักคำเนนคดีอาญาตามดุลพินิจจะเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการพิจารณาสั่งคดีของอัยการทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจในการให้เหตุผลในแต่ละคดีสำหรับเหตุผลที่ว่าอัยการไทยใช้ “หลักคำเนนคดีอาญาตามดุลพินิจ” ในการดำเนินคดีอาญาก็เนื่องมาจากคั้งที่กล่าวมาแล้วว่าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในประเทศไทยไม่มีบทบัญญัติให้อัยการต้องฟ้องคดีทุกเรื่องและยิ่งไปกว่านั้นยังบัญญัติให้อำนาจอัยการถอนฟ้องคดีได้ด้วยแต่สำหรับการดำเนินคดีอาญาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่กล่าวมานี้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561 มาตรา 76 และมาตรา 77 กำหนดให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และไม่มีกฎหมายให้อำนาจอัยการสูงสุดถอนฟ้องคดีได้ และถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะมีบทบัญญัติว่า หากอัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์ที่จะดำเนินคดีได้ และมีการตั้งคณะกรรมการร่วมแต่ละฝ่ายขึ้นมาเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ก็ตาม หากมีความเห็นที่ตรงกันก็เท่ากับเป็นกรณีที่พนักงานอัยการได้ร่วมกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการพิจารณาสำนวนร่วมกันทำให้เกิดประสิทธิภาพในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ แต่หากเกิดกรณีที่หาข้อยุติไม่ได้ระหว่างพนักงานอัยการและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องการดำเนินการฟ้องคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็สามารถที่จะฟ้องคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเองได้ ซึ่งเป็นบุคคลที่ไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญในการว่าความโดยเฉพาะ ทำให้กระบวนการพิจารณาในชั้นศาลของฝ่ายโจทก์ขาดประสิทธิภาพไม่เหมือนคดีที่มีพนักงานอัยการเป็นโจทก์ และขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมายที่มีไว้มีวัตถุประสงค์ที่จะให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีเอง เพราะพยานหลักฐานเป็นเรื่องสำคัญที่จะพิสูจน์ความจริงแห่งคดี การสร้างความเป็นธรรมในคดีจึงต้องให้ผู้เชี่ยวชาญในการว่าความมาดำเนินการในชั้นศาลเพื่อว่าความและสืบพยานอย่างพนักงานอัยการมาช่วยดำเนินการ จึงจะทำให้คดีมีประสิทธิภาพ

## 2. ข้อเสนอแนะ

2.1 เมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2560 มาตรา 195 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 77 แล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายมีวัตถุประสงค์ที่จะให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ฟ้องคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นหลัก คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะฟ้องคดีได้ในกรณีที่คณะทำงานร่วมระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดไม่อาจหาข้อยุติได้ ซึ่งถือเป็นข้อยกเว้นการที่กฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นหลักนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า อัยการสูงสุดควรที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการไต่สวนกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งแต่เริ่มกระบวนการทำสำนวนการไต่สวนเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำสำนวนให้ครบถ้วนสมบูรณ์ มีความรอบคอบในการรวบรวมพยานหลักฐาน และยังเป็นการช่วยลดปริมาณคดีที่อัยการสูงสุดจะแจ้งข้อไม่สมบูรณ์กลับไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำหรับการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรให้อัยการสูงสุดเป็นผู้พิจารณาทำความเข้าใจดังกล่าวได้โดยอิสระ โดยกระบวนการดังกล่าวเป็นความร่วมมือกันระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับอัยการสูงสุดในการที่อัยการสูงสุดจะเข้าร่วมในการสอบสวนตั้งแต่ต้นเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างองค์กรตามแบบอย่างประเทศฝรั่งเศสและประเทศญี่ปุ่น เพื่อให้การสอบสวนสมบูรณ์ตั้งแต่ในชั้นการไต่สวนก่อนมีการดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากอัยการสูงสุดจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในสำนวนคดีเพื่อความเป็นเอกภาพของกระบวนการสั่งและดำเนินคดีในชั้นก่อนฟ้องอันเป็นการส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดดังนั้น จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 51 เป็นว่า “ในการไต่สวนเรื่องใดที่เป็นเรื่องสำคัญมีผลกระทบอย่างกว้างขวาง หรือเป็นกรณีมีการไต่สวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนร่วมกับอัยการสูงสุด หรือจะแต่งตั้งกรรมการฝ่ายละไม่น้อยกว่าสองคนเป็นคณะกรรมการไต่สวนร่วมก็ได้” โดยให้อัยการสูงสุดเข้าร่วมในสำนวนการไต่สวนตั้งแต่ต้น แม้การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองได้หลังจากที่คณะทำงานร่วมหาข้อยุติไม่ได้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 77 จะเป็นการสร้างระบบการฟ้องคดีทางเลือกในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากมาตรฐานการจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่อาจมีข้อบกพร่องหรือข้อไม่สมบูรณ์ หากทั้งสองหน่วยงานคือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดได้ร่วมกันดำเนินการในการรวบรวมพยานหลักฐาน



ตั้งแต่เริ่มแรกของการเริ่มสอบสวนคดีก็จะเป็นการยกระดับมาตรฐานและเป็นการปรับปรุงระบบ การสอบสวน สร้างความโปร่งใสและความร่วมมือกันในระบบการตรวจสอบการรวบรวม พยานหลักฐานอันเป็นสิ่งสำคัญต่อการอำนวยความสะดวกทางอาญาที่ส่งผลต่อการพิจารณาคดี และคำพิพากษาของศาลได้ และระบบที่โปร่งใสนี้จะป้องกันการทุจริตแสวงหาผลประโยชน์ในคดี ดังนั้น กระบวนการในการรวบรวมพยานหลักฐานในการฟ้องคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองจึงจำเป็นต้องโปร่งใสไม่ผูกขาด ตรวจสอบได้ทุกขั้นตอนอันเป็นการตรวจสอบและ ถ่วงดุลอำนาจ (Check and Balance) จากหลากหลายหน่วยงาน ไม่มีหน่วยงานใดที่จะมีอิสระใน การปิดเบี่ยงพยานหลักฐานได้ ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นและเชื่อในความเป็นอิสระ อย่างแท้จริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุด ในการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ต้องเกรงกลัว อิทธิพลจากการถูกแทรกแซงจากภายนอก จากสายการบังคับบัญชา โดยเฉพาะจากฝ่ายบริหาร ระดับสูงหรือฝ่ายการเมือง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีมาตรฐานเพิ่มมากขึ้น

2.2 เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายให้อัยการสูงสุดเข้าร่วมในสำนวนการไต่สวนกับ คณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ผู้เขียนเห็นว่าควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้อัยการสูงสุดมีดุลพินิจ พิจารณาสั่งคดีตามฐานความผิดที่เห็นสมควรได้ โดยแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 76 เป็นว่า “เมื่อคณะกรรมการไต่สวน ร่วมมิตถลงความเห็นว่ามีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่ง ในองค์กรอิสระ มีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็น พร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มิมติ เพื่อให้อัยการสูงสุดใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งคดีตามฐานความผิดที่เห็นสมควรแล้ว ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ทั้งนี้ โดยไม่ ต้องส่งตัวผู้ถูกกล่าวหาให้อัยการสูงสุดแต่ต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ” เนื่องจากว่าเมื่ออัยการ สูงสุดได้เข้าร่วมในสำนวนการไต่สวนตั้งแต่เริ่มต้นทำสำนวนคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองแล้วก็จะมีความเข้าใจสำนวนการไต่สวนมากพอที่จะกำหนดฐานความผิดได้โดยอิสระอัน เป็นการสอดคล้องกับหลักการใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งคดีตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 248 และพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ.2553 มาตรา 21 กำหนดไว้ให้พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดี ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าการใช้ ดุลพินิจในการสั่งคดีของอัยการสูงสุดดังกล่าวควรจะต้องรวมถึงการนำหลักการใช้ดุลพินิจของ พนักงานอัยการในการมีความเห็น และคำสั่งฟ้อง คำสั่งไม่ฟ้อง หรือสอบสวนเพิ่มเติม ตามประมวล

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141 ถึงมาตรา 143 และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ.2554 มาพิจารณาประกอบการดำเนินการได้ด้วย ในการใช้ดุลพินิจได้ เช่น ในกรณีที่มีผู้ต้องหาหลายคนร่วมกันกระทำความผิด และพนักงานอัยการต้องการกันผู้ต้องหาคนใดคนหนึ่งเป็นพยาน โดยการกันผู้ต้องหาบางคนเป็นพยานจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมสำคัญอัยการสูงสุดก็อาจใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาที่จะกันไว้เป็นพยานเพื่อเอาผิดกับอาชญากรรมคนสำคัญได้

2.3 การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีเอง หลังจากอัยการสูงสุดมีความเห็นแย้งและไม่สามารถหาข้อยุติได้ ปราบกฏสถิติการยกฟ้องคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจากการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีเองที่ค่อนข้างสูงตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 4 นั้นผู้เขียนจึงเห็นว่าควรให้อัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีแต่ผู้เดียวตามฐานความผิดที่ได้จากการไต่สวนร่วมกันระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. กับอัยการสูงสุด เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายให้อัยการสูงสุดเข้าร่วมไต่สวนและจัดทำสำนวนการไต่สวนกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งแต่เริ่มแรกแล้ว จะทำให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง การจัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง และการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้งเป็นที่ยอมรับของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและประชาชนทั่วไป จึงควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 77 โดยตัดข้อความในวรรคสองและวรรคสามไม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการฟ้องฟ้องคดีได้เอง เนื่องจากเมื่ออัยการสูงสุดเข้าร่วมจัดทำสำนวนการไต่สวนตั้งแต่ต้นทำให้มีการรวบรวมพยานหลักฐานได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดจึงไม่เกิดกรณีข้อไม่สมบูรณ์ของสำนวนการไต่สวนอีก ดังนั้นการให้อัยการสูงสุดมีอิสระในการใช้ดุลพินิจเพียงองค์กรเดียวในการสั่งคดีโดยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นผู้มีอำนาจตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจโดยการทำหน้าที่สอบสวนร่วมกับอัยการสูงสุดจึงจะมีผลให้เป็นการยกระดับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย

บรรณานุกรม



## บรรณานุกรม

- กชวรรณ จันทร์เนตร. (2544). “การดำเนินคดีอาญานักการเมือง”. *วารสารอัยการ* 32.
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. (2540). ความคิดทางกฎหมายของ ศ.ดร.คณิต ฒ นคร ในบริบทของการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม : บนเส้นทางแห่งหลักนิติธรรม. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- กิตติศักดิ์ ปกติ. (2546). ความเป็นมาและหลักการใช้นิติวิธีในระบบชีวิลลอว์และคอมมอนลอว์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- กิตติ บุษยพลกร. (2523). *ผู้เสียหายในคดีอาญา*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต) คณะนิติศาสตร์. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- กุลพล พลวัน. (2529). “ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยอัยการในประเทศไทย.” *วารสารอัยการ* 9.
- \_\_\_\_\_. (2520). “ข้อสังเกตเกี่ยวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา.” *วารสารอัยการ* 1.
- \_\_\_\_\_. (พฤษภาคม-สิงหาคม 2520). “หลักการชะลอการฟ้อง.” *วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย* 3.
- เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. (2521). “การควบคุมอำนาจพนักงานสอบสวน”. *วารสารนิติศาสตร์*.
- \_\_\_\_\_. (กันยายน 2521). “บทบาทอัยการในการควบคุมอำนาจตำรวจในสหรัฐอเมริกา.” *วารสารอัยการ* 9.
- \_\_\_\_\_. (มกราคม 2521). “ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา.” *วารสารนิติศาสตร์* 1, (10).
- โกเมน ภัทรภิรมย์. (กันยายน 2534). “งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม.” *วารสารอัยการ* 14.
- \_\_\_\_\_. (2533). อัยการฝรั่งเศส. รวบรวมบทความเกี่ยวกับสอบสวนคดีอาญาในต่างประเทศ. กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ.
- \_\_\_\_\_. (2526). “อัยการฝรั่งเศส”. *วารสารอัยการ* 10.
- โกเมน ภัทรภิรมย์. การแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเกี่ยวกับอำนาจสอบสวนใน อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา รวบรวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ.
- ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ.2523
- คะเนิง ฉายไชย. (2530). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*.
- คณิต ฒ นคร. (2552). *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หลักกฎหมายและพื้นฐานการเข้าใจ*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_. (2549). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*.
- \_\_\_\_\_. (2547). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (พิมพ์ครั้งที่ 7). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.

- \_\_\_\_\_ . (2546). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. (พิมพ์ครั้งที่ 6), กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_ . (2543). *กฎหมายอาญาภาคทั่วไป* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- \_\_\_\_\_ . (2536). “แนวความคิดในการคุ้มครองสิทธิของบุคคลของพนักงานอัยการ.” ใน 100 ปี ของสำนักงานอัยการสูงสุด จัดพิมพ์ในโอกาสครบ 100 ปี แห่งการสถาปนาสถาบันอัยการ.
- \_\_\_\_\_ . (กันยายน 2528). “วิธีพิจารณาความอาญาของไทย หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน.” *วารสารนิติศาสตร์* 15.
- \_\_\_\_\_ . (กันยายน, 2528). “วิธีพิจารณาความอาญาไทย: หลักกฎหมายกับทางปฏิบัติที่ไม่ตรงกัน.” *วารสารนิติศาสตร์*, 15, 3.
- \_\_\_\_\_ . (2524). *หมายเหตุคำชี้ขาดอำนาจสอบสวนของอธิบดีกรมอัยการ*.
- \_\_\_\_\_ . (กุมภาพันธ์, 2524). “หลักประกันในกฎหมายอาญา.” *วารสารอัยการ*, 4, 38.
- \_\_\_\_\_ . (2520). “อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา.” *วารสารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ 9 ฉบับที่ 2*
- คณิต ฅ นคร. *อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา : รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในต่างประเทศ*. (กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ).
- คณิต ฅ นคร. “ปัญหาในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ”. รวมบทความด้านวิชาการของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฅ นคร.
- คัมภีร์ แก้วเจริญ. (2547). *การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง: ศึกษาเฉพาะขั้นตอนชั้นพนักงานอัยการ*. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า
- จรัญภักดิ์ธนากุล. (2548). *กฎหมายลักษณะพยาน*. กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.
- จิตติ ดิงศภักย์. (2549). *ข้อสังเกตในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานและการเขียนคำพิพากษา*. กรุงเทพฯ : วิญญูชน.
- จิตติ เจริญฉ่ำ. (2533). “บทบาทของอัยการในควบคุมการสอบสวนคดีอาญา.” รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในต่างประเทศ. กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ.
- จิตรลดา จุงวงศ์. (2541). *แนวทางในการตรวจสอบควบคุมการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐในความคิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.

- ฉันทนา เรื่องวิเศษทรัพย์. (2539). *การขอเข้าร่วมเป็นโจทก์และการรวมวิธีพิจารณาคดีอาญา*.
- ชนัญญา (รัชณี) ชัยสุวรรณ. (2526). *การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.
- ชัยเกษม นิตศิริ และนคร ศิลปอาชา. (2536). “บทบาทและหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการอัยการ.” 100ปีอัยการ.
- ชาติ ชัยเดชสุริยะ. (2549). *มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา*. กรุงเทพฯ : มูลนิธิสถาบันกฎหมายอาญา
- ชาญชัย แสวงศักดิ์. (2539). *อิทธิพลของฝรั่งในการปฏิรูปกฎหมายไทย*. (พิมพ์ครั้งที่ 1). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ไชยเจริญ สันติศิริ. (2502). *คำบรรยายอาชญาวิทยา และทัณฑวิทยาภาค 2* (พิมพ์ครั้งที่ 2) พระนคร: โรงพิมพ์ไทยพิทยา.
- ฐานันท์ วรรณโกวิท. (2557). ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- ฐานันท์ วรรณโกวิท. คำแนะนำศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- ณรงค์ฤทธิ์ เพชรฤทธิ์. วิธีพิจารณาคดีอาญาตามระบบไต่สวนของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. [www.Public-law.net/publaw/view.aspx?id=1110](http://www.Public-law.net/publaw/view.aspx?id=1110) สืบค้นเมื่อ 11 กรกฎาคม 2563
- ณรงค์ ใจหาญ. (2550). *หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 2* (พิมพ์ครั้งที่ 4). กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- ธานี ไกรวิเชียร. (2511). *การปฏิรูปกฎหมายและการศาลในรัชสมัยฯพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี.
- ธานี วรรณทร์. (2554). *วิกฤตราชทัณฑ์ วิกฤตกระบวนการยุติธรรมทางอาญา*. สำนักพิมพ์วิญญูชน กรุงเทพฯ.
- ธีรยุทธ์ รอดเจริญ. (2551). *มาตรการตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ*. (สารนิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- น้ำแท้ มีบุญสร้าง. (2554). *กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเปรียบเทียบ*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2540). ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง *วารสารกฎหมาย* 17 (3).

- ประทุมพร กลัดอ่ำ. (2533). *การนำวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับในวิธีพิจารณาความอาญา*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- ประมุข สุวรรณศร. (2526). *กฎหมายลักษณะพยาน*. กรุงเทพฯ: แสงวิสุทธิการพิมพ์.
- ประพันธ์ ทรัพย์แสง. *การค้นหาคำความจริงของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง : แนวทางปัญหาสู่ความเป็นระบบได้ส่วนเต็มรูปแบบ*. งานวิจัยตามหลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บ.ย.ส.) วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม. 2548.
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561
- พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553.
- พลโทสุขเปรมนาวิน. (2526). *ระบบอัยการในต่างประเทศในระบบอัยการสากล*. กรุงเทพฯ : กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ
- พรเพชร วิชิตชลชัย อุทัย อาทิวา และคณะ. (2547). *การรวบรวมพยานหลักฐานบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์การอาชญากรรมและผู้มีอิทธิพล*. กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ
- มานิตย์ จุมปา. (2546). *คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 (พิมพ์ครั้งที่ 5)*. กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์นิติธรรม.
- ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ.2547
- รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.
- รัฐธรรมนูญราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560
- วิรุทธเนติวุฒิปงษ์. (2549). *การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา
- วิรุทธ เนติวุฒิปงษ์. (2549). *การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. : ศึกษาบทบาทอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง*. มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. 2547.

- ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ. (2552). *มาตรฐานการใช้คุณพินิจของอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญา*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- ศรุดา สมพอง และคณะ. (2551). รายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง การใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์สำหรับเด็กและเยาวชนในชั้นศาล. เสนอต่อ สำนักงานกิจการยุติธรรมและกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ปกป้อง ศรีสนิท และคณะ. (2554). ปัญหาของระบบยุติธรรมทางอาญาของไทยจากมุมมองของนิติเศรษฐศาสตร์. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย(TDRI).
- สมชาติ สว่างเนตร. (2539). การตรวจสอบการใช้คุณพินิจในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. เอกสารการสัมมนาผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานอัยการสูงสุด. กรุงเทพฯ : กรมตำรวจ.
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. (2545). *คำอธิบายการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง*.
- สุรชัย เชาวลิขิต. (2546). *คำรับสารภาพกับการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานในคดีอาญา*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- โสภณ รัตนกร. *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ : นิติบรรณาการ.
- โสภณ รัตนกร. (2537). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน*. กรุงเทพฯ:ธรรมสาร.
- หยุด แสงอุทัย. (2537). *กฎหมายอาญา ภาค 1*.  
\_\_\_\_\_. (2511). *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาศึกษาตามคำพิพากษาฎีกา*. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์กรมตำรวจ.
- อุทัย อาทิวะช. (2557). *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส*. กรุงเทพฯ : วี เจ พรินต์ติ้ง. (พิมพ์ครั้งที่ 2).
- \_\_\_\_\_. (2555). *คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 อัยการฝรั่งเศสกับการสอบสวน*.  
\_\_\_\_\_. (2554). *คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1 ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (พิมพ์ครั้งแรก)*. กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์วีเจพรินต์ติ้ง.
- \_\_\_\_\_. (2554). *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส.(พิมพ์ครั้งแรก)*. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วีเจ พรินต์ติ้ง.
- \_\_\_\_\_. (2554). *คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 3 การสอบสวนคดีอาญาและมาตรการบังคับในคดีอาญา (พิมพ์ครั้งแรก)*. กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์วีเจพรินต์ติ้ง.
- \_\_\_\_\_. (ก.ค. – ข.ค. 2552). “การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา : ตัวอย่างของระบบลูกขุนฝรั่งเศส.” *วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน ปีที่ 2 ฉบับที่ 2*.



- \_\_\_\_\_. (ส.ค.-ก.ย. 2546). การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการลดปริมาณคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศส. *วารสารยุติธรรม*.
- \_\_\_\_\_. (ตุลาคม - พฤศจิกายน 2546). “การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการกับการลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลในประเทศฝรั่งเศส (2).” *วารสารยุติธรรม*.
- อรรถ สุวรรณบุบผา. (2518). หลักอาชญาวิทยา. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์.
- อุดม รัฐอมฤต. (2548). บทบาทของอัยการในมุมมองของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์. โดยทุนสนับสนุนการวิจัยของคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- \_\_\_\_\_. (2535). “การฟ้องคดีอาญา”. รวมบทความทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ 80 ปีศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- อรุณี กระจ่างแสง. (2532). *อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา* (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- Andrew, John A. (1982). *Human Right in Criminal Procedure: A Comparative study*. London: MartinusNijhoff.
- Bryan A. Garner. (2006). *Black’s Law Dictionary* (Eighth Edition). Thomson Learning : West Publishing.
- Delmar Karlen. (1967). *Anglo- American Criminal Justice*. London: Oxford Press.
- Davies Carroll and Typer. (1995). *The Criminal Justice System in English and Wales*. New York : Longman Publishing.
- George T. Felkenes. (1975). *The Criminal Justice System : It’s functions and personnel*. New Jersey : Prentice-Hall.
- <http://www.supremecourt.or.th/webportal/maincode/content>.
- Hazel B. Kerper. (1979). *Introduction to the Criminal Justice System*. 2 nd ed. Minnesota : West Publishing.
- John H. Langbein. *Comparative Criminal Procedure*. (St. Paul, Minn : West Publishing. 1977 )
- John HenryMerryman. *Civil Law Tradition* (stafore :Standfore Univ. Pr. 1969)
- L.G. Carvell and E Swinfen Green. *Criminal Law and Procedure*. (London : Sweet & Maxwell Limited. 1970).
- php?content=component/library/libview.php&id=346&base=24 สืบค้นเมื่อ 14 สิงหาคม 2559
- P.L. Reichel. *Comparative Criminal Justice System*. (New Jersey : Prentice Hall. 1994).
- John Sparck. *Emmins on Criminal Procedure 9 thec*. (London : Oxford University Press. 2002).

Kittipong Kittayarak and David Jonson, "Prosecution System in Seven Countries : A Comparative Analysis" *Thammasat Law Journal* (Vol. 25. Dec – Jan. 1995).

Kittipong Kittayarak, *Prosecutorial Discretion on decision not to prosecute : A proposal for Thailand.*



## ประวัติผู้ศึกษา

|                 |   |
|-----------------|---|
| ชื่อ            | นายศรากร สวัสดิ์มงคล                                  |
| วัน เดือน ปี    | 2 มิถุนายน 2526                                       |
| ประวัติการศึกษา | นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง<br>เนติบัณฑิตยไทย |
| ตำแหน่ง         | นิติกรปฏิบัติการ สำนักอำนวยการประจำศาลฎีกา            |

