# การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

**นายพงศ์พันธุ์ พบสุวรรณ์**

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
วิชาเอกกฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
พ.ศ. 2562

# Criminal Proceedings with the Persons Holding Political Position and the Public Officers in accordance with Anti-Corruption Law

**Mr. Phongphan Phobsuwan**

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** | การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต |
| **ชื่อและนามสกุล** | นายพงศ์พันธุ์ พบสุวรรณ์ |
| **วิชาเอก** | กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม |
| **สาขาวิชา** | นิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช |
| **อาจารย์ที่ปรึกษา** | รองศาสตราจารย์ภาณินี กิจพ่อค้า |

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2563

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ

..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ภาณินี กิจพ่อค้า)

..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์สิริพันธ์ พลรบ)

.....
(รองศาสตราจารย์วรวุฒิ เทพทอง)
ประธานกรรมการประจำสาขาวิชานิติศาสตร์

**ชื่อการศึกษาค้นคว้าอิสระ** การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
**ผู้ศึกษา** นายพงศ์พันธุ์ พบสุวรรณ์ **รหัสนักศึกษา** 2584004333 **ปริญญา** นิติศาสตรมหาบัณฑิต
**อาจารย์ที่ปรึกษา** รองศาสตราจารย์ภาณินี กิจพ่อค้า **ปีการศึกษา** 2562

## บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาถึงความเป็นมา แนวคิดทฤษฎีในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (2) ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยและของต่างประเทศ (3) วิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา และ (4) นำผลจากการศึกษาดังกล่าวไปปรับใช้ให้เกิดความเหมาะสมในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยวิธีการวิจัยเอกสารโดยศึกษาค้นคว้าจากแหล่งข้อมูลต่างๆ ได้แก่ กฎหมาย อนุสัญญา และระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนหนังสือความเห็นทางกฎหมาย วิทยานิพนธ์ สารนิพนธ์บทความต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ผลการศึกษาพบว่า (1) การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีความซ้ำซ้อน เนื่องจากเมื่ออัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนไต่สวนยังไม่สมบูรณ์คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและอัยการสูงสุดต้องตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อดำเนินการไต่สวนในข้อไม่สมบูรณ์ดังกล่าวอีกครั้ง (2) การดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในขั้นตอนการฟ้องคดีที่ไม่สอดคล้องกับหลักการของระบบไต่สวน เนื่องจากมีลักษณะแยกอำนาจหน้าที่การสอบสวนและการฟ้องคดีออกจากกัน (3) การฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเกิดปัญหาในการถ่วงดุลอำนาจ เนื่องจากให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเป็นผู้ชี้ขาดว่าจะฟ้องคดีหรือไม่ในกรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นไม่ฟ้องคดี และ (4) ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขโดยกำหนดให้มีตัวแทนจากอัยการสูงสุดเข้าร่วมในการไต่สวนด้วย และควรให้ศาลอาญาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้ชี้ขาดการฟ้องคดีดังกล่าว

**คำสำคัญ** การดำเนินคดีอาญา ผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง เจ้าหน้าที่ของรัฐ

**Independent Study title:** Criminal Proceedings with the Persons Holding Political Position and the Public Officers in accordance with Anti-Corruption Law
**Author:** Mr. Phongphan Phobsuwan; **ID:** 2584004333; **Degree:** Master of Laws;
**Independent Study advisor:** Paninee Gitpokha, Associate Professor;
**Academic year:** 2019

## Abstract

The objective of this independent study is to (1) study backgrounds, concepts and theories of the criminal proceedings with the persons holding political position and the public officers, (2) study the laws relating to the criminal proceedings of Thailand and foreign countries, (3) analyze the problems on the criminal proceedings-related laws, and (4) apply such studying results to be suitable for the criminal proceedings with the public officers and the Persons Holding Political Position.

This independent study is a qualitative research using Documentary Research Method through study and search from sources of information, such as the related laws, conventions, and rules, as well as books, legal comments, dissertations, thesis, and articles relating to the criminal proceedings with the persons holding political position and the public officers.

The finding of the studying result indicated: (1) criminal judicial administration in accordance with the Anti-Corruption Law a redundancy since when the attorney-general deemed that the inquiry files have not yet been complete, the Anti-Corruption Commission and the attorney-general must mutually appoint a committee to re-inquire in the said incomplete point, (2) an inconsistency of the criminal judicial administration in accordance with the Anti-Corruption Law in the prosecution procedure, with the principle of inquisitorial system due to a nature of delegation of power in investigation from prosecution, (3) criminal prosecution an occurrence of problem on balance of power in accordance with the Anti-Corruption Law since the Anti-Corruption Commission has been empowered to be an umpire whether a prosecution will be performed in case where the attorney-general has remarked not to prosecute, and (4) therefore, the researcher a corrective guideline has been suggested by designating a representative of the attorney-general shall participate in inquisition, and the Criminal Court in Criminal Division for Persons Holding Political Position to be an umpire of such prosecution.

**Keywords:** Criminal Proceedings, Political Office Holders, Public Officers

# กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้คงไม่สามารถสำเร็จลุล่วงลงได้ หากปราศจากความช่วยเหลือและการให้ข้อแนะนำอันเป็นประโยชน์ยิ่งของรองศาสตราจารย์ภาณินี กิจพ่อค้า ที่กรุณารับเป็นที่ปรึกษาในการจัดทำการศึกษาค้นคว้าอิสระ และให้ความช่วยเหลือแนะนำเป็นอย่างดียิ่งมาโดยตลอดตลอดจนขอขอบคุณ เพื่อน พี่ น้อง ที่สำนักงาน ป.ป.ช. หลายท่านที่ไม่อาจเอ่ยนามได้หมดในที่นี้ ที่คอยผลักดัน เป็นกำลังใจ และช่วยเหลือข้าพเจ้าในหลายๆ เรื่อง

สุดท้ายนี้ ผู้ศึกษาหวังว่า การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้จะมีประโยชน์อยู่ไม่น้อย จึงขอมอบส่วนดีทั้งหมดนี้ให้แก่เหล่าคณาจารย์ที่ได้ประสิทธิประสาทวิชาจนทำให้ผลงานการศึกษาค้นคว้าอิสระเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องและขอมอบความกตัญญูกตเวทิตาคุณ แด่บิดา มารดา และผู้มีพระคุณทุกท่าน สำหรับข้อบกพร่องต่างๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นนั้น ผู้ศึกษาขอน้อมรับผิดเพียงผู้เดียว และยินดีที่จะรับฟังคำแนะนำจากทุกท่านที่ได้เข้ามาศึกษา เพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนาต่อไป

พงศ์พันธุ์ พบสุวรรณ์

มกราคม 2563

# สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย ..... ง

บทคัดย่อภาษาอังกฤษ ..... จ

กิตติกรรมประกาศ ..... ฉ

สารบัญภาพ ..... ญ

บทที่ 1 บทนำ ..... 1

1. ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา ..... 1

2. วัตถุประสงค์การศึกษา ..... 5

3. ขอบเขตของการศึกษา ..... 6

4. วิธีการวิจัย และรายละเอียดการดำเนินการศึกษา ..... 6

5. คำนิยามศัพท์ ..... 7

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา ..... 8

บทที่ 2 แนวความคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีอาญา
กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ..... 9

1. แนวความคิดในการดำเนินคดีอาญา ..... 9

1.1 ระบบกล่าวหา (Accusatorial System) ..... 9

1.2 ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) ..... 11

2. หลักการพิจารณาคดีและสืบพยานของไทย ..... 13

2.1 ลักษณะที่ใกล้เคียงกับระบบกล่าวหา ..... 13

2.2 ลักษณะที่ใกล้เคียงกับระบบไต่สวน ..... 14

2.3 ระบบผสม ..... 15

3. หลักการและระบบการค้นหาความจริง ..... 16

3.1 หลักการค้นหาความจริง ..... 16

3.2 ระบบการค้นหาความจริงในคดีอาญา ..... 16

4. หลักการฟ้องคดีอาญา ..... 20

4.1 หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย ..... 20

4.2 หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ ..... 21

# สารบัญ (ต่อ)

หน้า

5. แนวความคิดของการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม ..... 21
5.1 แนวคิดที่ว่า “ประชาชนมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม” ..... 21
5.2 แนวคิดที่ว่า “รัฐมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม” ..... 22
6. แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ..... 23
6.1 หลักนิติรัฐ ..... 23
6.2 หลักนิติธรรม ..... 24
7. การตรวจสอบ ถ่วงดุลองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ..... 25
บทที่ 3 การดำเนินคดีอาญาคดีทุจริตตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ ..... 28
1. การดำเนินคดีกับอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ในชั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ..... 29
1.1 ความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ในการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ..... 29
1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ..... 30
1.3 ขั้นตอนการดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ..... 31
2. การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ในชั้นอัยการ ..... 36
2.1 การฟ้องคดี ..... 36
2.2 การตั้งคณะกรรมการร่วม ..... 37
3. การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศฝรั่งเศส ..... 38
3.1 การป้องกัน ..... 39
3.2 การควบคุม ..... 39
4. การดำเนินคดีอาญาทั่วไปในประเทศฝรั่งเศส ..... 40
4.1 ระบบการดำเนินคดีอาญา ..... 40
4.2 ระบบอัยการประเทศฝรั่งเศส ..... 41
4.3 การสอบสวนคดีอาญา ..... 42
4.4 อำนาจฟ้องคดีอาญา ..... 43
4.5 การควบคุมดุลยพินิจของอัยการฝรั่งเศส ..... 44

# สารบัญ (ต่อ)

หน้า

5. การพิจารณาคดีนักการเมืองของฝรั่งเศส ..... 48
5.1 องค์กรและอำนาจหน้าที่ ..... 48
5.2 องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริง ..... 49
5.3 องค์คณะตัดสินคดี ..... 50
5.4 ผลของคำพิพากษาของศาลทั้งสอง ..... 52
บทที่ 4 วิเคราะห์บทบาทและอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ..... 56
1. วิเคราะห์ปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ..... 56
2. วิเคราะห์ปัญหาการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามกฎหมาย ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในขั้นตอนการฟ้องคดี ที่ไม่สอดคล้องกับระบบไต่สวน ..... 58
3. วิเคราะห์ปัญหาการถ่วงดุลอำนาจในการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ..... 62
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ ..... 66
1. บทสรุป ..... 66
2. ข้อเสนอแนะ ..... 68
บรรณานุกรม ..... 71
ประวัติผู้ศึกษา ..... 75

# สารบัญภาพ

หน้า

ภาพที่ 3.1 แผนผังการดำเนินคดีอาญาทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตามกฎหมายไทย ..... 54
ภาพที่ 3.2 แผนผังการดำเนินคดีอาญาทุจริตกับนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีของประเทศฝรั่งเศส ..... 55

# บทที่ 1
# บทนำ

## 1. ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

ปัจจุบันปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่น เป็นปัญหาที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคมการเมืองและวงราชการของไทยมาอย่างต่อเนื่องและช้านาน และมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงและส่งผลกระทบในระดับกว้างและลึกมากยิ่งขึ้น จนก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่อความมั่นคงของรัฐ ระบบเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และระบบอื่นๆ ที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งยังพบว่าการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่น มีการพัฒนาไปสู่การใช้กลไก ที่แนบเนียนมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะการทุจริตเชิงนโยบาย ที่ผู้มีอำนาจในการบริหารงานและสามารถเข้าไปแทรกแซงการทำงานในขั้นตอนต่างๆ ของผู้ปฏิบัติงานในระบบราชการได้ ได้อาศัยโอกาสขณะที่ตนดำรงตำแหน่งอยู่นั้นใช้อำนาจแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้อง โดยการกำหนดนโยบาย เงื่อนไขและรูปแบบเพื่อให้สามารถเข้าไปจัดทำสัมปทานโครงการต่างๆ ของรัฐ ซึ่งที่ผ่านมาหลายภาคส่วนได้มีความพยายามที่จะหากลไกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการทุจริตให้หมดสิ้นไป แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังคงไม่หมดสิ้นไปจากสังคมไทย ทั้งยังแทรกซึมเข้าไปสู่ระบบราชการที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปเกี่ยวข้องหรือมีส่วนร่วมในการกระทำความผิดด้วย

ในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2540 นั้น อำนาจขององค์กรที่มีหน้าที่ตรวจสอบทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (ส.ต.ง.) หรือคณะกรรมการกฤษฎีกา ต่างก็อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งส่งผลให้การใช้อำนาจในการตรวจสอบขององค์กรตรวจสอบดังกล่าวเป็นไปโดยขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถนำตัวผู้กระทำผิดมาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเพื่อรับโทษได้ ดังนั้น เมื่อมีการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงมีความพยายามอย่างยิ่งที่จะปฏิรูปการเมืองให้มีความสุจริต โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นั้น ได้มีการตั้ง องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)[1] และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติ

[1] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 297

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง[2]

ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งมีบทบัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังคงอยู่ต่อไป[3] และได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อแก้ไขข้อจำกัดและปรับปรุงกลไก รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้การปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น และต่อมาหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จึงมีทำให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 22 กรกฎาคม 2561 เป็นต้นมา มีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติใหม่ๆ ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างหรือองค์ประกอบ วาระการดำรงตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ การร้องขอให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพ้นจากตำแหน่ง เหล่านี้เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ได้มีกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายที่กุมอำนาจในการบริหารประเทศหรือที่เรียกว่า “ฝ่ายบริหาร” ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ดังนั้น ในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรตรวจสอบดังกล่าว จึงขึ้นอยู่กับบุคคลที่มาดำรงตำแหน่ง นอกจากนี้ ยังเพิ่มอำนาจหน้าที่ ให้องค์กรตรวจสอบสามารถทำงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการกำหนดคุณสมบัติของบุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านกฎหมาย บัญชี เศรษฐศาสตร์ การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการอื่นใด อันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างแท้จริง โดยก่อนที่บุคคลใดจะเข้าสู่ตำแหน่งจะต้องผ่านการกลั่นกรองและพิจารณาโดยกระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยมีการแก้ไขข้อจำกัดและปรับปรุงกลไก รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติให้มากยิ่งขึ้น แต่ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 76 และมาตรา 77 บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นไปยังอัยการสูงสุด เพื่อพิจารณาว่าจะฟ้องคดีต่อศาลหรือไม่ และเมื่ออัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน

---

[2] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19

[3] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 246

เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งให้นั้น ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีในชั้นศาลได้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและอัยการสูงสุดต้องตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ โดยหากคณะกรรมการร่วมดังกล่าว ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจดำเนินคดีในชั้นศาลได้ กล่าวคือ สามารถฟ้องคดีต่อศาลเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ภายในกำหนดอายุความ และจากหลักการดังกล่าวเมื่อนำมาสู่ทางปฏิบัติ ได้เกิดปัญหาทั้งในทางเนื้อหาของกฎหมายและการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาอยู่หลายประการดังต่อไปนี้

1.1 ปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กล่าวคือ ในการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในชั้นศาลนั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542[4] บัญญัติให้ศาลต้องยึดรายงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหลักในการพิจารณา โดยที่ศาลอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควรเท่านั้น ดังนั้น รายงานเอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งให้อัยการสูงสุดจึงไม่อยู่ในฐานะเดียวกันกับสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน เพราะในคดีอาญาทั่วไปซึ่งเป็นการดำเนินคดีโดยระบบกล่าวหานั้น ศาลไม่จำเป็นต้องรับฟังข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวนของพนักงานสอบสวน หรือหากจะรับฟังข้อเท็จจริงจากการสอบสวนก็ถือเป็นพยานหลักฐานในลำดับรอง สำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนจึงถือเป็นเพียงเงื่อนไขในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการเท่านั้น ดังนั้น การที่กำหนดให้อัยการสูงสุดทำหน้าที่ตรวจสอบ รายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อพิจารณาว่าจะฟ้องคดีต่อศาลหรือไม่อีกครั้งหนึ่งเช่นเดียวกับสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนในคดีอาญาอื่นทั่วไปที่ส่งให้พนักงานอัยการ และเมื่ออัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนยังไม่สมบูรณ์คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดต้องตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อดำเนินการไต่สวนในข้อไม่สมบูรณ์ดังกล่าว ย่อมทำให้การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดความซ้ำซ้อน เพราะการดำเนินคดีอาญาดังกล่าวไม่ว่าในชั้นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือในชั้นศาล ต่างก็ต้องใช้ระบบไต่สวนในการตรวจสอบค้นหาความจริง เพื่อให้เกิดการค้นหา

[4] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 5

ข้อเท็จจริงทางอาญาในเชิงรุกและเพื่อนำไปสู่ความยุติธรรมตามคำพิพากษาที่สอดคล้องกับความยุติธรรมตามความเป็นจริงมากที่สุด

1.2 ปัญหาการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในขั้นตอนการฟ้องคดีที่ไม่สอดคล้องกับหลักการของระบบไต่สวน เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในคดีอาญาทั่วไปของไทยนั้นเป็นการค้นหาความจริงทางอาญาโดยระบบกล่าวหาซึ่งมีลักษณะแยกอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนให้เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ส่วนอำนาจในการฟ้องคดีให้เป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการ และอำนาจในการพิจารณาและพิพากษาคดีเป็นของศาล ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคานอำนาจในการดำเนินคดีอาญาของแต่ละส่วน แต่การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 นั้นเป็นการค้นหาความจริงทางอาญาโดยระบบไต่สวน[5] ซึ่งระบบดังกล่าวไม่ได้แยกอำนาจหน้าที่การสอบสวนและการฟ้องคดีออกจากกัน เนื่องจากหลักการของระบบไต่สวนเป็นหลักการที่มาจากแนวความคิดพื้นฐานของการชำระความโดยพระในศาสนา ซึ่งแย้งกันกับแนวความคิดพื้นฐานของระบบกล่าวหาที่ดำเนินคดีโดยให้คู่ความในคดีต่อสู้กัน และจากแนวความคิดที่แตกต่างกันดังกล่าวนี้จึงส่งผลให้นิติสัมพันธ์ในทางวิธีพิจารณาความอาญาของระบบการดำเนินคดีทั้งสองนั้นแตกต่างกัน อีกทั้ง กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยนั้นมีแนวคิดพื้นฐานว่ารัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยภายในรัฐ การดำเนินคดีอาญาจึงถือเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐที่จะอำนวยความยุติธรรมและรัฐย่อมไม่อาจถือว่าตนเองเป็นปฏิปักษ์กับผู้ที่ถูกดำเนินคดีได้ เนื่องจากเขาผู้นั้นก็เป็นสมาชิกภายในรัฐเช่นกัน ดังนั้น การกำหนดให้อัยการสูงสุดทำหน้าที่ในการฟ้องคดีดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงเป็นการแยกอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและการฟ้องคดีออกจากกัน ซึ่งไม่สอดคล้องกับการดำเนินคดีในระบบไต่สวนดังที่ได้กล่าวแล้ว

1.3 ปัญหาการถ่วงดุลอำนาจในการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กล่าวคือ ในการดำเนินคดีอาญาทั่วไปของพนักงานอัยการไทยนั้นใช้หลักการดำเนินคดีตามดุลพินิจ โดยจะพิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะและพยานหลักฐานเป็นสำคัญ อีกทั้งเนื่องจากไม่มีบทบัญญัติบังคับให้พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีทุกเรื่องและกฎหมายยังอนุญาตให้พนักงานอัยการถอนฟ้องคดีอาญาได้อีกด้วย แต่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมเป็นผู้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการตามกฎหมายอยู่ในตัว ดังนั้น การใช้อำนาจดังกล่าวจึงกระทบต่อผลประโยชน์ของรัฐอันเป็นประโยชน์สาธารณะโดยหลีกเลี่ยงไม่ได้ ส่วนในเรื่องพยานหลักฐานในการดำเนินคดีนั้นเนื่องจากการดำเนินคดีอาญา

[5] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 77

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยใช้ระบบไต่สวนและด้วยกระบวนการของระบบการดำเนินคดีดังกล่าว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติต้องไต่สวนข้อเท็จจริงให้เห็นจนสิ้นสงสัยถึงความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวตามสมควร เมื่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีมติว่าเรื่องกล่าวหาใดมีมูลเรื่องกล่าวหานั้นจึงย่อมต้องมีพยานหลักฐานสนับสนุนที่เพียงพอ อันควรขึ้นสู่การพิจารณาของศาลต่อไปได้ ดังนั้น การฟ้องคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จึงควรเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายซึ่งถือเป็นหลักประกันความเสมอภาคตามกฎหมาย ทั้งยังป้องกันมิให้เกิดการใช้อิทธิพลที่ไม่ชอบด้วยความยุติธรรมในการดำเนินคดี ดังนั้น การฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จึงไม่ควรใช้การถ่วงดุลอำนาจในการฟ้องคดีโดยให้อัยการสูงสุดสามารถใช้ดุลยพินิจในการไม่ดำเนินคดี แล้วให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ชี้ขาดว่าจะฟ้องคดีหรือไม่เมื่อความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดหาข้อยุติในการฟ้องคดีไม่ได้ แต่ควรพัฒนาการถ่วงดุลการการฟ้องคดีดังกล่าวโดยให้ศาลเป็นผู้ชี้ขาดในเรื่องดังกล่าว

ด้วยเหตุนี้ จึงควรศึกษาวิเคราะห์กระบวนการยุติธรรมทางอาญาและการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในชั้นเจ้าพนักงาน ตลอดจนแนวความคิดทฤษฎีต่างๆ ทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

## 2. วัตถุประสงค์การศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาถึงความสำคัญและความเป็นมาของปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา โดยระบบไต่สวน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในกรณีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.2 เพื่อศึกษาถึงประวัติความเป็นมาและแนวคิดทฤษฎี ในการดำเนินคดีอาญาโดยระบบไต่สวน ในกรณีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.3 เพื่อศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาโดยระบบไต่สวนในกรณีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐของไทยและของต่างประเทศ

2.4 เพื่อวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาโดยระบบไต่สวน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในกรณีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.5 เพื่อนำผลจากการศึกษาดังกล่าวไปปรับใช้ให้เกิดความเหมาะสมและถูกต้องในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยระบบไต่สวน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในกรณีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

## 3. ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาวิจัยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยจะทำการศึกษาบทบัญญัติแห่งกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 รวมทั้งกฎหมาย อนุสัญญา และระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นเจ้าพนักงานของไทยและต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาโดยระบบไต่สวนในชั้นเจ้าพนักงาน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 เฉพาะกรณีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

## 4. วิธีการวิจัย และรายละเอียดการดำเนินการศึกษา

การศึกษาวิจัยสารนิพนธ์ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิจัยโดยวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) โดยค้นคว้าจากกฎหมาย คำพิพากษาของศาลยุติธรรมในคดีที่มาจากการชี้มูลความผิดของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หนังสือ บทความ ผลงานวิจัย วิทยานิพนธ์ รายงานการประชุมของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตลอดจนข้อมูลจากเว็บไซต์ต่างๆ ที่แสดงไว้ ในอินเทอร์เน็ต โดยจะศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวคิดทฤษฎีเรื่องการทุจริตและมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและการดำเนินคดีอาญาโดยระบบ ไต่สวนกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตลอดจนแนวทางปฏิบัติของต่างประเทศในเรื่องดังกล่าว และความเห็นของนักกฎหมายที่ปรากฏในรูปของบทความและตำรากฎหมายทั้งของไทยและต่างประเทศ โดยเปรียบเทียบ

กับกฎหมายประเทศฝรั่งเศส ตลอดจนข้อมูลทางอินเตอร์เน็ต เพื่อนำไปสู่ การเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุง การใช้การตีความกฎหมายของประเทศไทยและแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายให้มีประสิทธิภาพต่อไป

## 5. คำนิยามศัพท์

**5.1 เจ้าพนักงานของรัฐ** หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการ ป.ป.ช.

**5.2 เจ้าหน้าที่ของรัฐ** หมายความว่า ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐหรือในรัฐวิสาหกิจ ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ หรือเจ้าพนักงานอื่นตามกฎหมายบัญญัติ และหมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ และบุคคลหรือคณะบุคคลบรรดาซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้ใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองที่จัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐด้วย แต่ไม่รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และคณะกรรมการ ป.ป.ช.

**5.3 ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง** หมายความว่า

(1) นายกรัฐมนตรี

(2) รัฐมนตรี

(3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(4) สมาชิกวุฒิสภา

(5) ข้าราชการทางการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง

(6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา

**5.4 ทุจริตต่อหน้าที่** หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่อย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใดในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิด

ต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น

**5.5 ร่ำรวยผิดปกติ** หมายความว่า การมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติหรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือการได้ทรัพย์สินมาโดยไม่มีข้อมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมายสืบเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ รวมทั้งกรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิกปกติเนื่องจากการเปรียบเทียบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วย

## 6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

6.1 ทำให้ทราบถึงความสำคัญและความเป็นมาของปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา โดยระบบไต่สวน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในกรณีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

6.2 ทำให้ทราบถึงประวัติความเป็นมาและแนวคิดทฤษฎี ในการดำเนินคดีอาญาโดยระบบไต่สวน ในกรณีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

6.3 ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาโดยระบบไต่สวนในกรณีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐของไทยและของต่างประเทศ

6.4 ทำให้ทราบถึงปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาโดยระบบไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในกรณี การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

6.5 ทำให้นำผลจากการศึกษาดังกล่าวไปปรับใช้ให้เกิดความเหมาะสมและถูกต้องในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และสามารถเสนอแนะในการแก้ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา โดยระบบไต่สวน ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 ในกรณีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

# บทที่ 2
# แนวความคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีอาญา กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

## 1. แนวความคิดในการดำเนินคดีอาญา

ในการดำเนินคดีอาญานั้น อาจกล่าวได้ว่าเมื่อเกิดการกระทำความผิดอาญาตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ จะต้องมีกระบวนการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ (Punishment) โดยเรียกกระบวนการดังกล่าวนั้นว่ากระบวนการยุติธรรมทางอาญา อันเป็นกลไกในการดำเนินการบังคับใช้กฎหมายอาญาสารบัญญัติ (Criminal law) เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าประสงค์และภารกิจของกฎหมายอาญาสารบัญญัติ และในการดำเนินคดีอาญาดังกล่าว มีระบบกฎหมายที่สำคัญสำหรับประเทศเสรีนิยมประชาธิปไตยมี 2 ระบบ คือ “ระบบคอมมอนลอว์” และ “ระบบซีวิลลอว์” ซึ่งสองระบบนี้มีลักษณะพิจารณาคดีและสืบพยานที่แตกต่างกัน โดยระบบ Common Law ใช้การพิจารณาคดีและสืบพยานว่า “ระบบกล่าวหา” ส่วนระบบ Civil Law ใช้ระบบการพิจารณาคดีและสืบพยานว่า “ระบบไต่สวน” แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าระบบการพิจารณาคดีทั้งสองระบบจะมีกระบวนพิจารณาที่แตกต่างกัน แต่ระบบการพิจารณาคดีและสืบพยานทั้งสองระบบดังกล่าว ต่างก็มุ่งถึงการตรวจสอบความจริงของคดีเพื่อนำไปสู่การ ชี้ขาดคดีนั้น ดังนี้

### 1.1 ระบบกล่าวหา (Accusatorial System)

ระบบกล่าวหา เป็นระบบการพิจารณาของประเทศที่ใช้กฎหมายคอมมอนลอว์ ซึ่งถือกำเนิดเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษก่อน แล้วต่อมาได้ถูกนำไปใช้ในกลุ่มประเทศอาณานิคมของประเทศอังกฤษ ซึ่งในระบบกล่าวหานี้มีแนวคิดพื้นฐานมาจากการแก้แค้นเป็นการส่วนตัวระหว่างผู้กระทำผิดกับผู้เสียหาย โดยจะแยก “หน้าที่การสอบสวน ฟ้องร้อง และหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดี” ออกจากกัน โดยมีผู้เกี่ยวข้องสัมพันธ์ในทางคดีแบ่งออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายผู้เสียหายซึ่งทำหน้าที่เป็นโจทก์ ฝ่ายผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลย และศาล[6] โดยเหตุที่มีการแบ่งผู้เกี่ยวข้องออกเป็น 3 ฝ่ายดังกล่าว ก็เนื่องมาจากระบบกล่าวหานี้มีวิวัฒนาการมาจากการพิจารณาคดีในสมัย

---

[6] เกรียงศักดิ์ ทองแก้ว, *การคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554*, การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2554, หน้า 10

โบราณที่ใช้การพิจารณาคดีโดย “วิธีทรมาน” และ “วิธีให้คู่ความต่อสู้กัน” โดยแบ่งคู่ต่อสู้เป็น 2 ฝ่าย และมีศาลเป็นคนกลางที่ทำหน้าที่คล้ายกรรมการผู้รักษากฎกติกา ต่อมา ได้มีการยกเลิกวิธีการทรมานและพัฒนาขึ้นมาเพื่อเป็นการนำเอาพยานหลักฐานที่สามารถแสดงถึงความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหา หรือจำเลยได้ มาพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่แต่ละฝ่ายกล่าวอ้างขึ้น ซึ่งพยานในตอนแรกคือเป็นเพื่อนบ้านของคู่ความที่นำมาเบิกความกล่าวหา หรือพยานที่นำมาเบิกความรับรองความประพฤติของผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลย พยานตามแนวความคิดนี้ต่อมาได้วิวัฒนาการเป็นระบบจูลี่ (July)[7]

ลักษณะที่สำคัญของการดำเนินคดีในระบบกล่าวหา

1) บทบาทของผู้พิพากษาหรือศาล จะจำกัดครัดเคร่งตนเองให้ดำรงฐานะเป็นคนกลางคล้ายกับการเป็นกรรมการตัดสินการแข่งขันกีฬา โดยควบคุมคู่ความให้ทั้ง 2 ฝ่ายนั้นปฏิบัติตามกฎหมายที่บัญญัติ ถึงพยานหลักฐาน และวิธีการสืบพยานหลักฐานโดยเคร่งครัด โดยที่ผู้พิพากษาหรือศาล จะไม่สามารถสืบพยานหรือค้นหาความจริงเพิ่มเติมได้ นอกจากในกรณีที่เห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งเท่านั้น อาทิ การถามพยานเท่าที่จำเป็นเพื่อความเป็นธรรมแก่จำเลย หรือเพื่อให้ข้อเท็จจริงที่สำคัญต่อคดีมีความชัดเจนยิ่งขึ้น เป็นต้น[8]

2) คู่ความในคดีเองจะเป็นผู้ที่มีความสำคัญมากในการต่อสู้คดีโดยต่างฝ่ายต่างเป็นคู่ต่อสู้กัน

3) หลักเกณฑ์ในการสืบพยานที่มีความเคร่งครัดเป็นอย่างมาก ทำให้ศาลมีโอกาสใช้ดุลพินิจได้น้อย อีกทั้งยังมีบทตัดพยานอย่างเด็ดขาดโดยที่ไม่ยอมให้ศาลรับพยานหลักฐานที่ไม่ชอบเข้าสู่สำนวนความเพื่อนำไปใช้ในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงในคดีได้เลย

4) วิธีการพิจารณาคดีต้องเป็นไปโดยเปิดเผยและจะต้องกระทำในศาล อีกทั้งยังต้องกระทำ ต่อหน้าจำเลย และเปิดโอกาสให้มีการซักค้านพยานฝ่ายตรงข้าม ซึ่งการซักค้านหรือการถามค้านพยานนั้น ถือเป็นองค์ประกอบของสิทธิขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งที่เรียกว่า “สิทธิที่จะเผชิญหน้ากับพยานที่เป็นปฏิปักษ์” ซึ่งเป็นหัวใจของการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา โดยมีความมุ่งหมายเพื่อบังคับให้พยานตอบคำซักค้านหรือคำถามค้าน และศาลฎีกาของประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นศาลที่ใช้ระบบดังกล่าวได้กล่าวเอาไว้ว่า การเผชิญหน้ากับพยานที่เป็นปฏิปักษ์นั้น

---

[7] สมยศ ไชยประพาย, บทบาทอำนาจของศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดีระบบไต่สวน, “ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น” หลักสูตรรุ่นที่ 10, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2548, หน้า 6

[8] เกรียงศักดิ์ ทองแก้ว, “อ้างแล้ว”, หน้า 10

เป็นกลไกทางกฎหมายที่สำคัญที่สุดที่ได้คิดค้นขึ้นมาสำหรับใช้ในการค้นหาความจริง[9] และในระบบดังกล่าวจำเลยยังได้รับการสันนิษฐานว่า “เป็นผู้บริสุทธิ์” จนกว่าฝ่ายโจทก์จะสามารถพิสูจน์ให้ศาลเห็น โดยปราศจากความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริง และหากปรากฏต่อศาลว่าพยานหลักฐานโจทก์มีข้อเคลือบแคลงสงสัยตามสมควรศาลก็จะต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้แก่จำเลยไป[10]

5) การแยก “หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง” กับ “หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี” ออกจากกันแล้ว โดยให้องค์กรในการดำเนินคดีที่ต่างหากจากกันเป็นผู้ทำหน้าที่ทั้งสองนั้น และกำหนดฐานะของผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยให้เป็น “ประธานในคดี” โดยมีความมุ่งหมายในการลดอำนาจของผู้พิพากษาหรือศาล และเพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาสามารถต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ โดยที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยจะต้องไม่ถูกบีบบังคับให้รับสารภาพ[11]

**1.2 ระบบไต่สวน (Inquisitorial System)**

เป็นระบบการดำเนินคดีที่มีวิวัฒนาการมาจากระบบกล่าวหา โดยมีที่มาจากกลุ่มภาคพื้นในทวีปยุโรป และในประเทศที่ใช้ “ระบบประมวลกฎหมาย” อาทิ ประเทศฝรั่งเศส ประเทศเยอรมัน เป็นต้น โดยในระยะแรกมีการนำมาใช้ในศาลศาสนานิกายโรมันคาทอลิก และในการพิจารณาคดีนั้น จะทำโดยการซักถามพยานในรูปแบบของกรรมการ กล่าวคือ พระจะเป็นผู้ไต่สวนโดยไม่มีผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่เป็นคนกลาง[12] และพระหรือผู้ไต่สวน (Inquisitorial) นั้นเองจะเป็นผู้ดำเนินการทั้งสิ้นตั้งแต่ขั้นตอนของการเริ่มคดีหรือเมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น จนถึงขั้นตอนการพิจารณาและในชั้นพิพากษาคดี ดังนั้น ลักษณะในการดำเนินคดีอาญาตามระบบนี้จึงมีผู้เกี่ยวข้องสัมพันธ์ในทางคดีเพียง 2 ฝ่าย คือ “ฝ่ายผู้ไต่สวนหรือผู้พิพากษา” และ “ฝ่ายผู้ถูกไต่สวนหรือจำเลย” และระบบไต่สวนนี้ ผู้ถูกไต่สวนมีฐานะเป็น “กรรมในคดี” เนื่องจากผู้ถูกไต่สวนหรือจำเลยมีหน้าที่สำคัญในการพิสูจน์ “ความบริสุทธิ์ของตนเองให้ชัดแจ้ง” และแม้พยานหลักฐาน ที่ปรากฏนั้นจะเป็นพยานหลักฐานของผู้ถูกไต่สวนหรือจำเลยเองก็ตาม ผู้ไต่สวนหรือผู้พิพากษาก็สามารถที่จะนำมารับฟังลงโทษผู้ถูกไต่สวนหรือจำเลยได้ อีกทั้ง ระบบนี้จะไม่มีการนำเอาหลักการยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลยมาใช้ในการพิจารณาคดี โดยที่ระบบไต่สวนนี้มีความมุ่งหมายที่จะค้นหา

---

[9] วิชัย วิวิตเสรี, ระบบไต่สวนของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง, *วารสารศาลยุติธรรม, 20*, 10, 2542, หน้า 13

[10] เกรียงศักดิ์ ทองแก้ว, “อ้างแล้ว”, หน้า 11

[11] คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน, 2549, หน้า 57

[12] เกรียงศักดิ์ ทองแก้ว, “อ้างแล้ว, หน้า 11

ข้อเท็จจริง ที่ใกล้เคียงกับความจริงของเรื่องให้ได้มากที่สุด ดังนั้น อำนาจของผู้ไต่สวนหรือผู้พิพากษาจึงมีมาก และขั้นตอนหรือระเบียบวิธีในการสืบพยานมีน้อย ศาลจึงมีบทบาทอย่างมากในการแสวงหาพยานหลักฐานและควบคุมกระบวนพิจารณา[13]

ลักษณะที่สำคัญของการดำเนินคดีในระบบไต่สวน

1) ผู้ไต่สวนหรือผู้พิพากษามีบทบาทในการดำเนินคดีอย่างมาก โดยมีหน้าที่ในการค้นหาความจริงด้วยตนเองตั้งแต่ในชั้นสอบสวนตลอดมาจนกระทั่งถึงขั้นตอนของการดำเนินคดีในชั้นศาล และศาลมีอำนาจเต็มที่ในการสืบพยานเพิ่มเติมหรืองดสืบพยาน ทั้งยังสามารถใช้ดุลยพินิจในการชั่งน้ำหนักพยานได้ อย่างกว้างขวาง[14]

2) เนื่องจากระบบไต่สวนให้น้ำหนักกับเรื่องการค้นหาความจริงเป็นอย่างมาก ดังนั้นหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการดำเนินคดี อาทิ การสืบพยาน หรือการดำเนินการต่างๆ ในศาลจึงมีความยืดหยุ่นหรือผ่อนคลายความเคร่งครัดกว่าการดำเนินคดีในระบบกล่าวหามาก โดยที่ไม่มีกฎเกณฑ์ในการสืบพยานที่รัดกุมเคร่งครัด ไม่มีบทตัดพยานที่เป็นบทเด็ดขาดอย่างในระบบกล่าวหา รวมทั้งมีการเปิดโอกาสให้เสนอพยานหลักฐานต่างๆ มาสู่ศาลได้โดยง่ายและกว้างขวาง

3) การพิจารณาคดีเป็นไปในลักษณะการดำเนินการระหว่าง “ผู้ไต่สวนหรือผู้พิพากษา” กับ “ผู้ถูกไต่สวนหรือจำเลย” ผู้กล่าวหาหรือโจทก์ไม่มีบทบาทในคดีมากนัก มีหน้าที่เป็นเพียงช่วยเหลือศาลในการค้นพยานหลักฐานเท่านั้น และการพิจารณาสามารถกระทำลับหลังผู้ถูกไต่สวนหรือจำเลยได้

4) ในระบบไต่สวนนั้น หน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้อง และหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี มีองค์กรที่เป็นผู้รับผิดชอบในการทำหน้าที่ทั้งสอง เพียงองค์กรเดียว กล่าวคือ ไม่มีการแยกหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้อง และหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีออกจากกันนั่นเอง

---

[13] ปพัฒน์ วสุธวัช, *ปัญหาการกันผู้ต้องหาเป็นพยานในคดี*, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2555, หน้า 21

[14] เกรียงศักดิ์ ทองแก้ว, “อ้างแล้ว”, หน้า 12

## 2. หลักการพิจารณาคดีและสืบพยานของไทย

ก่อนที่ประเทศไทย จะทำการปรับปรุงกระบวนการทางศาลตามชาติตะวันตก และมีการประกาศจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมในปี พ.ศ. 2434 โดยรวมศาลที่อยู่ในกระทรวงต่างๆ มาไว้ในกระทรวงยุติธรรมนั้น เดิมการพิจารณาคดีและสืบพยานของไทย มีผู้ที่เกี่ยวข้องกันอยู่ 4 ฝ่าย อันได้แก่ จ่าศาล ลูกขุน ตระลาการ และผู้ปรับ โดยโจทก์ผู้ฟ้องคดีจะต้องมาให้ถ้อยคำกับจ่าศาล และจ่าศาลจะเป็นผู้จดถ้อยคำของโจทก์เสนอต่อลูกขุน เมื่อลูกขุนเห็นว่าสามารถรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ก็จะรับฟ้องไว้พิจารณาต่อไป แล้วส่งเรื่องให้กระทรวงที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเป็นผู้จ่ายคำฟ้องให้ตระลาการศาลในสังกัดกระทรวงนั้นๆ จากนั้นตระลาการจะทำการเรียกจำเลยมาให้การแก้ต่างคดีและคุมตัวโจทก์และจำเลยไว้เพื่อทำการสืบพยานตามคำชี้สองสถานของลูกขุนต่อไป และเมื่อสืบพยานเสร็จตระลาการจะนำส่งสำนวนไปให้ลูกขุนชี้ขาด ว่าคดีมีข้อเท็จจริงควรเชื่อฟังเป็นประการใด แล้วจึงส่งเรื่องให้ผู้ปรับทำการปรับบทกฎหมาย และวางบทลงโทษต่อไป โดยหากมีการอุทธรณ์หรือถวายฎีกาก็จะต้องทำการกล่าวโทษตระลาการว่าพิจารณาคดีไม่ชอบหรือลำเอียงช่วยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ซึ่งการพิจารณาคดีจะมีลักษณะคล้ายกับระบบไต่สวนอยู่ในบางประการ เพราะตระลาการเป็นผู้ทำหน้าที่สืบพยานเอง ซึ่งถือเป็นการเผชิญพยาน และมีอำนาจสั่งคุมขังโบยตีคู่ความ ในลักษณะการคาดคั้นเอาความจริงจากโจทก์จำเลยด้วย เท่ากับตระลาการ ทำหน้าที่เป็นผู้ไต่สวนคดีเอง ทั้งในสมัยนั้นอำนาจตุลาการ ยังไม่ได้แยกออกจากอำนาจบริหาร โดยเฉพาะในหัวเมืองต่างๆ เจ้าเมืองสามารถทำหน้าที่ทั้งเป็นผู้บริหารและตระลาการด้วย โดยเมื่อจับโจรผู้ร้ายได้ก็จะมีการคาดคั้นเอาความจริงจากผู้ร้ายนั้น โดยใช้วิธีการพิจารณาตามหลักจารีตนครบาล ซึ่งให้อำนาจศาลสามารถสั่งเฆี่ยนโจรให้ตอบคำถาม และตบปากคู่ความที่ไม่ตอบคำถาม มีอำนาจจำขังผู้ขัดหมายเรียกหรือผู้ไม่รับสารภาพ ซึ่งการไต่สวนหาความจริงในลักษณะนี้ได้ถูกยกเลิกไปเมื่อ พ.ศ. 2439 เมื่อมีการปรับปรุงระบบกฎหมาย เพื่อเรียกร้องเอกราชทางศาลจากต่างประเทศ

สำหรับหลักการพิจารณาคดีและสืบพยานของไทยในปัจจุบันนั้น อาจกล่าวได้ว่ามีลักษณะโน้มเอียงไปทางระบบกล่าวหาและระบบไต่สวน โดยแยกการพิจารณาได้ดังนี้

### 2.1 ลักษณะที่ใกล้เคียงกับระบบกล่าวหา

เนื่องจากการพิจารณาคดีและสืบพยานของไทยแต่เดิมนั้นยังไม่มีความสมบูรณ์ แม้ว่าจะมีการประกาศใช้กฎหมายลักษณะอาญา พ.ศ. 2437 แล้วก็ตาม เพราะยังมีแต่บทบัญญัติหลักๆ เท่านั้น ดังนั้น ผู้พิพากษาของประเทศไทย ซึ่งสำเร็จการศึกษามาจากประเทศอังกฤษ จึงนำหลักกฎหมายของประเทศอังกฤษมาใช้ อาทิ เรื่องข้อยกเว้นในเรื่องการรับฟังพยานบอกเล่า เป็นต้น และบทบัญญัติของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็น

“แม่บทกฎหมาย” ในปัจจุบัน ก็ปรากฏแนวความคิดของกฎหมายอังกฤษอยู่มาก อาทิ การพิจารณาคดีอาญาโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย หรือในคดีแพ่งผู้พิพากษาจะต้องวางตัวเป็นกลาง โดยเพียงทำหน้าที่ควบคุมให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างเรียบร้อย และปล่อยให้คู่ความดำเนินคดีกันเอง เป็นต้น

**2.2 ลักษณะที่ใกล้เคียงกับระบบไต่สวน**

แม้ว่าในกฎหมายลักษณะพยานและกฎหมายวิธีพิจารณาความของประเทศไทยจะมีลักษณะใกล้เคียงกับกฎหมายของอังกฤษซึ่งถือเป็นระบบกล่าวหาอยู่บ้าง แต่ในความเป็นจริง กฎหมายลักษณะพยานและกฎหมายวิธีพิจารณาความของประเทศไทยนั้น มิได้นำหลักกฎหมายของอังกฤษมาบัญญัติไว้ในรูปแบบเดิมทั้งหมด อาทิ เรื่องพยานบอกเล่าในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา 95 (2) ก็มิได้ห้ามรับฟังอย่างเคร่งครัดเหมือนเช่นในกฎหมายอังกฤษที่ที่มีกฎเกณฑ์จำกัดอำนาจของศาลมิให้รับฟังพยาน (exclusionary rules) ไว้จำนวนมาก ทั้งนี้เพราะประเทศอังกฤษใช้ลูกขุนเป็นผู้ชี้ขาดข้อเท็จจริง ซึ่งลูกขุนมาจากชาวบ้านธรรมดาที่ไม่มีความรู้ความชำนาญในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน

ดังนั้น การกำหนดกฎเกณฑ์ห้ามรับฟังพยานหลักฐานเป็นจำนวนมากและเคร่งครัดจึงมีความสำคัญ และแต่เดิมกฎหมายอาญาของอังกฤษมีบทลงโทษจำเลยที่ร้ายแรง ศาลจึงจำต้องสร้างกฎเกณฑ์ในการฟังพยานหลักฐานอย่างเข้มงวด เพื่อความเป็นธรรมของจำเลย แต่บทบัญญัติในกฎหมายลักษณะพยานหลักฐานของไทย ได้เปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจ ในการรับฟังพยานหลักฐานได้อย่างกว้างขวางรอบด้าน พยานหลักฐานที่ต้องห้าม ไม่ให้รับฟังโดยตัวเองมีน้อยมาก และในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ก็ยังให้อำนาจศาลที่จะทำการสืบพยานไว้อย่างมาก อาทิ ในมาตรา 116 บัญญัติว่า “อำนาจศาลถามพยานได้เองโดยถามก่อนคู่ความผู้อ้างพยาน” หรือในมาตรา 119 บัญญัติว่า “อำนาจศาลที่จะถามพยานเมื่อใดและด้วยคำถามใดก็ได้ และยังสามารถเรียกพยานที่เบิกความขัดกันในเรื่องสำคัญมาให้ถ้อยคำพร้อมกันก็ได้” หรือในมาตรา 86 บัญญัติว่า “ศาลอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยว่าพยานหลักฐานใดสามารถรับฟังได้หรือไม่ และศาลยังมีอำนาจที่จะสั่งงดสืบพยานที่ศาลเห็นว่าเป็นพยานที่ฟุ่มเฟือยเกินสมควรหรือเป็นการประวิงคดีหรือพยานที่ไม่เกี่ยวข้องกับประเด็น และศาลยังมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานมาสืบเพิ่มเติมและยังสามารถเรียกพยานที่สืบแล้วมาสืบใหม่ก็ได้” นอกจากนี้ กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาก็ได้บัญญัติให้อำนาจศาลในการสืบพยานไว้อย่างมากเช่นกัน อาทิ ในมาตรา 228 บัญญัติว่า “อำนาจศาลสามารถเรียกพยานมาสืบเพิ่มเติม” หรือในมาตรา 229 บัญญัติว่า “ศาลทำหน้าที่เป็นผู้สืบพยาน” ด้วยเหตุที่กฎหมายให้อำนาจศาลไว้มากดังกล่าวจึงทำให้ศาลไทยมีบทบาทในการค้นหาความจริงมากอย่างในระบบไต่สวน จึงมีผู้เห็นว่าการพิจารณาคดีของไทยเป็นระบบไต่สวนมากกว่าระบบกล่าวหา

**2.3 ระบบผสม**

แม้ว่าในชั้นการพิจารณาคดีศาลไทยจะมิได้ถือตามหลักกฎหมายพยานของประเทศอังกฤษซึ่งถือเป็นระบบกล่าวหา และยังมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลสามารถสืบพยานอยู่มากคล้ายกับระบบไต่สวน แต่ในทางปฏิบัติเป็นที่ยอมรับกันว่า ศาลไทยยังไม่ดังกล่าวตามสมควร ซึ่งโดยปกติศาลจะวางตัวเป็นกลาง โดยไม่เข้าไปแทรกแซงในการถามพยานโดยไม่จำเป็น และโดยทั่วไปศาลจะไม่เรียกพยานมาสืบเอง และในคดีแพ่งนั้นศาลจะไม่เข้าไปช่วยถามพยานให้ฝ่ายใดเลย ส่วนคดีอาญาศาลอาจช่วยถามพยานให้จำเลย แต่ศาลจะไม่ช่วยถามพยานโจทก์เพื่อให้จำเลยได้รับโทษ ดังนั้น ถ้าโจทก์ไม่สามารถนำสืบพยานหลักฐานจนสิ้นสงสัยได้ ศาลก็จะต้องยกฟ้อง แม้ว่าหลักการในเรื่องนี้จะได้ผ่อนปรนลงหลังจากได้มีการแก้ไขกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 192 แต่ในทางปฏิบัติของศาลดังกล่าว ก็ยังเป็นที่ยอมรับกันจนถือเป็นนิติประเพณี หากผู้พิพากษาท่านใดไม่ปฏิบัติตามแม้กฎหมายจะให้อำนาจทำได้ก็ตาม ก็อาจจะเป็นที่ครหาว่าผู้พิพากษานั้นวางตัวไม่เป็นกลาง ไม่ปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการ ข้อ 9 ที่ว่า “ผู้พิพากษาพึงระลึกว่า การนำพยานหลักฐานเข้าสืบและการซักถามพยานควรเป็นหน้าที่ของคู่ความและทนายความแต่ละฝ่ายที่จะกระทำ ผู้พิพากษาพึงเรียกพยานหลักฐานหรือซักถามพยานด้วยตนเองก็ต่อเมื่อจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม หรือมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้ศาล เป็นผู้กระทำเอง”

นอกจากนี้ ในหลักการที่ว่าการพิจารณาคดีอาญาจะต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย ซึ่งถือเป็นหลักสำคัญของระบบกล่าวหา ก็ได้มีการบัญญัติรับรองไว้ในมาตรา 172 ของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และหลักการที่ว่าคำพิพากษาของศาลที่สูงกว่าย่อมผูกมัดศาลล่างให้ต้องปฏิบัติตาม เสมือนกฎหมายซึ่งถือปฏิบัติกันอยู่ในระบบ Common Law นั้น แม้ศาลไทยจะไม่ได้ถือเคร่งครัดอย่างศาลของอังกฤษก็ตาม แต่ศาลไทยก็ยังให้ความเคารพต่อคำพิพากษาศาลฎีกาและมักจะถือตามเสมอมา สิ่งเหล่านี้เป็นจึงเป็นข้อประกอบที่แสดงให้เห็นได้ว่าระบบการพิจารณาคดีและสืบพยานของศาลไทยมีความโน้มเอียงไปในทางระบบกล่าวหาอยู่ไม่น้อย แต่อย่างไรก็ตามในการพิจารณาคดีบางประเภทในศาลไทยได้นำวิธีพิจารณาความที่ให้อำนาจศาลค้นหาความจริงได้มาก อันเป็นความคล้ายคลึงในทางระบบไต่สวน อาทิ วิธีพิจารณาคดีของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน และศาลทหาร เป็นต้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวจึงอาจกล่าวได้ว่า “ระบบการพิจารณาคดีและสืบพยานของในประเทศไทย นั้น ได้นำหลักการของกฎหมายทั้งจากระบบไต่สวนและระบบกล่าวหามาใช้ค้นหาความจริงโดยผสมผสานกัน” โดยให้ศาลมีบทบาทในการดำเนินกระบวนพิจารณาและสืบพยานมากขึ้น เพื่ออำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชน โดยผู้พิพากษาจะต้องทำการควบคุมให้ดำเนิน

ขั้นพิจารณาเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว ประหยัดและเป็นธรรม แต่การดำเนินคดีในศาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของผู้พิพากษาและการสืบพยานหลักฐาน ยังคงยึดหลักของระบบกล่าวหาอยู่เป็นส่วนใหญ่

## 3. หลักการและระบบการค้นหาความจริง

**3.1 หลักการค้นหาความจริง** แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

***3.1.1 หลักการค้นหาความจริงตามแบบ*** คือ การที่ศาลพิจารณาจากพยานหลักฐานที่คู่ความนำเสนอต่อศาล โดยจะพิจารณาว่าพยานหลักฐานนั้นยื่นมาโดยชอบหรือไม่ และเท่าที่ปรากฏหลักฐานที่นำเสนอมานั้นจึงวินิจฉัยได้ว่า การกระทำของจำเลยมีหลักฐานน่าเชื่อถือหรือไม่ หลักการนี้พยานหลักฐานอาจได้มาโดยการยอมรับของคู่ความทั้งสองฝ่ายว่านำมาใช้เป็นพยานหลักฐานในคดีได้และใช้หลักถามค้าน (Cross-examination) ในการสืบพยานหลักฐาน

***3.1.2 หลักการค้นหาความจริงตามเนื้อหา*** คือ การที่ศาลเข้ามาค้นหาความจริงด้วยตัวศาลเอง โดยพิจารณาจากพยานหลักฐานทั้งฝ่ายโจทก์และฝ่ายจำเลย หรืออาจเป็นพยานหลักฐานที่ศาลเรียกมาเองด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ความตามความเป็นจริงว่าข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นอย่างไร ซึ่งศาลจะเข้าไปมีบทบาทสำคัญในการซักถามพยานและเรียกพยานมาสืบเพิ่มเติมได้ด้วย แทนที่จะเป็นการนำเสนอและซักถามพยานของฝ่ายโจทก์ และฝ่ายจำเลยเพียงอย่างเดียว

**3.2 ระบบการค้นหาความจริงในคดีอาญา** เป็นสาระสำคัญในการดำเนินคดีอาญา เพราะเป็นการนำตัวผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเข้าสู่กระบวนการทางอาญาของรัฐเพื่อพิสูจน์ความผิดและนำตัวไปลงโทษ ตามกฎหมาย อันกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคล การดำเนินคดีอาญาจึงจำเป็น ต้องมีการค้นหาความจริง เพื่อที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดที่แท้จริงมาลงโทษ และเป็นการป้องกันความผิดพลาด อันส่งผลให้มีการปรักปรำหรือดำเนินคดีแก่ผู้บริสุทธิ์ ซึ่งการค้นหาความจริงของการดำเนินคดีอาญาแต่ละระบบ พิจารณาได้ดังนี้

***3.2.1 ระบบต่อสู้ระหว่างคู่ความ (Adversarial System)*** ระบบนี้พัฒนาขึ้นในกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมาย Common Law ซึ่งใช้ “หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution)” อันมีแนวคิด ที่คู่ความทั้งฝ่ายโจทก์และจำเลยมีความเท่าเทียมกัน ต่างฝ่ายต่างก็นำพยานหลักฐานมาสนับสนุนข้ออ้าง ของตนและนำสืบหักล้างพยานหลักฐานฝ่ายตรงข้ามในลักษณะต่อสู้กัน โดยศาลจะวางตัวเป็นกลาง อย่างเคร่งครัด ก่อนที่จะเป็นผู้ทำคำพิพากษาชี้ขาดตัดสินคดี บทบาทในระบบนี้เป็นของคู่ความ โดยคู่ความจะเป็นผู้มีหน้าที่นำสืบพยานหลักฐานต่างๆ เพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของจำเลย ส่วนศาลจะวางเฉยไม่มีส่วนร่วม

ในการสืบพยานเพื่อค้นหาความจริง นอกจากจะซักถามคำเบิกความเพื่อความชัดเจนของคำเบิกความหรือทำการซักถามเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการพิจารณาเท่านั้น การซักถามพยานหรือการถามค้านจะเป็นไปโดยเคร่งครัด ศาลจะไม่มีอำนาจสืบพยานหรือรับฟังพยานหลักฐานอื่นได้ นอกเหนือจากที่คู่ความนำสืบไว้ และหน้าที่นำสืบจะตกแก่โจทก์เสมอในฐานะผู้กล่าวหา ศาลไม่มีหน้าที่ใดๆ ในการสืบพยานหลักฐานในคดีเพราะในระบบการต่อสู้จะถือว่าการที่ศาลพยายามค้นหาความจริงด้วยตนเองนั้น อาจทำให้การพิจารณาคดีอาญาในประเด็นสำคัญเกิดความผิดพลาด ซึ่งในที่สุดอาจไม่สามารถค้นหาความจริงในคดีได้เลย ในกฎหมายอังกฤษถือว่าหน้าที่ในการสืบพยานเป็นของทนายความ เพราะการที่ ผู้พิพากษาเข้าค้นหาความจริงด้วยตนเองอาจทำให้เกิดอคติต่อฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง การเข้าไปมีส่วนร่วมในคดีของ ผู้พิพากษาคือการรับฟังพยานหลักฐาน การซักถามพยานจะกระทำเมื่อมีความจำเป็นจะต้องทำให้เกิดความกระจ่างแจ้งในประเด็นซึ่งถูกมองข้ามไปหรือไม่ชัดเจน

สมัยดั้งเดิมหลักการต่อสู้คดี (Adversarial System/Fighting Theory) นี้ถูกเรียกว่าหลักอาวุธเท่าเทียมกัน โดยการพิสูจน์ความจริงจะเป็นการต่อสู้ด้วยกำลังระหว่างโจทก์กับจำเลย (Trial by Physical Battle) ในทางปฏิบัติจึงปรากฏว่า อัยการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ปฏิบัติเสมือนตนเองเป็นคู่ความฝ่ายหนึ่งดังเช่นนักกฎหมายทั่วไป ที่มักจะเข้าข้างคำฟ้องคดีของตนเอง คัดเลือกพยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์แก่รูปคดีของตนเข้าสู่การพิจารณาคดี พยายามปกปิดจุดอ่อนข้อบกพร่องในการต่อสู้คดี พยายามทำลายเหตุผลข้อต่อสู้ของคู่ความฝ่ายตรงข้าม ทนายจำเลยถือเป็นคู่ความฝ่ายปรปักษ์ (Classic Opponent) โดยทนายจำเลยก็จะมีหน้าที่ในการปกป้องสิทธิของจำเลยในทุกด้านด้วยเช่นกัน

เมื่อระบบนี้มีลักษณะการดำเนินคดีเป็นการต่อสู้ระหว่างคู่ความ จึงได้สร้างหลักแห่งความเป็นธรรมขึ้น (Principal of Fairness) โดยคู่ความต้องมาศาลในฐานะที่เท่าเทียมกัน (on equal footing) และในการค้นหาความจริงเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาคดี คู่ความมีสิทธิที่จะนำ พยานหลักฐานมาแสดงต่อศาลตามหลักเกณฑ์แห่งกฎหมายลักษณะพยาน และศาลจะพิจารณาพิพากษาคดีไปตามพยานหลักฐานที่คู่ความแสดง ซึ่งกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายลักษณะพยานนั้นก็มีขึ้นเพื่อที่จะจำกัดพยานหลักฐานของคู่ความแต่ละฝ่ายไว้ให้เหลือแต่พยานหลักฐานที่สมควรเข้าสู่คดีเท่านั้น อาทิ พยานหลักฐานที่ดีที่สุด (Best Evidence Rule) หลักในเรื่องบทตัดพยานบอกเล่า (Rule against hearsay) เป็นต้น และในระหว่างพิจารณา เมื่อถือว่าคู่ความมีฐานะเท่าเทียมกัน คู่ความแต่ละฝ่ายจึงจำเป็นต้องรักษาผลประโยชน์ของตนในคดีหลัก ในเรื่องการถามค้านพยานโดยคู่ความฝ่ายตรงข้าม (Cross Examination) จึงมีบทบาทในการค้นหาความจริงในระบบนี้

ดังนั้น การค้นหาความจริงในชั้นรับฟังพยานหลักฐานจึงมีความสำคัญมาก โดยเรียกระบบการรับฟังพยานหลักฐานว่า “System of rules of admissibility” หรือหลักการรับฟังพยานหลักฐาน ตามกฎหมาย เพราะตามแนวความคิดของระบบกฎหมายคอมมอนลอว์จะไม่แยกวิธีพิจารณาความแพ่งกับวิธีพิจารณาความอาญาออกจากกัน บทบาทของศาลในการสืบพยานหรือรับฟังพยานหลักฐานจึงมีพื้นฐาน ในการค้นหาความจริงตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้น คือ ศาลมีบทบาทจำกัดในการค้นหาความจริงโดยไม่มีข้อแตกต่างระหว่างวิธีพิจารณาความแพ่งกับวิธีพิจารณาความอาญา การพิจารณาความผิดที่มีโทษไม่รุนแรงหรือการพิจารณาคดีแบบรวบรัด เป็นการพิจารณาในศาล Magistrate Court (หรือศาลแขวงในประเทศสหรัฐอเมริกา) กระบวนพิจารณาในชั้นนี้ จะกระทำโดยรวบรัดไม่เต็มรูปแบบสำหรับคดีความผิดเล็กน้อย การดำเนินกระบวนพิจารณาในศาลชั้นนี้จะกระทำโดยผู้พิพากษานายเดียว ไม่มีคณะลูกขุนเข้าร่วมพิจารณา เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและทำให้สามารถจัดการกับคดีเล็กๆ น้อยๆ ให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว ผู้พิพากษาจะเป็นผู้พิจารณาทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมาย เนื่องจากปริมาณของคดีที่มีจำนวนมาก กระบวนพิจารณาของศาลในชั้นนี้จึงเป็นไปโดยรวบรัดเพื่อให้การพิจารณาเสร็จไปโดยเร็ว

***3.2.2 ระบบการตรวจสอบข้อเท็จจริง (Examination System)*** ระบบนี้อาจเรียกอีกระบบว่า “ระบบการค้นหาความจริงแบบไม่ต่อสู้กัน” (Non – Adversarial System) หรือ “การค้นหาความจริงในเนื้อหา” (Das Inquisitionsprinzip) พัฒนาขึ้นในกลุ่มประเทศระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ซึ่งใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ในระบบนี้รัฐจะเป็นผู้ค้นหาความจริงเมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น มีอัยการเป็นผู้ดำเนินการค้นหาความจริง ตั้งแต่ชั้นสอบสวนฟ้องร้อง โดยที่ศาลมีหน้าที่ต้องตรวจสอบความจริงและค้นหาข้อเท็จจริงด้วยตัวศาลเอง คู่ความมิได้มีบทบาทหลักในการค้นหาความจริง ระบบนี้เน้นความเป็นอิสระของ ผู้พิพากษาในการรับฟังพยานหลักฐานเพื่อค้นหาความจริง ไม่มีลักษณะการต่อสู้ระหว่างคู่ความสองฝ่ายหากแต่ศาลก็ดี อัยการก็ดี หรือแม้แต่ทนายก็ดี ต่างก็มีหน้าที่ในการค้นหาความจริงในคดีอาญาทั้งสิ้น เพราะในระบบนี้ มีเจตนารมณ์ที่จะค้นหาความจริงมิใช่ค้นหาความผิด ผู้ที่เกี่ยวข้องในคดีอาญาทุกฝ่ายหรือองค์กรในการดำเนินคดีอาญาทุกองค์กรจะต้องร่วมมือกันค้นหาความจริงอย่างจริงจัง จึงอาจกล่าวได้ว่า ศาลในระบบนี้จะมีลักษณะสำคัญ 2 ประการ คือ

1) องค์กรในกระบวนการยุติธรรมทุกองค์กรต้องร่วมมือกันในการค้นหาความจริง

2) ศาลเป็นผู้สืบพยาน ไม่ใช่ฝ่ายโจทก์หรือฝ่ายจำเลย โดยฝ่ายโจทก์และฝ่ายจำเลยเป็นเพียงผู้กระตุ้นให้มีการสืบพยานเท่านั้น และศาลต้องกระตือรือร้นในการสืบพยานเพื่อค้นหาความจริง

ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ระบบนี้ศาลและองค์กรในกระบวนการยุติธรรมจะมีบทบาท ที่เด่นชัด เพราะในระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ถือว่าคดีอาญารัฐเป็นผู้เสียหาย เพราะรัฐมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย องค์กรต่างๆ ของรัฐ ต้องไม่เป็นปฏิปักษ์กับผู้ถูกกล่าวหา องค์กรที่ทำหน้าที่อำนวยความยุติธรรมภายในรัฐจึงไม่อาจเป็นคู่ความกับผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นประชาชนของรัฐได้ และในระบบนี้ศาลต้องมีความกระตือรือร้น (Active) ในการสืบพยานค้นหาความจริงด้วยตนเอง และเมื่อศาลเป็นผู้ค้นหาความจริง จึงไม่มีเรื่องหน้าที่นำสืบและการถามค้าน (Cross Examination) ในระบบนี้

บทบาทของศาลหรือผู้พิพากษาในการดำเนินกระบวนพิจารณาความอาญาในระบบการตรวจสอบข้อเท็จจริงหรือกลุ่มประเทศระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) ซึ่งพัฒนาขึ้นในกลุ่ม ประเทศภาคพื้นยุโรปนี้ศาลจะเป็นผู้มีหน้าที่ในการค้นหาความจริงในคดีอาญาสามารถสืบสวน สอบสวนพยานหลักฐานได้ด้วยตนเองเพื่อใช้ในการพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของจำเลยตามแนวคิดที่ว่าองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทุกองค์กรต้องร่วมกันค้นหาความจริง ในประเทศภาคพื้นยุโรปศาลจึงเป็นผู้ถามพยานเอง และจะค้นหาความจริงจนเป็นที่พอใจ ในเรื่องพยานหลักฐานอัยการและจำเลยจะเป็นเพียงผู้กระตุ้น ให้ศาลดำเนินการโดยการอ้างการร้องขอให้ศาลสืบพยานต่างๆ และศาลเองก็มีหน้าที่สืบพยานเพิ่มได้เอง โดยพลการด้วย ในการดำเนินคดีอาญาในประเทศภาคพื้นยุโรปจึงไม่มีเรื่องหน้าที่นำสืบอย่างเช่นการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน ทั้งนี้เพราะในการดำเนินคดีอาญาของประเทศกลุ่มภาคพื้นยุโรปไม่มีการต่อสู้และไม่มีคู่ความ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบทั้งสองระบบดังกล่าวนี้จะพบว่า การค้นหาความจริง ในคดีอาญาของระบบ “ต่อสู้ระหว่างคู่ความ” (Adversarial System) ซึ่งใช้ในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) นั้น คู่ความจะเป็นผู้นำเสนอความจริงต่อศาล ศาลมีหน้าที่เพียงรับฟัง พยานหลักฐาน ที่คู่ความเสนอมา และวางเฉย (Passive) ทำหน้าที่ในฐานะผู้คุมกฎเพื่อรักษาความเท่าเทียมกันระหว่างคู่ความไว้ไม่มีอำนาจโดยพลการในการสืบพยานอื่นเพื่อค้นหาความจริงได้ศาลต้องรับฟังพยานหลักฐานตามที่คู่ความได้นำเสนอเท่านั้น ตามหลักความเท่าเทียมกันของคู่ความทั้งสองฝ่าย อันคล้ายกับการดำเนินกระบวนพิจารณาทางแพ่ง แม้ว่าคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง จะเป็นอัยการผู้ดำเนินคดีเพื่อรักษาประโยชน์สาธารณะก็ตาม แต่ในระบบ “การตรวจสอบข้อเท็จจริง” ซึ่งใช้กันในกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบ “ประมวลกฎหมาย” การค้นหาความจริงจะกระทำโดยรัฐ ตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐทุกองค์กรในกระบวนการยุติธรรม

ทางอาญาต้องร่วมกันค้นหาความจริงเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหา โดยรัฐมีหน้าที่อำนวยความยุติธรรมให้กับฝ่ายจำเลยด้วยและไม่ถือเป็นคู่ความที่จะต้องต่อสู้เป็นปฏิปักษ์ต่อจำเลย ศาลมีอิสระที่จะค้นหาความจริงได้ด้วยตนเอง ไม่ผูกติดเพียงพยานหลักฐานที่คู่ความนำเสนอ และองค์กรในกระบวนการยุติธรรม ทุกองค์กรต้องร่วมกันค้นหาความจริงเพื่อพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ถูกกล่าวหา เป็นการดำเนินกระบวนพิจารณาโดยไม่มีการต่อสู้กัน แม้จะเป็นการดำเนินคดีอาญาระหว่างอัยการกับทนายจำเลยก็ตาม

## 4. หลักการฟ้องคดีอาญา

ในการดำเนินคดีอาญานั้น มีปัญหาในชั้นการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาของเจ้าพนักงานกล่าวคือ เมื่อมีข้อสงสัยตามสมควรว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นเจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องดำเนินคดีหรือไม่ และหากฟังได้ว่ามีการกระทำที่เป็นความผิดอาญาเกิดขึ้นจริง เจ้าพนักงานที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องฟ้องร้องคดีนั้นต่อไปหรือไม่ และด้วยนัยดังกล่าวนี้ ในการดำเนินคดีอาญาจึงมีหลักที่ใช้ในการดำเนินคดี อยู่ 2 หลัก คือ

### 4.1 หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย

ในประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายนั้น เมื่อพนักงานอัยการมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดกฎหมาย พนักงานอัยการจะต้องดำเนินการเพื่อฟ้องคดีต่อศาลเสมอ และเมื่อพนักงานอัยการฟ้องคดีแล้วจะไม่สามารถถอนฟ้องเพื่อยุติคดีได้[15] หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายจึงถือเป็นหลักประกันความเสมอภาคในเบื้องหน้าของกฎหมาย เนื่องจากตามนัยของหลักนี้ เจ้าพนักงานอัยการจึงต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลทุกเรื่องโดยไม่คำนึงถึงตัวบุคคล และนอกจากนั้นยังเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อิทธิพลที่มิชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ และเมื่อพนักงานอัยการมีหน้าที่ต้องดำเนินการ เพื่อฟ้องคดีแล้วการที่พนักงานอัยการไม่ดำเนินการฟ้องคดีใดคดีหนึ่งจึงย่อมเปรียบได้กับพนักงานอัยการได้ช่วยเหลือผู้กระทำความผิดพนักงานอัยการจึงต้องมีความผิดตามกฎหมาย[16] ประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีตามกฎหมายนี้ ได้แก่ ประเทศเยอรมัน เป็นต้น

---

[15] ปพัฒน์ วสุธวัช, “อ้างแล้ว”, หน้า 26

[16] คณิต ณ นคร, “อ้างแล้ว”, หน้า 402

**4.2 หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ**[17]

ในการดำเนินคดีอาญาตามหลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจนี้ เมื่อพนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนและสรุปสำนวนการสอบสวนส่งมาให้พนักงานอัยการแล้ว ถ้าปรากฏจากการตรวจสำนวนการสอบสวนของพนักงานอัยการว่ามีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิดจริง พนักงานอัยการ ก็ยังสามารถที่จะมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีต่อศาลได้ และแม้พนักงานอัยการได้ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลแล้วก็สามารถที่จะถอนฟ้องคดีในภายหลังได้

หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ จึงเป็นหลักการที่ตรงกันข้ามกับหลักการฟ้องคดีอาญา ตามกฎหมาย ทั้งยังผ่อนคลายความเข้มงวดในการใช้กฎหมายอาญา และด้วยเหตุที่ปัจจุบันนี้วัตถุประสงค์ของการใช้โทษทางอาญาได้เปลี่ยนแปลงไปจากใช้เพื่อการแก้แค้นทดแทนระหว่างผู้เสียหายกับผู้กระทำความผิด โดยเห็นว่าการลงโทษควรมีความมุ่งหมายเพื่อการป้องกันทั่วไป กล่าวคือ มุ่งให้ผู้กระทำผิดเข้าใจว่าสมาชิก ส่วนใหญ่ในสังคมเห็นว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นสิ่งที่ผิด และสังคมส่วนรวมจะไม่นิ่งดูดายกับการกระทำเช่นนั้น ทั้งยังเป็นการเตือนสมาชิกอื่นในสังคมด้วยว่าถ้าหากมีการกระทำเช่นนั้นเกิดขึ้นอีกก็จะได้รับผลเช่นเดียวกัน อีกทั้งเห็นว่าการลงโทษนั้นควรเป็นไปโดยเหมาะสมกับความผิดและความสมควรตำหนิได้ในการกำหนดเจตจำนงที่จะกระทำของผู้กระทำผิด เพื่อให้ผู้กระทำความผิดได้แก้ไขและปรับปรุงตนเองไม่ให้กระทำความผิดเช่นนั้นอีกเมื่อกลับเข้าสู่สังคม

## 5. แนวความคิดของการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม

เป็นภารกิจหลักที่สำคัญอย่างยิ่งของรัฐหรือสังคม โดยที่มีความมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความผาสุกในรัฐหรือสังคมนั้นๆ แต่เนื่องจากแต่ละสังคมหรือชนชาติยอมมีเบื้องหลังความเป็นมาที่ต่างกันไป ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้แนวคิดและทัศนคติในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมมีความต่างกันออกไปด้วย ซึ่งอาจแบ่งเป็น 2 แนวคิดคือ “แนวคิดที่ว่าประชาชนมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย” และ “แนวคิดว่ารัฐมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย”

**5.1 แนวคิดที่ว่า “ประชาชนมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม”**

เริ่มจากการที่ประชาชนเกิดความคิดที่ ไม่วางใจอำนาจรัฐ ซึ่งมีพื้นฐานมาจากแนวความคิดเกี่ยวกับเสรีภาพของประชาชนอย่างเข้มข้นจนมีโน้มเอียงไปในทางปฏิเสธอำนาจรัฐ อาทิ ประเทศอังกฤษ จากแนวความคิดดังกล่าวจึงได้สถาปนาอำนาจรัฐสภาซึ่งถือกันว่าอำนาจ

[17] คณิต ณ นคร, “อ้างแล้ว”, หน้า 401

ดังกล่าวเป็นตัวแทนของประชาชนขึ้นมาคานอำนาจกษัตริย์ซึ่งเป็นอำนาจเดิม และในท้ายที่สุดอำนาจของรัฐสภาก็ถูกยอมรับว่าเป็นอำนาจสูงสุดการดำเนินคดีอาญาซึ่งถือเป็นภารกิจหนึ่งของรัฐจึงมีลักษณะเป็น “การดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน” (Popular Prosecution) โดยประชาชนทุกคนสามารถนำคดีมาฟ้องต่อศาลได้ โดยไม่คำนึงว่าตนจะเป็นผู้ที่เสียหายโดยตรงจากการกระทำความผิดนั้นหรือไม่ ดังนั้น ในประเทศที่มีแนวความคิดดังกล่าว อาทิ ประเทศอังกฤษ จึงไม่มีพนักงานอัยการ และในทางทฤษฎีถือกันว่าการดำเนินคดี เป็นการต่อสู้กันระหว่างคู่ความซึ่งต่างฝ่ายต่างก็มีสิทธิที่จะนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่ตนกล่าวขึ้นมาสนับสนุนข้ออ้างหรือข้อเถียงของตน และศาลจะต้องพิจารณาพิพากษาคดีไปตามพยานหลักฐานที่คู่ความนำมาแสดงต่อศาลนั้น และกำหนดให้ผู้ที่กล่าวอ้างข้อเท็จจริงใดขึ้นซึ่งส่วนมากจะเป็นโจทก์มีหน้าที่ต้องนำสืบถึงความจริงแห่งข้อเท็จจริงนั้นก่อนเสมอ[18]

**5.2 แนวคิดที่ว่า “รัฐมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคม”**

เป็นแนวคิดที่มีลักษณะที่ทำการเปลี่ยนตัว ผู้ถืออำนาจของรัฐจากกษัตริย์ซึ่งเป็นผู้ถือและใช้อำนาจดังกล่าวอยู่อย่างผูกขาดมาเป็นระบอบกษัตริย์ภายใต้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือเปลี่ยนรูปของรัฐจากราชอาณาจักร (Kingdom) มาเป็นรูปสาธารณรัฐ (Federal state) แต่จะอย่างไรก็ตามก็เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงผู้ถืออำนาจเท่านั้นแต่ในทางเนื้อหาแล้วยังคงยอมรับอำนาจของรัฐอยู่ ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวนี้เป็นแนวความคิดดั้งเดิมที่ได้ก่อตัวและพัฒนาขึ้นในกลุ่มประเทศแถบยุโรป

การดำเนินคดีอาญาตามแนวคิดที่ว่ารัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อยดังกล่าวแล้วนั้น จึงเป็น “การดำเนินคดีโดยรัฐ” (Public Prosecution) ซึ่งมีลักษณะเป็นการร่วมกันค้นหาความจริงในทางอาญาโดยผู้ที่มีความเกี่ยวข้องในการดำเนินคดีอาญา ไม่ว่าจะเป็นศาลก็ดี, อัยการก็ดี หรือแม้แต่ทนายความเองก็ดี ต่างก็ต้องร่วมกันค้นหาความจริงในทางอาญา และไม่มีลักษณะที่เป็นการดำเนินคดีอาญา โดยปล่อยให้คู่ความทั้งสองฝ่ายต่อสู้กัน ซึ่งตามแนวคิดนี้ถือกันว่าเมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นรัฐย่อมได้รับความเสียหาย รัฐจึงเป็นผู้มีสิทธิและหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาโดยการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนฟ้องร้องภายใต้พื้นฐานทางความคิดที่ว่ารัฐย่อมไม่อาจมองว่าประชาชนซึ่งเป็นสมาชิกของรัฐนั้นเป็นคู่ปรปักษ์ได้ ดังนั้น ในการดำเนินคดีอาญาจึงมีลักษณะเป็นการอำนวยความยุติธรรมโดยรัฐ ซึ่งผ่านไปยังองค์กรของรัฐ ตลอดจนเจ้าหน้าที่ของรัฐและมีความเป็นภาวะวิสัย (Objectivity) อย่างแท้จริง ดังนั้น ศาลเองก็ต้องมีความกระตือรือร้น (Active) ในการค้นหาความจริงในทางอาญาด้วย ศาลจึงสามารถถามพยานเอง เพื่อค้นหาความจริงดังกล่าวจนเป็นที่พอใจ โดยที่การดำเนินการค้นหาความจริงนั้นจะไม่ถูกจำกัดอยู่กับหลักเกณฑ์

[18] ปพัฒน์ วสุธวัช, “อ้างแล้ว”, หน้า 31

ในเรื่องของพยานหลักฐานและการรับฟังพยานหลักฐาน โดยในการดำเนินคดี ตามแนวคิดนี้จะมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญที่ว่าในการดำเนินคดีอาญานั้นจะใช้วิธีการที่ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยตกอยู่ในฐานะเป็น “กรรมในคดี” หรือเป็นเพียงวัตถุที่ถูกซักฟอกไม่ได้เท่านั้น ด้วยเหตุดังกล่าวแล้วการค้นหาความจริงในศาลภายใต้แนวคิดนี้จึงไม่มีเรื่องภาระการพิสูจน์หรือหน้าที่นำสืบอีกทั้งไม่มีการเผชิญหน้ากับพยานที่เป็นปฏิปักษ์ซึ่งเป็นระบบของการถามค้าน (Cross – examination) แต่อย่างใด และอาจเรียกการค้นหาความจริงทางอาญาในลักษณะนี้ได้ว่า “หลักการค้นหาความจริงในเนื้อหา” (Inquisitionsprinzip)

## 6. แนวคิดเกี่ยวกับการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

### 6.1 หลักนิติรัฐ[19]

แนวความคิดพื้นฐานของนิติรัฐก็คือ การจำกัดอำนาจของรัฐโดยกฎหมาย ภาครัฐต้องผูกพันอยู่กับหลักการพื้นฐาน และคุณค่าทางกฎหมายโดยไม่อาจบิดพลิ้วได้ หลักนิติรัฐเรียกร้องให้รัฐดำเนินการในด้านต่างๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแท้จริงในสังคม ซึ่งการบรรลุวัตถุประสงค์ก็ต้องมีการสร้างระบบการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่มีประสิทธิภาพและมีการยอมรับให้มีองค์กรตุลาการ (ศาลรัฐธรรมนูญ) ขึ้นมาโดยเฉพาะเพื่อให้องค์กรดังกล่าวช่วยปกป้องคุณค่าในรัฐธรรมนูญ[20]

ปัจจุบันเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปในระบบกฎหมายเยอรมันว่า หลักนิติรัฐมีองค์ประกอบสำคัญ 2 ส่วนดังนี้ คือ

***6.1.1 องค์ประกอบในทางรูปแบบของหลักนิติรัฐ*** คือ การที่รัฐผูกพันตนเองไว้กับกฎหมายที่องค์กรของรัฐตราขึ้น ตามกระบวนการที่รัฐธรรมนูญกำหนดขึ้นหรือที่รัฐธรรมนูญมอบอำนาจไว้ ทั้งนี้ เพื่อจำกัดอำนาจของรัฐลง เมื่อพิจารณาในทางรูปแบบแล้ว ย่อมเห็นได้ว่าหลักนิติรัฐมุ่งประกันความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของบุคคล

***6.1.2 องค์ประกอบในทางเนื้อหาของนิติรัฐ*** คือ การที่รัฐประกันสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของราษฎร โดยกำหนดให้บทบัญญัติว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ มีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ เรียกร้องให้รัฐต้องกระทำการ โดยยุติธรรมและถูกต้อง พิจารณาในทางเนื้อหา นิติรัฐ ย่อมต้องเป็นยุติธรรมรัฐ (Gerechtigkeitsstaat)

---

[19] หยุด แสงอุทัย, หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, กรุงเทพมหานคร: วิญญชน, 2538, หน้า 123-124

[20] สมยศ เชื้อไทย, คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป, กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์, 2535, หน้า 127

ในทางปฏิบัติเป็นไปได้เสมอที่หลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะกับหลักความยุติธรรมอาจจะขัดแย้งกัน เป็นหน้าที่ขององค์กรนิติบัญญัติที่จะพยายามประสานสองหลักการนี้เข้าด้วยกัน และในบางกรณีจะต้องตัดสินใจว่าจะใช้หลักการใดเป็นหลักการนำ บ่อยครั้งที่องค์กรนิติบัญญัติตัดสินใจเลือกหลักความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะเพื่อประกันความมั่นคงในระบบกฎหมาย อาทิ การกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับอายุความไว้ในระบบกฎหมาย เป็นต้น

**6.2 หลักนิติธรรม**[21]

เป็นหลักการพื้นฐานในระบบกฎหมายอังกฤษ โดยมีความคิดที่ว่า “มนุษย์ไม่ควรต้องถูกปกครองโดยมนุษย์ด้วยกันเอง” แต่จะต้องถูกปกครองโดยกฎหมาย นักกฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่มีบทบาทมากที่สุดคนหนึ่งในการช่วยพัฒนาหลักนิติธรรมก็คือ A.V. Dicey ตำราของเขาที่ชื่อว่า “Introduction to the Study of the Law of the Constitution” ในปัจจุบันกลายเป็นตำรามาตรฐาน และเป็นตำราที่นักกฎหมายรัฐธรรมนูญอังกฤษส่วนใหญ่ต้องอ้างอิงเมื่อจะต้องอธิบายความหมายของหลักนิติธรรม

Dicey ได้อธิบายไว้ว่า “หลักนิติธรรมจะต้องสัมพันธ์ใกล้ชิดกับความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา” และหลักนิติธรรมนั้นย่อมมีเนื้อหาสาระที่สำคัญ คือ “บุคคลทุกคนย่อมเสมอภาคกันต่อหน้ากฎหมาย” บุคคลไม่ว่าจะในชนชั้นใดย่อมต้องตกอยู่ภายใต้กฎหมายปกติธรรมดาของแผ่นดิน (the ordinary law of the land) ซึ่งบรรดาศาลธรรมดาทั้งหลาย (ordinary courts) จะเป็นผู้รักษา ไว้ซึ่งกฎหมายดังกล่าว หลักนิติธรรมในความหมายนี้ย่อมปฏิเสธความคิดทั้งหลายทั้งปวงที่จะยกเว้นมิให้บรรดาเจ้าหน้าที่ทั้งหลายต้องเคารพต่อกฎหมาย บุคคลทั้งหลายย่อมไม่ต้องถูกลงโทษ หากไม่ได้กระทำการ อันผิดกฎหมายและไม่มีผู้ใดทั้งสิ้นแม้แต่กษัตริย์ที่จะอยู่เหนือกฎหมายได้ เราจะเห็นได้ว่าหลักนิติธรรมตามแนวความคิดของ Dicey นี้จะมุ่งเน้นไปที่ความผูกพันต่อกฎหมายของฝ่ายบริหาร ไม่ได้เรียกร้องฝ่ายนิติบัญญัติ ให้ต้องผูกพันต่อกฎเกณฑ์อื่นใดในการตรากฎหมาย

ดังนั้น ประเทศที่ยึดตามหลักนิติธรรม จึงปฏิเสธการจัดตั้งศาลปกครองขึ้นมาเป็นอีกระบบศาลหนึ่งเคียงคู่ขนานกันกับศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดา โดย Dicey เห็นว่าหากจัดให้มีศาลปกครองหรือองค์กรอื่นซึ่งไม่ใช่ศาลยุติธรรมหรือศาลธรรมดาทำหน้าที่ตัดสินคดีปกครอง (ดังที่ปรากฏอยู่ในประเทศฝรั่งเศสในเวลานั้น) แล้ว บรรดาข้าราชการต่างๆ ที่ถูกฟ้องในศาลปกครองว่ากระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายย่อมอยู่ในฐานะที่ได้เปรียบกว่าราษฎรทั่วไป ซึ่ง Dicey เห็นว่าไม่ถูกต้อง แนวความคิดนี้ได้รับการยึดถือและเดินตาม ในบรรดาประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายอังกฤษจนถึงปัจจุบันนี้

---

[21] มานิต จุมปา, คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ 3, กรุงเทพมหานคร: วิ.พริ้น (1991), 2554, หน้า 64

โดยเหตุที่ในระบบกฎหมายอังกฤษ รัฐสภาเป็นผู้ทรงอำนาจสูงสุด ผลที่เกิดขึ้นตามมาก็คือ ศาลของอังกฤษไม่อำนาจที่จะตรวจสอบว่ากฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือชอบด้วยกฎหมายใดๆ หรือไม่ กล่าวในทางทฤษฎีแล้ว รัฐสภาอังกฤษสามารถตรากฎหมายให้มีเนื้อหาสาระอย่างไรก็ได้ทั้งสิ้น สิทธิมนุษยชนหรือสิทธิพลเมืองไม่ได้ มีฐานะเป็นกฎหมายที่สูงกว่ากฎหมายอื่นใดที่จะผูกพันรัฐสภาอังกฤษได้ ระบบการประกันสิทธิเสรีภาพของบุคคลในอังกฤษจึงแตกต่างจากหลายๆ ประเทศ โดยเฉพาะประเทศภาคพื้นยุโรปที่ถือว่าสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลนั้นมีค่าบังคับในระดับรัฐธรรมนูญ และย่อมผูกพันรัฐสภาในการตรากฎหมายด้วย อย่างไรก็ตาม ไม่พึงเข้าใจว่าระบบกฎหมายอังกฤษไม่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล ในทางปฏิบัติสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองโดยกฎหมายของรัฐสภาและโดย Common Law ที่พัฒนามาโดยศาลในมาตรฐานที่ไม่ต่ำกว่าประเทศอื่นๆ ในภาคพื้นยุโรปเลย

## 7. การตรวจสอบ ถ่วงดุลองค์กรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

กระบวนการยุติธรรมนอกจากจะเป็นกลไกสำคัญของสังคมในการบังคับใช้กฎหมายเพื่ออำนวยความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนแล้ว ยังเป็นกระบวนการที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ด้วยเหตุนี้กระบวนการยุติธรรมที่ดีจึงต้องสร้างหลักประกันที่เหมาะสม[22] ซึ่งกระบวนการตรวจสอบต่างๆ โดยทั่วไปแล้ว จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อให้องค์กรต่างๆ รวมทั้งเจ้าพนักงานในองค์กรนั้นดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย การตรวจสอบและถ่วงดุลในการกระบวนการยุติธรรมทางอาญาจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจของเจ้าพนักงานในองค์กรต่างๆ ไม่ให้มีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่รัฐธรรมนูญได้ให้ ความคุ้มครองไว้เพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือใช้อำนาจไปในทางที่มิชอบจนก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน

แนวความคิดการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนถือกำเนิดขึ้นในประเทศอังกฤษโดยปรากฏในแมกนาคาร์ต้า (Magna Carta) ซึ่งเป็นเอกสารทางประวัติศาสตร์ที่แสดงถึงการคุ้มครองสิทธิที่มีชื่อเสียง ไปทั่วโลก โดยข้อความที่สำคัญที่ถือเป็นจุดกำเนิดหลักประกันสิทธิในคดีอาญาคือ บุคคลใดจะถูกจับกุม กักขัง ขับไล่ หรือริบทรัพย์สินหาได้ไม่ เว้นเสียแต่จะได้รับการพิจารณาโดยบุคคลเช่นเดียวกับเขา และมีกฎหมายบัญญัติไว้ ต่อมาหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไม่ว่าจะเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้เสียหายก็ได้รับการคุ้มครองมากยิ่งขึ้น ดังตัวอย่างเช่น

---

[22] ชาญเชาน์ ไชยานุกิจ, “สิทธิมนุษยชนกับบการะบวนการยุติธรรม”, *บทบัณฑิตย์, 55*, 4, (ธันวาคม 2542), หน้า 168

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนมีหลักการสำคัญที่แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า มนุษย์ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน แม้บุคคลนั้นจะถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำความผิดทางอาญาก็ตาม การจับกลุ่มกักขังรวมทั้ง การปฏิบัติต่อผู้ถูกกล่าวหาจะต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ข้างต้น ซึ่งต้องอาศัยอำนาจโดยบทบัญญัติของกฎหมายที่บัญญัติไว้และต้องปฏิบัติต่อบุคคลดังกล่าวโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ อีกทั้งได้มีหลักปกป้องคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดอาญาอีกด้วยว่าทุกคนมีสิทธิ์โดยเสมอภาคเต็มที่ในการที่จะได้รับการพิจารณาที่เป็นธรรมและเปิดเผยจากศาลที่เป็นอิสระและมีความเที่ยงทำอีกครั้งบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิดอาญามีสิทธิ์ที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ ว่ามีความผิดจริง[23]

กฎมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการบริหารกระบวนการยุติธรรมสำหรับเยาวชน ซึ่งได้รับการรับรองโดยที่ประชุมสมัชชาทั่วไปโดยมติที่ 40/33 เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน พ.ศ. 2528 กำหนดให้การดำเนินคดีอาญาแก่เยาวชนในทุกขั้นตอนและทุกระดับ ตั้งแต่การสอบสวนฟ้องร้องการพิจารณาพิพากษาตลอดจนการจัดการตามคำพิพากษา จะต้องมีการจัดวางมาตรการในการใช้ดุลพินิจในทุกขั้นตอนและทุกระดับให้มีความมีการตรวจสอบที่เพียงพอและเหมาะสม รวมถึงกำหนดให้ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจจะต้องมีคุณสมบัติพิเศษและได้รับการฝึกอบรมมาเป็นพิเศษในการที่จะใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่และออกคำสั่ง อันเป็นระบบตรวจสอบและถ่วงดุลเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้โดนพินิจโดยไม่ชอบและเพื่อเป็นมาตรการในการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่เป็นเยาวชน (ข้อ 6)[24]

แนวทางว่าด้วยบทบาทของอัยการซึ่งได้รับการรับรองโดยที่ประชุมขององค์การสหประชาชาติ ว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดครั้งที่ 8 ณ กรุงฮาวาน่าของประเทศคิวบา เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม ถึง 7 กันยายน ค.ศ. 1990 กำหนดให้ประเทศที่อัยการมีอำนาจดำเนินคดีโดยใช้ดุลพินิจจะต้องมีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับที่เปิดเผยกำหนดแนวทางการปฏิบัติเพื่อส่งเสริมความยุติธรรมและความถูกต้องแน่นอนในการสั่งคดี ซึ่งรวมถึงทั้งก่อนฟ้องและไม่ฟ้องคดีด้วย จากบทบัญญัติดังกล่าวจะเห็นได้ว่ามุ่งคุ้มครองและอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนผู้เสียหายจากการก่ออาชญากรรมโดยกำหนดกลไกในการควบคุมการใช้ดุลยพินิจของอัยการไม่ให้เป็นไปตามอำเภอใจหรือใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ (ข้อ 17)

---

[23] ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 11(1)

[24] กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ, มาตรฐานองค์กรสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา, 2545, หน้า 81

ดังนั้น การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของภาครัฐที่ทุจริตต่อหน้าที่ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารระดับสูงหรือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่จะต้องมีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจและดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีดังกล่าวให้ใช้อำนาจอยู่ในขอบเขตของกฎหมายและใช้อำนาจอย่างมีภาวะวิสัยจนทำให้การดำเนินคดีดังกล่าว มีความเป็นธรรมและไม่เป็นไปตามอำเภอใจและมีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้

# บทที่ 3
# การดำเนินคดีอาญาคดีทุจริตตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ

การตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยมีทั้งระบบปกติและระบบพิเศษ[25] กล่าวคือสำหรับระบบปกติอันได้แก่กระบวนการทางอาญาและกระบวนการในทางวินัยซึ่งจะพบว่ามีอุปสรรคและข้อบกพร่องบางประการที่ทำให้กระบวนการตรวจสอบและนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือการตรวจสอบการทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามักไม่ได้รับความร่วมมือในการสืบสวนสอบสวนจากบุคคลที่เกี่ยวข้องเพราะบุคคลเหล่านั้นล้วนแล้วแต่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดทั้งสิ้นทำให้การได้มาซึ่งพยานหลักฐานเป็นไปโดยยากลำบากประกอบกับการพิสูจน์ความผิดทางอาญานั้นตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบวิธีพิจารณาที่ถือว่า หน้าที่นำสืบตกเป็นของโจทย์ และต้องนำสืบให้ศาลปราศจากความสงสัยว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริงหรือไม่เช่นนี้ก็เป็นการยากในการพิสูจน์ความผิด และการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษยิ่งไปกว่านั้น ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นผู้ที่มีอิทธิพลสูงกระบวนการตรวจสอบก็ยิ่งทวีความยากลำบากมากยิ่งขึ้น

จากข้อบกพร่องของการตรวจสอบการทุจริตในระบบปกติ ได้ทำให้เกิดแนวคิดพยายามสร้างการตรวจสอบการทุจริตในระบบพิเศษที่มีมาตรการในการตรวจสอบแตกต่างไปจากเดิมและมีองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่โดยเฉพาะการตรวจสอบการทุจริตในระบบพิเศษดังกล่าวมีการพัฒนามาโดยตลอด โดยแนวทางการดำเนินการในระบบพิเศษดังกล่าวแบ่งออกได้เป็น 3 ช่วงเวลา โดยเริ่มช่วงแรกตั้งแต่ พ.ศ. 2488 ถึง พ.ศ. 2516 ที่การตรวจสอบการทุจริตในระบบพิเศษเป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่อง และมีการบังคับใช้ในระยะเวลาอันสั้น จนกระทั่งภายหลังได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ทำให้เกิดโครงสร้างและกลไกในการตรวจสอบการทุจริตที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นแต่อย่างไรก็ตามการตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการก็มีข้อบกพร่องบางประการอันนำไปสู่การจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ขึ้นในปัจจุบัน

---

[25] สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ, กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2546, หน้า 5-6

## 1. การดำเนินคดีกับอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในชั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช.

แม้จะมีการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ป. ขึ้นเพื่อดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐแล้วก็ตามแต่ปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบไม่ได้ลดน้อยลงตรงกันข้ามกลับทวีความรุนแรงยิ่งกว่าเดิม และวิธีการทุจริตมีความสลับซับซ้อนมากขึ้นมีการทำกันเป็นกระบวนการ มีเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้องแสดงให้เห็นถึงการขาดประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ป. จึงเกิดแนวคิดที่จะสร้างกลไกการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้นใหม่จนในที่สุดมีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญใหม่เพื่อปฏิรูปการเมือง[26]

### 1.1 ความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ในการจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จากการปฏิรูปการเมืองนำไปสู่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่สำคัญคือ ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปโดยสุจริตโดยปรับปรุงโครงสร้างและกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นจึงจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยนำข้อบกพร่องของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่ว่าจะเป็นการขาดความเป็นอิสระและเป็นกลาง การมีอำนาจหน้าที่จำกัดและมีกระบวนการสืบสวนสอบสวนและวินิจฉัยที่ไม่เหมาะสมมาปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้เป็นไปตามความมุ่งหมาย 2 ประการ คือ

ประการแรก ต้องการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นกลางและมีความอิสระ มีบทบาทในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมื่อและเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยสร้างสถานะขององค์กรให้มีความมั่นคงไม่อาจถูกยุบเลิกหรือเปลี่ยนแปลงได้โดยง่ายรวมถึงกำหนดกระบวนการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช. อำนาจหน้าที่ และกระบวนพิจารณาไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อมิให้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย นอกจากนี้ยังกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้อย่างเหมาะสมชัดเจน กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งที่ยาวและให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวเปลี่ยนแปลงกระบวนการที่ได้มาซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้มีกรรมการสรรหาเสนอรายชื่อให้วุฒิสภาที่มีความเป็นกลางเลือก และกำหนดให้มีสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นโดยไม่ขึ้นกับองค์กรใด

---

[26] “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 45 -53

ประการที่สอง การป้องกันและปราบปรามการทุจริตมีความรอบด้านด้วยกลไกที่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ มีการตรวจสอบในด้านความผิดทางวินัย ความผิดทางอาญา และการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบเพื่อการถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยมีการแบ่งแยกกระบวนการตรวจสอบทางกฎหมาย และการเมืองอย่างชัดเจนรวมทั้ง แบ่งแยกการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐทั่วไป นอกจากนี้สภาพปัญหาที่มีอยู่เดิมซึ่งเกิดจากกลไกการปราบปรามการทุจริตก็ได้รับการแก้ไขไม่ว่าจะเป็นการไต่สวนข้อเท็จจริง การตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน การให้มีอำนาจขอให้ศาลออกหมายจับและหมายค้นการชี้มูลความผิดทางวินัยและอาญา ตลอดจนกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นรองรับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ

**1.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.**

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานในกรณีดังต่อไปนี้

***1.2.1 กรณีการดำเนินคดีอาญา***

การดำเนินคดีอาญาแยกออกเป็น 2 กรณี คือ

*1) การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง*

ในการณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีผู้กล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นว่ามีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง[27] รวมถึงบุคคลที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้หรือรับว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว[28]

---

[27] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 (1)

[28] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 30

*2) การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ*

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีเหตุอันควรสงสัยหรือมีผู้กล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ[29] ร่ำรวยผิดปกติกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหนาที่ในการยุติธรรม[30]

**1.3 ขั้นตอนการดำเนินคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช.**

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมถึงตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดด้วย ซึ่งการดำเนินคดีอาจแบ่งได้เป็น 3 ขั้นตอน คือ ชั้นการตรวจสอบเบื้องต้น ชั้นการไต่สวนข้อเท็จจริง ชั้นพิจารณาสำนวนการไต่สวนและการดำเนินการตามมติของกรรมการ ป.ป.ช.

***1.3.1 ขั้นตอนการดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้นและอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่***

การตรวจสอบเบื้องต้นหมายถึงการตรวจรับเรื่องกล่าวหาและการแสวงหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการใดๆ ที่เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้ที่ได้รับมอบหมายดำเนินการ หากตรวจสอบเบื้องต้นแล้วพบว่ามีข้อมูลหรือรายละเอียดไม่เพียงพอที่จะดำเนินการต่อไป หรือความผิดที่กล่าวหานั้นไม่ได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเป็นเรื่องที่ห้ามไม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้พิจารณาให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาไม่รับเรื่องดังกล่าวไว้พิจารณา หากคำกล่าวหาใดไม่มีเหตุที่จะไม่รับไว้พิจารณาดังกล่าวให้ดำเนินการไต่สวนต่อไป[31] ซึ่งในการตรวจสอบเบื้องต้นนั้นโดยส่วนมากคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้พนักงานไต่สวนเป็นผู้ดำเนินการซึ่งพนักงานไต่สวนจะดำเนินการตรวจสอบเบื้องต้นดังนี้

1) ขอทราบรายละเอียดเพิ่มเติมตามคำกล่าวหาจากผู้กล่าวหา

2) บันทึกถ้อยคำบุคคลใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่กล่าวหา

3) ขอทราบข้อเท็จจริงหรือขอเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากหน่วยงานของรัฐส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ สถาบันการเงินหรือจากบุคคลใดๆ มาประกอบการพิจารณา

4) ตรวจสอบสถานที่หรือท้องที่ที่เกิดเหตุหรือที่เกี่ยวข้องกับประเด็นตามคำกล่าวหา

---

[29] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 4

[30] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 (2)

[31] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 49

5) เข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานหรือสถาบันการเงิน

6) ปฏิบัติหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ในการจับกุม คุมขัง และปล่อยชั่วคราว สำหรับการจัดตัวให้ได้ตัวผู้ถูกกล่าวหามาดำเนินคดีต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ส่วนที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับโดยอนุโลม

7) เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบเบื้องต้น เลขาธิการหรือหัวหน้าพนักงานไต่สวนยังมีอำนาจมีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือส่งบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานใดๆ ตลอดจนมีอำนาจดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างที่ประกอบกิจการ เพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ตรวจสอบ [32]

การพิจารณาผลการตรวจสอบเบื้องต้นเมื่อพนักงานไต่สวนดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานจนครบถ้วนแล้วต้องจัดทำรายงานการตรวจสอบเบื้องต้นพร้อมเสนอข้อพิจารณาและความเห็นตามลำดับชั้นเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา โดยสามารถเสนอความเห็นได้ 2 แนวทาง คือ

ประการแรก หากเรื่องกล่าวหาใดไม่มีข้อมูลหรือรายละเอียดไม่เพียงพอที่จะดำเนินการต่อไปหรือความผิดที่กล่าวหานั้นไม่ได้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเป็นเรื่องที่ต้องห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับไว้พิจารณา ให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาไม่รับเรื่องกล่าวหาไว้พิจารณา

ประการที่สอง หากเรื่องกล่าวหาใดมีข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพียงพอต่อการไต่สวนต่อไปให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อมีมติให้ดำเนินการไต่สวนต่อไป[33]

---

[32] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 34

[33] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 45

### *1.3.2 ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง*

การไต่สวน หมายความว่า การแสวงหา รวบรวม และการดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ซึ่งในการไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถพิจารณาดำเนินการได้ดังนี้

1) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนเองทั้งคณะ

2) มอบหมายเลขาธิการ หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวนเป็นผู้ไต่สวนเบื้องต้น ซึ่งในการไต่สวนให้เลขาธิการ หัวหน้าพนักงานไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนดำเนินการเป็นคณะ ประกอบด้วยเลขาธิการหรือหัวหน้าพนักงานไต่สวนเป็นหัวหน้า พนักงานไต่สวนอย่างน้อยหนึ่งคนร่วมเป็นคณะ และอาจมีผู้ช่วยพนักงานไต่สวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยก็ได้ซึ่งในการไต่สวนปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานต้องกระทำโดยเลขา หัวหน้าพนักงานไต่สวนหนึ่งคน และผู้ช่วยพนักงานไต่สวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่อีกหนึ่งคน ซึ่งการไต่สวนเบื้องต้นนั้นองค์คณะไต่สวนต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้รับมอบหมาย

3) แต่งตั้งกรรมการ ป.ป.ช. ไม่น้อยกว่าสองคนและบุคคลอื่นเป็นคณะกรรมการไต่สวน ซึ่งในการแต่งตั้งบุคคลอื่นนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจแต่งตั้งจากหัวหน้าพนักงานไต่สวนหรือผู้ทรงคุณวุฒิ และคณะกรรมการไต่สวนมีอำนาจแต่งตั้งหัวหน้าพนักงานไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนและพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลือคณะกรรมการไต่สวนได้ โดยคณะกรรมการไต่สวนต้องดำเนินการไต่สวนให้แล้วเสร็จภายใน 1 ปี นับแต่วันที่ได้รับมอบหมาย[34]

ในการไต่สวนนั้นห้ามมิให้กรรมการ ป.ป.ช. กรรมการไต่สวน หัวหน้าพนักงานไต่สวน พนักงานไต่สวน ผู้ช่วยพนักงานไต่สวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งมีเหตุดังต่อไปนี้เข้าร่วมดำเนินการ คือ ได้รู้เห็นเหตุการณ์หรือเคยสอบสวนหรือพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหาในฐานะอื่นที่มิใช่ในฐานะกรรมการ ป.ป.ช. กรรมการไต่สวน หัวหน้าพนักงานไต่สวน พนักงานไต่สวน ผู้ช่วยพนักงานไต่สวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ มีส่วนได้เสียในเรื่องที่กล่าวหา มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นคู่สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดา หรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดในฐานะญาติหรือหุ้นส่วนหรือมีผลประโยชน์ร่วมกันหรือขัดแย้งกันทางธุรกิจกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา[35] และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการไต่สวนเห็นว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาว่ามีมูลความผิด ให้กรรมการ ป.ป.ช. แจ้งข้อกล่าวหา

---

[34] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 51

[35] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 7

ให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ แต่ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายองค์คณะไต่สวนเบื้องต้นในการแจ้งข้อกล่าวหาคณะไต่สวนเบื้องต้นต้องสรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานพร้อมทั้งความเห็นเสนอกรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลเพื่อพิจารณาให้แจ้งข้อกล่าวหาและให้พนักงานไต่สวนเป็นผู้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ ในกรณีที่กรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลเห็นว่าพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะแจ้งข้อกล่าวหา อาจมีคำสั่งให้คณะไต่สวนเบื้องต้นดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ โดยให้ระบุประเด็นข้อไม่สมบูรณ์ที่จะให้ดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมให้ครบถ้วนไว้ในคราวเดียวกันด้วย เมื่อคณะไต่สวนเบื้องต้นได้ทำการรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมดังกล่าวแล้วเห็นว่าพยานหลักฐานที่รวบรวมเพิ่มเติมเพียงพอที่จะแจ้งข้อกล่าวหา หรือไม่อาจหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมต่อไปได้ แต่กรรมการ ป.ป.ช. ที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลเห็นว่าพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะแจ้งข้อกล่าวหาหรือเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาว่าจะแจ้งข้อกล่าวหาหรือดำเนินการประการอื่นใดต่อไป[36] โดยในการแจ้งกล่าวหาให้มีหนังสือเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบ เมื่อผู้ถูกกล่าวหามาพบให้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยต้องแจ้งข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่กล่าวหาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดและแจ้งข้อกล่าวหาเท่าที่จะทำให้ผู้ถุกกล่าวหาเข้าใจข้อกล่าวหาได้ดีในกรณีที่กล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติให้แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกติสถานที่ตั้งของทรัพย์และที่อยู่ของผู้ครอบครองหรือมีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ พร้อมทั้งแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงสิทธิการคัดค้านผู้ที่มีเหตุต้องห้ามในการไต่สวนด้วย และในการแจ้งข้อกล่าวหาต้องจัดทำบันทึกแจ้งข้อกล่าวหาเป็นลายลักษณ์อักษรโดยสรุปสาระสำคัญของข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานโดยจัดทำบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาเป็น 2 ฉบับ เพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐานในสำนวนการไต่สวนหนึ่งฉบับและส่งให้ผู้ถูกกล่าวหา 1 ฉบับ และต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบถึงสิทธิในการนำทนายความหรือบุคคลที่ผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจไม่เกิน 3 คน เข้าฟังในการชี้แจงหรือให้ปากคำและให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อรับทราบไว้ด้วยและการสรุปสาระสำคัญในบันทึกแจ้งข้อกล่าวหานั้น ต้องไม่เป็นการเปิดเผยชื่อ ตำแหน่ง ที่อยู่ของผู้กล่าวหาหรือพยาน หรือข้อมูลอื่นใดอันเป็นเหตุให้ทราบถึงตัวผู้กล่าวหาหรือพยาน[37] ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาไม่มารับทราบข้อกล่าวหาให้จัดส่งบันทึกการแจ้งข้อกล่าวหาไปให้ผู้ถูกกล่าวหา โดยให้ทำบันทึกแจ้งข้อกล่าวหาเป็น 3 ฉบับ เพื่อเก็บไว้ในสำนวนการไต่สวนเบื้องต้น 1 ฉบับ และส่งไปให้ผู้ถูกกล่าวหา 2 ฉบับ เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาเก็บไว้ 1 ฉบับ และให้ผู้ถูกกล่าวหาลงลายมือชื่อและวันเดือนปีที่รับทราบส่งกลับคืนมารวมไว้ในสำนวนการไต่สวนหรือรายงานการไต่สวน

---

[36] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 72

[37] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 74

เบื้องต้น 1 ฉบับ และเมื่อพ้นกำหนด 15 วัน นับแต่วันที่ได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว แม้จะไม่ได้รับบันทึกแจ้งข้อกล่าวหาคืน หรือไม่ได้รับคำชี้แจงจากผู้ถูกกล่าวหาก็ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาและไม่ประสงค์ที่จะแก้ข้อกล่าวหา[38] และเมื่อแจ้งข้อกล่าวหาแล้วคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นเห็นว่าการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหายังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนต่อไป ให้ทำความเห็นเสนอกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งหยุดการปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราวซึ่งถ้าต่อมาผลการไต่สวนเบื้องต้นปรากฏว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลก็ให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีหนังสือแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาทราบโดยเร็วเพื่อดำเนินการให้ผู้ถูกกล่าวหากลับเข้าปฏิบัติหน้าที่ต่อไป[39] ซึ่งในการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาอาจชี้แจงด้วยวาจาหรือทำคำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาเป็นหนังสือก็ได้ และผู้ถูกกล่าวหาสามารถอ้างพยานบุคคลหรือพยานหลักฐานมาเองหรือจะอ้างพยานหลักฐานโดยของให้คณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นเรียกหรือไต่สวนพยานหลักฐานนั้นก็ได้[40] เมื่อผู้กล่าวหาได้รับทราบข้อกล่าวหาแล้วก่อนการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาผู้ถูกกล่าวหาอาจขอตรวจสอบพยานหลักฐานในสำนวนเพื่อประกอบการชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาได้[41] เมื่อคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นดำเนินการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้นเสร็จแล้วต้องจัดทำสำนวนการไต่สวนเสนอประธานกรรมการ ป.ป.ช. โดยสำนวนการไต่สวนต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

1) ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหา
2) เรื่องที่ถูกกล่าวหา
3) ข้อกล่าวหา คำแก้ข้อกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องที่ได้จากการไต่สวน
4) เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
5) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง
6) สรุปความเห็นเกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา[42]

---

[38] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 75

[39] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 76

[40] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 77

[41] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 79

[42] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 84

*1.3.3 ขั้นตอนการพิจารณาสำนวนการไต่สวนและดำเนินการตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.*

เมื่อคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นส่งสำนวนการไต่สวนแล้ว ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ให้จัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาสำนวนดังกล่าวภายใน 30 วัน ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้สำนักงาน ป.ป.ช. แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบภายใน 15 วัน และให้เปิดเผยเหตุผลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป[43] โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถมีมติให้ไต่สวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้มีการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้นเพิ่มเติมซึ่งอาจมอบหมายคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นชุดเดิม หรือแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นชุดใหม่ทำการไต่สวนเบื้องต้นเพิ่มเติมก็ได้ โดยคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นต้องทำการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้นเพิ่มเติมให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แล้วสรุปข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่ได้มาพร้อมทั้งอาจทำความเห็นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาหรือตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ[44]

## 2. การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในชั้นอัยการ

### 2.1 การฟ้องคดี

2.1.1 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติลงความเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพฤติกรรมการทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวนเอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็น พร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ไปยังอัยการสูงสุดภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีมติ เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป โดยไม่ต้องส่งตัวผู้ถูกกล่าวหาให้อัยการสูงสุดแต่ต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ[45] โดยอัยการสูงสุดต้องฟ้องคดีภายใน 180 วัน

---

[43] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 87

[44] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 86

[45] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 76

2.1.2 ส่วนการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายใน 180 วัน เช่นกัน[46] และเมื่อศาลที่มีเขตอำนาจพิพากษาในคดีที่อัยการสูงสุดเป็นโจทก์ตามสำนวนที่ได้รับจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ถ้าอัยการสูงสุดจะไม่อุทธรณ์หรือฎีกาอัยการสูงสุดต้องหารือกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อนในกรณีที่มีความเห็นต่างกันและไม่อาจหาข้อยุติได้ ให้อัยการสูงสุดพิจารณาดำเนินต่อไปโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมและประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ และชี้แจงเหตุผลให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป และเมื่ออัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจดังกล่าวแล้วจะถอนฟ้องไม่ได้เว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดเห็นว่าเห็นว่าเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมสมควรถอนฟ้อง[47]

**2.2 การตั้งคณะกรรมการร่วม**

ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ให้แจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยระบุข้อไม่สมบูรณ์ให้ครบถ้วนในคราวเดียวกันภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องในกรณีนี้ให้อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายละเท่ากันโดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายไม่เกินฝ่ายละห้าคนภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ รวมทั้งดำเนินการอื่นใดให้สำนวนการไต่สวนครบถ้วนสมบูรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน โดยให้คณะกรรมการร่วมมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประโยชน์ในการไต่สวน ให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือส่งบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อประโยชน์ในการไต่สวน ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนและหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกล่าวจะแล้วเสร็จ มีคำสั่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนชี้แจงข้อเท็จจริง อำนวยความสะดวก หรือให้ความช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

---

[46] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 93

[47] พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 94

ในกรณีที่คณะกรรมการร่วมไม่อาจหาข้อยุติได้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไปโดยจะยื่นฟ้องคดีเองก็ได้[48] ซึ่งขั้นตอนในการปฏิบัติกรณีที่อัยการสูงสุดแจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าสำนวนการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์ที่จะดำเนินคดีได้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำความเห็นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเร็วเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งผู้แทนฝ่ายคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อตั้งเป็นคณะกรรมการร่วมโดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นฝ่ายเลขานุการ และเมื่อคณะกรรมการร่วมดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานแล้ว และเห็นว่าหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ให้รายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบโดยเร็วในกรณีที่ไม่อาจหาข้อยุติในการฟ้องคดีได้ให้รายงานและเสนอความเห็นต่อคณะกกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปตามที่เห็นสมควรหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นควรฟ้องคดีต้อดำเนินการฟ้องคดีภายในกำหนดอายุความ[49]

## 3. การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศฝรั่งเศส

ฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบบประชาธิปไตยในระบบกึ่งประธานาธิบดี โดยมีประธานาธิบดีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเป็นประมุขของประเทศและเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และมีฝ่ายนิติบัญญัติอันประกอบด้วยสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี และวุฒิสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยอ้อมและหมุนเวียนออกจากตำแหน่งจำนวน 1 ใน 3 ทุก 3 ปี และมีศาลเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติตามหลักการแบ่งแยกอำนาจเช่นเดียวกับหลายๆ ประเทศ[50]

ประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยวและมีการจัดระบบบริหารราชการแผ่นดิน แบ่งออกเป็น 3 ระดับ ประกอบด้วย การบริหารส่วนกลาง การบริหารส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดและผู้ว่าราชการภาคทำหน้าที่เป็นผู้แทนรัฐบาลในส่วนภูมิภาค และมีอำนาจสำคัญในการกำกับดูและรวมตลอดถึงการฟ้องศาลปกครองเพื่อให้เพิกถอนการดำเนินการต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย[51] โดยในการควบคุมและตรวจสอบการทุจริตนั้นประเทศฝรั่งเศสได้จัดตั้งสถาบันเพื่อการป้องกันและควบคุมการทุจริต โดยแบ่งโครงสร้างของสถาบันออกเป็น 2 รูปแบบ คือ การป้องกันและการควบคุม

---

[48] "อ้างแล้ว", หน้า 4

[49] ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 92

[50] นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และสมคิด เลิศไพฑูรย์, การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส, กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ., 2543, หน้า 2

[51] คณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย, รายงานการวิจัยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ป.ป.ช., 2555, หน้า 100-101

**3.1 การป้องกัน**

ศูนย์บริการกลางเพื่อการป้องกันและควบคุมการทุจริต (Service central de prevention de la corruption: SCPC) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี 1993 มีโครงสร้างแบบหน่วยงานระหว่างองค์กรโดยขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและนายกรัฐมนตรี เป็นศูนย์กลางข้อมูลเกี่ยวกับการสืบค้นและการป้องกันการกระทำผิดที่เกี่ยวกับการทุจริตทั้งทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งการทุจริตในภาคเอกชนทั้งผู้บริหารและพนักงาน ผลประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การข่มขู่คุกคามอิทธิพลทางการค้า และการให้ความช่วยเหลือองค์กรตุลาการที่สืบสวนสอบสวนการกระทำผิดและองค์กรต่างๆ รายงานประจำปีของศูนย์กลางเพื่อการป้องกันและควบคุมการทุจริต จะเป็นบทสรุปของพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อการทุจริตที่เพิ่มมากขึ้น เป็นข้อเสนอที่วิเคราะห์และแนะนำเพื่อให้เกิดการป้องกันความเสียง นอกจากนี้ศูนย์ยังเสนอรูปแบบการฝึกอบรมเพื่อเป็นการบริการของรัฐเช่นจะปฏิบัติตนอย่างไรเพื่อช่วยให้การค้นหาสาเหตุของการฉ้อโกงและการทุจริตการสร้างตัวชี้วัดเพื่อพิสูจน์ความเป็นไปได้ในการระบุการสาธิตและการพิสูจน์การจัดการฉ้อฉลนอกจากนี้ยังมีการฝึกอบรมในสถาบันการศึกษาต่างๆ[52]

**3.2 การควบคุม**

การควบคุมส่วนมากส่วนมากดำเนินการภายในกระทรวงและหน่วยงานภาครัฐต่างๆ และมีผู้ตรวจการประจำกระทรวงโดยเฉพาะสถาบันตรวจสอบทางการคลังของกระทรวงการคลัง สถาบันตรวจสอบทางการบริหารของกระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคและการแข่งขันในกระทรวงการคลัง อย่างไรก็ตามแต่ละกระทรวงจะมีสถาบันตรวจสอบของตนเองเพื่อเป็นการสนับสนุนธรรมาภิบาลและเพื่อเป็นการควบคุมการบริหารกิจการภายในไม่ให้เกิดอธรรมมาภิบาลการฉ้อฉลและการทุจริต

การควบคุมรูปแบบอื่นๆ เช่น การควบคุมจากภายนอกอยู่ภายใต้การควบคุมจากโครงสร้างอำนาจรัฐการควบคุมแบบหนังนี้เป็นหน้าที่ของเขตท้องที่และศาลปกครอง เช่น ด้านการคลังจะถูกควบคุมดูแลโดยสภาผู้ตรวจสอบบัญชีท้องถิ่น หรือศาลบัญชีนอกจากนี้ยังมีกลไกรัฐสภาผ่านทางคณะกรรมการเฉพาะกิจเมื่อมีกรณีจำเป็น

นอกจากกรอบการทำงานที่กล่าวมาแล้วก็จะมีคณะกรรมการจริยธรรม 3 คณะ ซึ่งถูกตั้งขึ้นเมื่อปี 1995 และเป็นคณะกรรมการของแต่ละภาคส่วนทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนท้องถิ่นและส่วนสาธารณสุข คณะกรรมการดังกล่าวมีความสำคัญเนื่องจากมีการแปรรูปวิสาหกิจจำนวนมากไปเป็นของเอกชนเมื่อสิ้นทศวรรษ 1990 ซึ่งสร้างปัญหาเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งรับตำแหน่งในเอกชนในเวลาเดียวกัน ประกอบกับการกระจายอำนาจก็ทำให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นซึ่งเกี่ยวกับเศรษฐกิจ

---

[52] “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 114 - 115

ชุมชนนั้นอาจมีผลประโยชน์ขัดกันก็ได้ อย่างไรก็ดีคณะกรรมการทั้งสามได้ร่วมเป็นคณะกรรมการเดียวกันตามกฎหมายว่าด้วยความทันสมัยในการบริหารงานภาครัฐ (Act on Modernization de la function public) ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2007 คณะกรรมการนี้ประกอบด้วยตัวแทนจากศาลปกครอง ศาลบัญชี และบุคคลที่มีคุณสมบัติอีก 3 คนโดยได้รับการแต่งตั้งทุกๆ 3 ปี คดีที่ขึ้นสู่การวินิจฉัยมักเป็นกรณีเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่จะลาออกไปทำงานภาคเอกชนซึ่งคณะกรรมการจะมีเวลาวินิจฉัยหนึ่งเดือนคำขอต้องประกอบด้วยคำร้องของเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับหน้าที่ทางราชการและเอกชน ความเห็นของหน่วยงานและระเบียบของราชการและเอกชน จากนั้นจะมี rapporteur ทำหน้าที่นัดผู้ที่เกี่ยวข้องโดยมีประเด็นทางจริยธรรมหน่วยงานไม่จำต้องผูกพันตามความเห็น แต่ในทางข้อเท็จจริงมักจะปฏิบัติตามในแต่ละปีจะมีความเห็นเกี่ยวกับการไปทำงานเอกชน 5,000 ครั้ง นอกจากนี้ยังมีกรณีเจ้าหน้าที่เกษียณหางานเอกชนและเจ้าหน้าที่รัฐย้ายไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น[53]

## 4. การดำเนินคดีอาญาทั่วไปในประเทศฝรั่งเศส

### 4.1 ระบบการดำเนินคดีอาญา

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศสมุ่งเน้นการคานอำนาจระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมจึงไม่ได้ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐในองค์กรหนึ่งมีอำนาจกระทำการหลายอย่างและองค์กรในกระบวนการยุติธรรมจะรับผิดชอบในแต่ละขั้นตอนเท่านั้นไม่มีองค์กรใดมีอำนาจหน้าที่ตลอดกระบวนการอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด โดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาฝรั่งเศสแบ่งอำนาจหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ การสืบสวนของตำรวจและการฟ้องคดีของอัยการ การสืบสวนสอบสวนของผู้พิพากษา การพิจารณาคดีของศาล

สำหรับขั้นตอนที่ 1 และขั้นตอนที่ 2 ไม่มีการแบกแยกกันมากในทางปฏิบัติผู้พิพากษาสอบสวนจะมอบหมายให้ตำรวจเป็นผู้สอบสวน ดังนั้น ตำรวจจึงมีบทบาทสำคัญในทั้งสองขั้นตอนดังกล่าว บทบัญญัติที่ใช้ในการดำเนินคดีจะมีความแตกต่างตามประเภทคดีซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประการ คือ ความผิดอุกฤษฎ์โทษ ความผิดมัชฌิมโทษ และความผิดลหุโทษ

ตามระบบการดำเนินคดีอาญาของฝรั่งเศส การสอบสวนและการฟ้องร้องมีลักษณะเป็นกระบวนการเดียวกัน ถือว่าผู้มีอำนาจในการสอบสวนและฟ้องคดีอาญา คือ พนักงานอัยการซึ่งเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างแท้จริง ดังนั้น ในระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศฝรั่งเศสจึงมิได้แบ่งแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องคดีอัยการเป็นผู้รับผิดชอบ

---

[53] “เรื่องเดียวกัน”, หน้า 115

ในการสอบสวนโดยอาจทำการสอบสวนด้วยตนเองหรือมอบให้ตำรวจฝ่ายคดีดำเนินการสอบสวนแทน โดยอัยการเป็นผู้กำหนดทิศทางและกำกับดูแลการทำงานของตำรวจฝ่ายคดี การดำเนินคดีอาญาของฝรั่งเศสแบ่งออกเป็นสองขั้นตอน คือ ขั้นตอนการดำเนินคดีชั้นก่อนฟ้องและขั้นตอนการดำเนินคดีในชั้นศาล ในส่วนของขั้นตอนการดำเนินคดีในชั้นก่อนฟ้องประกอบด้วยองค์กรของรัฐ 3 องค์กร คือ องค์กรอัยการ ตำรวจฝ่ายคดี และผู้พิพากษาสอบสวน หรือผู้พิพากษาไต่สวน โดยทั้งสามองค์กรดังกล่าวต่างทำหน้าที่ร่วมกัน หรือประสานงานกันอย่างเป็นระบบระเบียบเพื่อตรวจสอบความจริงในคดีอาญา โดยมีพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนและการฟ้องคดีต่อศาล

**4.2 ระบบอัยการประเทศฝรั่งเศส**

โครงสร้างการทำงานของอัยการการทำงานของอัยการในประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะผูกพันอยู่กับอำนาจหน้าที่ของศาลดังต่อไปนี้

***4.2.1 อัยการประจำศาลฎีกา***

ศาลฎีกาฝรั่งเศสเป็นศาลที่พิจารณาแต่เฉพาะปัญหาข้อกฎหมายเท่านั้น ไม่มีอำนาจพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริง ดังนั้น แม้ตำแหน่งอธิบดีอัยการประจำศาลฎีกาจะถือว่าเป็นตำแหน่งสูงสุดของฝ่ายอัยการแต่อำนาจหน้าที่ของอธิบดีอัยการประจำศาลฎีกาอยู่ในกรอบการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ในประเด็นข้อกฎหมายเพื่อให้ศาลฎีการทำการวินิจฉัย อธิบดีประจำศาลฎีกาจะไม่มีบทบาทเข้ามาเกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งฟ้องคดีอย่างเช่นอัยการสูงสุดของประเทศไทยผู้มีอำนาจในการบริหารงานทางคดีและบังคับบัญชาพนักงานอัยการฝรั่งเศส คือ อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ และอัยการสาธารณรัฐซึ่งเป็นหัวหน้าอัยการในเขตอำนาจของศาลชั้นต้น

***4.2.2 อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์***

อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์เป็นตำแหน่งของอัยการที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของอัยการที่อยู่ในเขตที่ตนรับผิดชอบ ซึ่งจะเป็นผู้รับคำสั่งและนโยบายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและเป็นผู้ออกคำสั่งให้พนักงานอัยการภายในเขตอำนาจนำไปปฏิบัติ โดยมีอำนาจสั่งการให้อัยการสาธารณรัฐและพนักงานอัยการของตนรับนโยบายทางอาญาของรัฐบาลไปปฏิบัตินอกจากทำหน้าที่ทางตุลาการ เช่น การไปศาล การยื่นอทธรณ์คัดค้านคำวินิจฉัยของศาลที่อยู่ในอำนาจของอธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์

***4.2.3 อัยการแห่งสาธารณรัฐ***

อัยการสาธารณรัฐและอัยการผู้ช่วยเป็นตัวแทนพนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นและประจำศาลลูกขุนที่ตั้งอยู่ในเขตของศาลชั้นต้น ประจำศาลมัชฌิมโทษ และศาลอื่นที่เกี่ยวข้อง อัยการแห่งสาธารณรับมีอำนาจเฉพาะตัวที่สำคัญ คือ การฟ้องคดีอาญา ซึ่งแม้แต่อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ก็ไม่สามารถที่จะฟ้องคดีอาญาได้ด้วยตนเอง

**4.3 การสอบสวนคดีอาญา**

พนักงานอัยการฝรั่งเศสมีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญในการดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้อง ซึ่งการสอบสวนคดีอาญาของตำรวจฝ่ายคดีและผู้พิพากษาสอบสวนจะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของพนักงานอัยการโดยปกติเมื่อมีคดีอาญาเกิดขึ้น หรือมีการ้องทุกข์ การกล่าวโทษ ตำรวจฝ่ายคดีจะมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการไปจนกว่าการสอบสวนของผู้พิพากษาจะเริ่มขึ้นเมื่อผู้พิพากษาเข้ามาทำการสอบสวนแล้วตำรวจฝ่ายคดีจะปฏิบัติหน้าที่สอบสวนโดยอาศัยอำนาจของผู้พิพากษา กล่าวคือกระทำการในนามของผู้พิพากษานั้นเอง ดังนั้นความรับผิดชอบในการสอบสวนความผิดทางอาญาจึงเป็นหน้าที่ของสององค์การ คือ ตำรวจฝ่ายคดี และผู้พิพากษาสอบสวน แต่อยู่ภายใต้การอำนวยการของพนักงานอัยการ โดยผู้พิพากษาสอบสวนมีการใช้อำนาจในการสอบสวน 2 ช่องทาง คือ

***4.3.1 อำนาจการสอบสวน*** รวมทั้งที่ทำการสอบสวนด้วยตนเอง หรือมอบหมายให้ตำรวจฝ่ายคดีเป็นผู้สอบสวนแทนในรูปแบบการแนะนำอย่างเป็นทางการอำนาจการสอบสวนของผู้พิพากษามีอย่างกว้างขวาง โดยผู้พิพากษาสอบสวนมีอำนาจในการดำเนินการใดๆ ที่เห็นว่าจำเป็นในการค้นหาความจริง

***4.3.2 อำนาจทางตุลาการ*** ในการใช้อำนาจทางตุลาการผู้พิพากษาสอบสวนมีอำนาจจำกัดเสรีภาพของผู้ต้องหา ดำเนินการตรวจค้น และท้ายที่สุดมีอำนาจตัดสินใจว่าจะดำเนินคดีต่อไปหรือไม่

เห็นได้ว่าการสอบสวนคดีอาญาของฝรั่งเศสนั้นมีองค์กรสำคัญของรัฐ 3 องค์กร คือ พนักงานอยการ ตำรวจฝ่ายคดีหรือพนักงานสอบสวนซึ่งทั้งสององค์กรนี้อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร และผู้พิพากษาสอบสวนสอบสวนอันเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการมีบทบาทอำนาจหน้าที่ร่วมกันในการค้นหาตรวจสอบความจริงในคดีอาญา ซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในการค้นหาตรวจสอบความจริงในคดีอาญาซึ่งเป็นการปฏิบัติหน้าที่ที่มีลักษณะเชื่อมโยงประสานการปฏิบัติกันอย่างใกล้ชิดมีระบบการควบคุมตรวจสอบอย่างชัดเจนและการสอบสวนทั้งหมดอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของพนักงานอัยการผู้ซึ่งรับผิดชอบในการฟ้องคดีต่อศาล

**4.4 อำนาจฟ้องคดีอาญา**

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของฝรั่งเศสองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ฟ้องคดีอาญาคือองค์กรอัยการ ซึ่งประเทศฝรั่งเศสถือเป็นประเทศแรกที่มีการก่อตั้งองค์กรอัยการ[54] โดยอัยการฝรั่งเศสถูกจัดเป็นฝ่ายบริหาร ไม่ขึ้นกับศาลเพราะฉะนั้น ศาลจึงไม่มีอำนาจกำหนดหรือควบคุมอัยการในการปฏิบัติงานของอัยการ ไม่ว่าจะเป็นโดยทางวาจาหรือโดยการแถลงไว้ในคดี นอกจากนี้ศาลจะไม่รับคำพิพากษาที่ตำหนิอัยการซึ่งจะถูกยกเลิกโดยถือเป็นการละเมิดอำนาจของอัยการ เพราะฝรั่งเศสยึดถือหลักที่ว่า “รัฐ” เป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมอย่างเคร่งครัด ฉะนั้น การฟ้องคดีอาญาจึงเป็นภาระหน้าที่ของรัฐแต่ผู้เดียว ตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ โดยที่ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส ได้บัญญัติให้อำนาจแก่อัยการเป็นผู้ใช้อำนาจสอบสวนในการควบคุมการสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถรับคำร้องทุกข์กล่าวโทษและพิจารณาว่าจะต้องดำเนินการต่อไปอย่างไร และฟ้องดำเนินคดีอาญาในฐานะตัวแทนของรัฐ ดังนั้น ประชาชนที่เป็นผู้เสียหายจึงไม่มีอำนาจที่จะฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาได้เอง แต่ผู้เสียหายสามารถร้องทุกข์กล่าวโทษต่อตำรวจ อัยการ หรือผู้พิพากษาสอบสวนได้ แต่การสอบสวนคดีอาญาจะอยู่ภายใต้การควบคุมของพนักงานอัยการเท่านั้น โดยอัยการจะใช้ดุลยพินิจสั่งไม่ฟ้องก็ต่อเมื่อผู้ต้องหาไม่ได้กระทำความผิด หรือพยานหลักฐาน ไม่ชัดเจนเพียงพอ หรือเป็นความผิดเล็กน้อย หรือเห็นว่าเป็นการกระทำความผิดโดยมีเหตุอันสมควร ซึ่งหากมีการฟ้องคดีขึ้นจะเกิดความเสียหายแก่สังคมมากกว่า

แต่เมื่ออัยการฝรั่งเศสฟ้องคดีอาญาไปแล้วจะไม่สามารถถอนฟ้องคดีได้[55] เพราะกฎหมายฝรั่งเศส มีหลักการที่ว่าจะต้องให้จำเลยได้รับการพิจารณาจนถึงที่สุดว่ามิได้กระทำผิด แต่ไม่มีกฎหมายห้ามมิให้ผู้เสียหายถอนคำร้องทุกข์ หากผู้เสียหายถอนคำร้องทุกข์โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแจ้งความร้องทุกข์นั้น ถือเป็นสาระสำคัญในการดำเนินคดีตามนัยของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส ซึ่งจะทำให้การดำเนินคดีอาญานั้นสิ้นสุดลง และจะไม่เป็นการเหมาะสมหากอัยการจะดำเนินคดีต่อไปจนศาลมีคำพิพากษาอัยการมีแต่สิทธิ ที่จะร้องขอต่อศาลว่าการพิพากษาของศาลที่จะมีขึ้นต่อไปหลังจากที่ได้มีการถอนคำร้องทุกข์แล้วเป็นเรื่อง ที่ไม่ถูกต้องตามกาลเทศะเท่านั้น

---

[54] อุดม รัฐอมฤต, “การฟ้องคดีอาญา”, *วารสารนิติศาสตร์, 22*, 2, 2538, หน้า 486

[55] โกเมน ภัทรภิรมย์, ชีวิตและผลงาน ดร.โกเมน ภัทรภิรมย์, กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2526, หน้า 93

แต่เมื่อใดที่ยังไม่มีการฟ้องคดีอาญา ไม่ว่าจะเป็นเพราะโดยยังไม่พิจารณาสั่งหรือโดยการพิจารณาสั่ง ไม่ฟ้องแล้วก็ตาม หากคดีดังกล่าวเป็นคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญาที่ผู้เสียหายสามารถใช้สิทธิทางศาลเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนทางแพ่งได้แล้ว ผู้เสียหายก็ย่อมสามารถฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญานั้นได้ อันเป็นการผ่อนคลายหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ แต่กรณีดังกล่าวจะต้องทำการไต่สวนในส่วนของคดีอาญาด้วย ซึ่งส่งผลให้อัยการจะต้องมีบทบาทเข้ามาแถลงการณ์ให้ศาลรับรู้ว่า จำเลยกระทำความผิดอาญาแล้วหรือไม่ อันเป็นวิธีการบังคับให้อัยการต้องเข้ามาดำเนินคดีอาญาซึ่งอาจถือว่าเป็นการยื่นฟ้องคดีอาญาในทางอ้อมก็ได้ เพราะก่อนที่ศาลจะพิจารณาคดีในส่วนแพ่งได้ศาลจะต้องพิจารณาข้อกล่าวหาในส่วนของคดีอาญาก่อนวิธีการนี้เป็นการถ่วงดุลและตรวจสอบอำนาจในการสั่งไม่ฟ้องของอัยการโยผู้เสียหายที่เป็นประชาชน

นอกจากผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องกับคดีอาญา เพื่อโน้มนำให้อัยการเข้ามาดำเนินคดี ในส่วนอาญาอันเป็นการรักษาประโยชน์ของตนได้แล้ว ยังมีหน่วยราชการบางหน่วยที่สวนอำนาจในการฟ้องคดีอาญา ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดอันขัดต่อประโยชน์ซึ่งอยู่ในความอำนวยการหรืออยู่ในการกำกับดูแลของหน่วยราชการนั้นๆ อีกด้วย เช่น ข้าราชการศุลกากรซึ่งเป็นเจ้าพนักงานในหน่วยราชการเกี่ยวกับภาษี มีอำนาจฟ้องจำเลยในเรื่องเกี่ยวกับภาษีได้ จะเห็นได้ว่าอัยการฝรั่งเศส เป็นแต่เพียงผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาทั่วไปเท่านั้น ส่วนคำว่า “เจ้าพนักงานซึ่งได้รับหน้าที่ตามกฎหมายนั้น” หมายรวมถึงข้าราชการในหน่วยงานอื่นด้วยไม่ได้หมายความถึงแต่เฉพะอัยการเท่านั้น

**4.5 การควบคุมดุลยพินิจของอัยการฝรั่งเศส**

ตามประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสที่กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่าอัยการฝรั่งเศสมีดุลยพินิจไม่จำเป็นต้องฟ้องคดีอาญาทุกเรื่อง ตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลยพินิจ อย่างไรก็ดีการใช้ ดุลยพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของอัยการฝรั่งเศสยังคงต้องถูกควบคุมและตรวจสอบจากองค์กรต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการควบคุมตรวจสอบภายใน หรือเป็นการควบคุมตรวจสอบจากภายนอกดังจะกล่าวต่อไปนี้

***4.5.1 การควบคุมและตรวจสอบภายใน***[56] คือการใช้อำนาจขององค์กรอัยการด้วยกันเองเป็นผู้ทำการตรวจสอบ ด้วยการควบคุมการสั่งคดีตามระบบการบังคับบัญชาคล้ายกับของอัยการไทย

---

[56] อุทัย อาทิเวช, กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศฝรั่งเศส, ใน *ประมวลสาระชุดวิชาการบริการงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง*, เล่ม 1, หน่วยที่ 5, นนทบุรี: สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2543, หน้า 5 - 6

เนื่องจากอัยการฝรั่งเศสมีการจัดโครงสร้างให้ขึ้นตรงกับฝ่ายบริหาร อยู่ในความควบคุมดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส บัญญัติให้รัฐมนตรีมีอำนาจเหนืออัยการประจำศาลฎีกาซึ่งเป็นตำแหน่งเดียว โดยทำหน้าที่ดูแลคดีเฉพาะที่เข้ามาสู่เขตอำนาจของอัยการประจำศาลฎีกาอันเป็นอำนาจในการตรวจสอบภายใน ในระดับศาลสูงเท่านั้น แต่ทั้งนี้ จะไม่มีอำนาจเหนืออัยการประจำศาลอุทธรณ์ อัยการประจำจังหวัด และอัยการที่ประจำในศาลอื่นๆ

อำนาจในการตรวจสอบภายใน ในระดับศาลจังหวัด จะให้เป็นอำนาจของอธิบดีอัยการศาลจังหวัด และอัยการผู้ช่วยประจำศาลแขวง

การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและเป็นผู้รับผิดชอบ ด้านการปฏิบัติงานด้านคดีของอัยการฝรั่งเศสต่อสภานิติบัญญัตินั้น ทำให้รัฐมนตรีจะต้องรับผิดชอบงาน ด้านการดำเนินคดีของอัยการโดยตรง[57] ซึ่งหากอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีทั้งๆ ที่น่าจะฟ้องรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของฝ่ายบริหาร อาจมีคำสั่งไปยังอัยการประจำศาลฎีกาหรืออัยการ ศาลอุทธรณ์ให้มีการฟ้องคดีดังกล่าวได้ กรณีนี้ถือเป็นกลไกที่ให้ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อฝ่ายนิติบัญญัติ และเพื่อการใช้อำนาจของรัฐมนตรีดังกล่าวเป็นไปอย่างโปร่งใสและสามารถถูกตรวจสอบได้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส จึงบัญญัติให้คำสั่งของรัฐมนตรีที่สั่งให้อัยการต้องฟ้องคดีจะต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร ทำให้เรื่องหนึ่งเกิดข้อบกพร่องขึ้น สภานิติบัญญัติอาจมีมติไม่ไว้วางใจและให้รัฐมนตรีผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้ เมื่ออัยการถูกสั่งฟ้องแล้ว การดำเนินคดีในศาลภายหลังจากฟ้องอัยการจะดำเนินการอย่างไรก็สุดแท้แต่อัยการจะเห็นว่าถูกต้อง ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักที่ว่าอัยการต้องทำสำนวนที่เป็นลายลักษณ์อักษรตามที่ผู้บังคับบัญชากำหนด แต่มีอิสระให้ความเห็นด้วยวาจาในศาล

***4.5.2 การควบคุมและตรวจสอบภายนอก***[58] คือ การควบคุมการสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการฝรั่งเศส โดยผู้เสียหายดังต่อไปนี้

1) สำหรับคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ที่เป็นคดีแพ่งเกี่ยวเนื่องคดีอาญา ที่ผู้เสียหายสามารถใช้สิทธิทางศาลเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนทางแพ่งได้นั้น ตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาอาญาฝรั่งเศส เปิดโอกาสให้สิทธิแก่เอกชนผู้เสียหายฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวเนื่อง

---

[57] โกเมน ภัทรภิรมย์, “อัยการฝรั่งเศสกับการสอบสวนคดีอาญา” รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ, กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม, 2533, หน้า 27

[58] อุทัย อาทิเวช, “อ้างแล้ว”, หน้า 78 - 81

กับคดีอาญานั้นต่อศาล ที่มีอำนาจชำระคดีอาญาได้ ซึ่งศาลต้องทำการไต่สวนในส่วนของคดีอาญาที่อัยการฝรั่งเศสสั่งไม่ฟ้องหรือ ยังไม่ได้ฟ้องด้วย

2) นอกจากนี้ในคดีอุคฉกรรจ์ หรือคดีไม่ทราบตัวผู้กระทำผิดผู้เสียหายต้องยื่นคำร้อง ต่อศาลพร้อมคำขอเป็นคู่ความทางแพ่ง กับวางเงินประกันตามที่ศาลกำหนด ซึ่งศาลจะส่งเรื่องคำร้องทุกข์ไปยังอัยการเพื่อให้ทำความเห็นว่าจะให้สอบสวนหรืองดการสอบสวนเป็นคำแถลง ทั้งนี้เพราะโดยหลักแล้วศาล (ผู้พิพากษาสอบสวน) จะพิจารณาว่าจะสั่งดำเนินการสอบสวนหรือไม่หากศาลมีคำสั่งให้มีการสอบสวน ตามคำร้องของผู้เสียหายเมื่อทำการสอบสวนเสร็จจะต้องส่งสำนวนให้อัยการทำความเห็นต่อว่าควรจะฟ้องหรือให้ทำการสอบสวนเพิ่มแล้วส่งกลับไปยังศาล และศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างไรก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องผูกพันกับความเห็นของอัยการ ซึ่งคำสั่งไม่ฟ้องคดีของศาลมีผลทำให้คดียุติลง แต่หากศาลมีคำสั่งฟ้องก็ให้ส่งตัวผู้ต้องหาไปดำเนินคดียังศาลที่มีเขตอำนาจต่อไปโดยอัยการจะต้องเข้ามาทำหน้าที่เป็นโจทก์ร่วมกับอัยการ เว้นแต่อัยการจะไม่เห็นด้วยกับคำสั่งศาลดังกล่าวคือไม่ว่าศาลจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องอัยการสามารถอุทธรณ์ฎีกาคำสั่ง ของศาลได้

3) ในคดีความผิดลหุโทษ หรือคดีที่มีโทษระดับกลางซึ่งผู้เสียหายทราบถึงตัวผู้ถูกกล่าวหา ผู้เสียหายสามารถยื่นคำร้องแจ้งต่อศาลอาญาที่มีเขตอำนาจในคดีนั้นๆ ซึ่งศาลจะทำการส่งเรื่องให้แก่อัยการเพื่อทำความเห็นก่อนที่จะมีการดำเนินการต่อไป

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้นคือ บทบาทของอัยการฝรั่งเศสในการดำเนินคดีอาญาทั่วไป ซึ่งจะมีความแตกต่างจากบทบาทของอัยการฝรั่งเศสในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของฝรั่งเศส โดยเฉพาะการใช้ดุลยพินิจของอัยการ กล่าวคือ[59]

ในกรณีที่ผู้กล่าวหาเป็นประธานาธิบดี โดยถูกกล่าวหาจากสภาทั้งสองสภาที่มีมติเหมือนกันในญัตติที่กล่าวหา ซึ่งหากมีมติแล้วจะต้องมีการไต่สวนข้อเท็จจริงก่อนมีการตัดสินคดีปรับบทกฎหมายในขั้นตอนนี้อัยการประจำศาลฎีกาจะเป็นผู้ดำเนินการให้และหากพบข้อเท็จจริงอันเป็นข้อกล่าวหาใหม่ องค์คณะไต่สวนจะต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบทันที เพื่อขอมติจากสภาทั้งสองว่าจะให้ฟ้องหรือกล่าวหาเพิ่มเติมหรือไม่ จะเห็นได้ว่าอัยการประจำศาลฎีกาไม่มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจหรือเข้าไปเกี่ยวข้องในการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องเลย

---

[59] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ระบบตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (Impeachment)”, *วารสารกฎหมาย 14,* 3 (กันยายน 2540), หน้า 115 - 118

ส่วนในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี โดยถูกกล่าวหาจากคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง ซึ่งอาจจะมีผู้เสียหายร้องทุกข์ หรือไม่มีผู้ร้องทุกข์ก็ได้จะต้องมีการไต่สวน หาข้อเท็จจริงตามข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก่อนที่จะมีการตัดสินคดีปรับบทกฎหมายซึ่งในขั้นตอนนี้อัยการประจำศาลฎีกาจะเป็นผู้ดำเนินการให้เช่นกัน โดยการไต่สวนข้อเท็จจริงนี้จะกระทำนอกห้องของอัยการประจำศาลฎีกาไม่ได้ และหากพบข้อเท็จจริงใหม่นอกคำฟ้อง จากการไต่สวนขององค์คณะไต่สวนต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบทันที เพื่อให้คณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องโดยอัยการประจำศาลฎีกาสามารถตัดสินใจแก้ฟ้องหรือเพิ่มเติมข้อกล่าวหาได้ และเมื่อองค์คณะไต่สวนปรับบทกฎหมายชี้ความผิดว่าคดีมีมูลหรือไม่ได้แล้ว ต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบเพื่อทำการค้นหาวินิจฉัยว่าคดีไม่มีมูลหรือเพื่อดำเนินการต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐต่อไป

จะเห็นได้ว่าสำหรับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฝรั่งเศสนี้ในกรณีที่มีการกล่าวหาว่ารัฐมนตรีกระทำความผิดทางอาญาในการกระทำตามหน้าที่และเป็นความผิดประเภทอุกฤษฎ์โทษ และความผิดประเภทมัชฌิมโทษ ผู้เสียหายจากการกระทำความผิดอาญาของรัฐมนตรี ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องซึ่งมีอำนาจพิจารณาว่าจะยุติเรื่องหรือจะส่งเรื่องต่ออัยการประจำศาลฎีกาเพื่อฟ้องคดีต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ

องค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้อง ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ จำนวน 3 คน และผู้พิพากษาจากสภาแห่งรัฐ 2 คน และผู้พิพากษาศาลบัญชีอีก 2 คน และนอกจากนี้ อัยการประจำศาลฎีกาอาจยื่นฟ้องรัฐมนตรี โดยไม่ต้องมีผู้กล่าวหาร้องเรียน ซึ่งคล้ายกับกฎหมายของไทยที่ผู้เสียหายสามารถยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อขอให้ศาลตั้งผู้ไต่สวนอิสระทำการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ แต่ต้องเป็นกรณีที่ยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วไม่รับพิจารณาหรือดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงล่าช้า หรือพิจารณาแล้วเห็นว่าคดีไม่มีมูล ผู้ไต่สวนอิสระแต่งตั้งมาจากผู้ที่มีความเป็นกลางทางการเมือง ซื่อสัตย์ สุจริต เป็นที่ประจักษ์ศาลฎีกาจะเป็นผู้แต่งตั้งขึ้นมาเอง ส่วนใหญ่ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งจะเป็นผู้พิพากษา ทำหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงเมื่อทำสำนวนเสร็จ จะส่งให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประเทศไทย และฝรั่งเศสจะมีความคล้ายคลึงกัน คืออัยการจะเป็นผู้ฟ้องคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

## 5. การพิจารณาคดีนักการเมืองของฝรั่งเศส

ในฝรั่งเศสนับตั้งแต่มีการปฏิวัติใหญ่เป็นต้นมาได้กำหนดองค์กรและกระบวนการพิเศษสำหรับการพิจารณาความผิดของนักการเมือง โดยรัฐธรรมนูญได้จัดตั้ง “ศาลอาญาชั้นสูง” ขึ้นโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติฝรั่งเศสได้จัดตั้งศาลพิเศษขึ้นเพื่อพิจาณา “ความผิดฐานละเมิดชาติ” ซึ่งผู้มีอำนาจเป็นผู้กระทำ โดยแต่เดิมให้ศาลธรรมดาเป็นผู้ตัดสิน และต่อมาได้ตั้งศาลอาญาชั้นสูงขึ้นแต่ก็มีลักษณะเป็นศาลชั่วคราว ประกอบด้วยผู้พิพากษา 15 นาย ซึ่งแต่งตั้งมาจากศาลในภาคอีลเดอฟรองซ์ ศาลละ 1 นายโดยมีการเลือกตั้งจากประธานศาล 1 นาย และอัยการอีก 1 นาย ศาลอาญาชั้นสูงชั่วคราวนี้พิจารณาคดี 7 คดีที่มีความสำคัญ ซึ่งเกี่ยวกับความผิด ต่อความมั่นคงของชาติ แต่ส่วนใหญ่ผู้ต้องหาพ้นความผิด และมีการนิรโทษกรรมแก่ผู้กระทำผิดก่อนการพิจารณาจะเสร็จสิ้น

ต่อมาได้มีรัฐบัญญัติให้ก่อตั้ง “ศาลอาญาชั้นสูงแห่งชาติ” ขึ้นโดยให้มีองค์ประกอบตามรัฐบัญญัติอีกฉบับหนึ่งคือ ให้ประกอบด้วย คณะลูกขุนชั้นสูง 24 คน จับฉลากเลือกจากผู้แทนจังหวัดที่ได้รับเลือกตั้งจังหวัดละ 2 คน คณะลูกขุนเป็นผู้วินิจฉัยในปัญหาข้อเท็จจริง

คณะผู้พิพากษา 4 คนซึ่งจับฉลากเลือกจากผู้พิพากษาศาลฎีกา มีหน้าที่ไต่สวนสรุปข้อเท็จจริงให้คณะลูกขุน และปรับบทกฎหมายให้กับการฟังข้อเท็จจริงของคณะลูกขุน

สำหรับผู้กล่าวหาได้แก่ อัยการชั้นสูง 4 คน ที่เลือกจากรัฐสภาให้ทำหน้าที่อัยการผู้ฟ้องคดี แต่ศาลนี้ก็พิจารณาได้ไม่นานก็ถูกยกเลิก

ต่อมารัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสก็ได้ก่อตั้งศาลอาญาชั้นสูงขึ้นอีก จนกระทั่งในปี 1993 จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยแยกศาลสำหรับนักการเมืองเป็น 2 ศาล คือ ศาลอาญาชั้นสูงไว้พิจารณาคดีที่ประธานาธิบดีทรยศต่อประเทศชาติ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ พิจารณาคดีอาญาที่รัฐมนตรีต้องรับผิด

### 5.1 องค์กรและอำนาจหน้าที่

ระบบการพิจารณาความผิดของนักการเมืองฝรั่งเศส ตามรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐที่ 5 ฉบับแก้ไขเพิ่มเติมในปี 1993 นี้ได้กำหนดให้ดำเนินคดีกับนักการเมืองระดับสูงไว้ดังนี้

#### *5.1.1 ผู้ถูกกล่าวหา*

*1) บุคคลที่อาจถูกกล่าวหา* ได้แก่ ประธานาธิบดี ซึ่งตามปกติไม่ต้องรับผิดชอบทางกฎหมายในการกระทำในหน้าที่ เว้นแต่กรณีทรยศต่อประเทศชาติ การฟ้องกล่าวหาประธานาธิบดีนี้ต้องกล่าวหาต่อศาลอาญาชั้นสูง

*2) รัฐมนตรี* (ซึ่งหมายรวมถึงนายกรัฐมนตรีด้วย) ซึ่งกระทำความผิดอาญาในการกระทำตามหน้าที่ และความผิดนั้นเป็นความผิดประเภทอุกฤษฏ์โทษ และความผิดมัชฌิมโทษ ทั้งนี้ความผิดและโทษดังกล่าวให้พิจารณาเฉพาะในเวลากระทำความผิด การฟ้องกล่าวหารัฐมนตรีดังกล่าวต้องฟ้องต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐซึ่งตั้งขึ้นใหม่แยกจากศาลยุติธรรมธรรมดา และแยกจากศาลอาญาชั้นสูง

*3) ตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน* ให้ประธานาธิบดีกระทำผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติ

***5.1.2 ผู้กล่าวหา***

ผู้กล่าวหาแยกเป็น 2 กรณีตามประเภทศาล

1) ในการกล่าวหาประธานาธิบดีต่อศาลอาญาชั้นสูงนั้น อัยการแผ่นดินที่มีอำนาจในคดีอาญาไม่อาจกระทำการดังกล่าวได้ ผู้กล่าวหาในกรณีนี้คือสภาทั้งสองสภาต้องลงมติเหมือนกัน ในญัตติกล่าวหาโดยลงมติเปิดเผยและมีคะแนนเสียงเห็นด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของแต่ละสภา

2) ในการกล่าวหารัฐมนตรีต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐนั้น แม้รัฐธรรมนูญจะให้ผู้เสียหายจากการกระทำผิดทางอาญาของรัฐมนตรีร้องทุกข์กล่าวทา ต่อคณะกรรมการพิจารณาฟ้องซึ่งมีอำนาจพิจารณาว่าจะยุติเรื่องหรือจะส่งเรื่องต่อให้อัยการประจำศาลฎีกาเพื่อฟ้องต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐต่อไป

องค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องตามรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ 3 คน ซึ่งผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษประชุมเลือกกันเองโดยให้เลือก 1 ใน 3 คน นั้น ขึ้นเป็นประธานคณะกรรมการนอกจากนั้นก็มีผู้พิพากษาจากสภาแห่งรัฐ (ศาลปกครองสูงสุด) เลือกโดยที่ประชุมใหญ่อีก 2 คน โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี อนึ่งต้องต้องมีการเลือกผู้ทำการแทนในกรณีที่ผู้พิพากษาตัวจริงปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้อีกเป็นจำนวนเท่ากัน โดยแต่ละองค์กรดังกล่าวแล้วด้วย

นอกจากนั้น อัยการประจำศาลฎีกาด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณา คำฟ้องอาจยื่นฟ้องรัฐมนตรีดังกล่าวได้โดยไม่ต้องมีผู้ร้องเรียนกล่าวหาแต่อย่างใด

**5.2 องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริง**

การไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นขั้นตอนสรุปข้อเท็จจริงก่อนตัดสินคดีปรับบทกฎหมาย ซึ่งตามวิธีพิจารณาของภาคพื้นยุโรปโดยเฉพาะฝรั่งเศสจะถือว่าต้องการแยกการไต่สวนและสรุปข้อเท็จจริง ออกจากการตัดสินคดี โดยแยกองค์คณะผู้รับผิดชอบออกจากกัน เพื่อคานดุลพินิจซึ่งกันและกัน ซึ่งแยกได้เป็น 2 กรณี ตามประเภทศาล

***5.2.1 การไต่สวนหาข้อเท็จจริงในกรณีประธานาธิบดีถูกฟ้องร้อง*** กระทำโดยองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริง ของศาลอาญาชั้นสูงซึ่งตามกฎหมายประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกา 5 นาย ซึ่งที่ประชุมหัวหน้าคณะในศาลฎีกาเลือก พร้อมทั้งผู้ทำการแทนอีก 2 คน องค์คณะผู้พิพากษาชุดนี้ต้องไต่สวนข้อเท็จจริงตามที่สภาทั้งสองกล่าวหาโดยผ่านอัยการประจำศาลฎีกา หากพบข้อเท็จจริงอันเป็นข้อกล่าวหาใหม่องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงก็ต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบ เพื่อขอมติของสภาทั้งสองว่าจะให้ฟ้องกล่าวหาเพิ่มเติมหรือไม่ถ้าไม่มีมติของสภาทั้งสองในข้อเท็จจริงใหม่ก็จะต้องยกฟ้องในข้อหาที่กล่าวหาฐานไม่มีมูล หากไต่สวนแล้วได้ความจริงตามที่กล่าวหาก็ต้องสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายให้องค์คณะตัดสิน

***5.2.2 การไต่สวนหาข้อเท็จจริงในกรณีรัฐมนตรีถูกฟ้องร้อง*** ตามข้อเสนอของคณะกรรมการพิจารณาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญ ได้เสนอแนวทางไว้เช่นเดียวกับการไต่สวนข้อเท็จจริงในกรณี ที่ประธานาธิบดีกระทำความผิด อย่างไรก็ตาม ก็ได้กำหนดให้องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ 3 คน พร้อมผู้ทำการแทนในกรณีปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้อีก 3 คน ที่ผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษประชุมเลือกกันเอง โดยให้เลือก 1 ใน 3 คน นั้น ขึ้นเป็นประธาน ทั้งนี้โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงนี้ต้องไต่สวนข้อเท็จจริงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยเฉพาะต้องเคารพสิทธิในการป้องกันตนเองของจำเลย การไต่สวนข้อเท็จจริงจะทำนอกฟ้องของอัยการประจำศาลฎีกาไม่ได้ หากในการไต่สวนพบข้อเท็จจริงใหม่นอกฟ้อง องค์คณะไต่สวนก็ต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบเพื่ออัยการประจำศาลฎีกาและคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องจะตัดสินใจแก้ฟ้องเพิ่มข้อหาได้ เมื่อไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จองค์คณะไต่สวนอาจปรับบทกฎหมายชี้ความผิดได้ตามควร โดยต้องวินิจฉัยว่าคดีมีมูล หรือไม่มีมูลโดยต้องแจ้งให้อัยการและรัฐมนตรีผู้ถูกกล่าวหาทราบ และให้เวลาคัดค้าน 20 วัน ในกรณีที่วินิจฉัยว่ามีมูลให้สรุปสำนวนส่งให้องค์คณะตัดสินของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ ตัดสินต่อไป

คำวินิจฉัยขององค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงอาจฎีกาปัญหาข้อกฎหมายไปยังที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ และเมื่อศาลฎีกาโดยที่ประชุมใหญ่ตัดสินยกคำวินิจฉัย องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงก็ต้องส่งคดีไปให้องค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงอื่นที่ต้องตั้งขึ้นให้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่

**5.3 องค์คณะตัดสินคดี**

องค์คณะตัดสินคดีแยกเป็น 2 กรณีตามประเภทศาล คือ

***5.3.1 องค์คณะตัดสินของศาลอาญาชั้นสูง*** ซึ่งตัดสินกรณีประธานาธิบดีทรยศต่อประเทศชาติประกอบด้วย ผู้พิพากษา จำนวน 24 คน และผู้พิพากษาสำรองอีก 12 คน โดยให้

สภาผู้แทนราษฎรเลือก ผู้พิพากษา จำนวน 12 คน และผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คน จากบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วยกันโดยให้ทำการเลือกภายใน 1 เดือน นับจากวันประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรก ภายหลังที่ได้มีการเลือกตั้งเข้ามา ส่วนผู้พิพากษาศาลอาญาชั้นสูงอีก 12 คน และผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คน ที่เหลือให้วุฒิสภา เลือกจากบรรดาสมาชิกวุฒิสภาโดยให้ทำการเลือกภายใน 1 เดือน นับจากวันประชุมวุฒิสภาครั้งแรกภายหลังจากที่ได้มีการเลือกตั้งวุฒิสภาใหม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งทั้งหมดหรือบางส่วน (แทนสมาชิกเดิมที่ออกตามวาระ) โดยมีวาระเท่าอายุสภาที่เลือก

***5.3.2 องค์คณะตัดสินของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ*** กรณีรัฐมนตรีกระทำผิดประกอบด้วย ผู้พิพากษา 15 คน โยมีสมาชิกรัฐสภา 12 คน โดย 6 คนมาจากการเลือกตั้งกันเองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พร้อมผู้พิพากษาสำรองอีก 6 คน ทั้งนี้ด้วยเสียงข้างมากเด็ดขาดของแต่ละสภาและมีผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษอีก 3 คน พร้อมผู้พิพากษาสำรองผู้ทำการแทนอีก 3 คน ซึ่งที่ประชุมผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษประชุมกันเลือกโดย 1 ใน 3 คน นี้จะทำหน้าที่เป็นประธานศาลอาญาสาธารณรัฐ และการเลือกนี้จะกระทำทุกครั้งที่สภาสิ้นอายุหรือถูกยุบหรือสมาชิกพ้นตำแหน่งบางส่วน แต่ผู้พิพากษาที่มาจากศาลฎีกามีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 3 ปี โดยต้องดำเนินการตัดสินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น ต้องสำเนาเอกสารทุกชุด ให้จำเลย เมื่อปิดการพิจารณาศาลจะต้องพิพากษา โดยผู้พิพากษาแต่ละนายลงมติเป็นการลับว่าจำเลยแต่ละคน มีความผิดตามฟ้องหรือไม่ จำเลยผู้นั้นจะมีความผิดก็ต่อเมื่อคะแนนเสียงเกินกึ่งหนึ่งและให้ถือว่าโทษสูงสุด ที่มีการเสนอให้ลงแก่จำเลยถูกปฏิเสธและและให้ลงมติในโทษที่ต่ำกว่านั้นตามที่เสนอจนกว่าจะได้คะแนนเสียงเกินครึ่งคำพิพากษาศาลอาญาชั้นสูงอาจฎีกาข้อกฎหมายไปยังที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาได้ และที่ประชุมใหญ่ต้องตัดสินภายใน 3 เดือน

องค์คณะตัดสินคดีของศาลทั้งสองจะเป็นผู้วินิจฉัยความผิดของประธานาธิบดีหรือรัฐมนตรีตามกฎหมาย

กระบวนพิจารณาของศาลทั้งสองคล้ายคลึงกันดังนี้

*1) ขั้นตอนการกล่าวหา*

สำหรับเหตุที่กล่าวหานั้นต่างกันตามบุคคล กล่าวคือ ถ้าเป็นการกล่าวหาประธานาธิบดีจะกล่าวหาได้เฉพาะความผิดฐานทรยศต่อชาติเท่านั้น ความผิดกฎหมายอาญาอื่นๆ กล่าวหาไม่ได้ เพราะเป็นเอกสิทธิของประมุขของรัฐที่ไม่ต้องรับผิดสำหรับองค์ประกอบความผิดฐานทรยศต่อชาตินั้น ไม่มีกฎหมายใดกำหนดองค์ประกอบไว้ความเห็นนักวิชาการส่วนใหญ่จึงเห็นว่าความผิดฐานนี้ไม่มีองค์ประกอบตายตัว แต่น่าจะหมายถึงการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งประธานาธิบดีอย่างร้ายแรง อนึ่ง แม้โทษเองก็ไม่มีกำหนดไว้ จึงเป็นดุลยพินิจโดยเด็ดขาดของศาลอาญาชั้นสูง ที่จะพิจารณาความผิดและโทษตามที่เห็นสมควร (ซึ่งข้อยกเว้น

ของหลักกฎหมายอาญาสำคัญที่ว่า ความผิดก็ดี หรือโทษต้องกำหนดโดยกฎหมายเท่านั้น) ซึ่งกรณีดังกล่าวต่างจากการที่รัฐมนตรีกระทำผิดซึ่งรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าเหตุที่จะกล่าวหารัฐมนตรีได้ต้องเป็นการกระทำผิดอุกฤษโทษ หรือมัณชิมโทษในหน้าที่และความผิดและโทษที่ว่านั้นต้องกำหนดไว้ ในกฎหมายที่ใช้ในขณะที่กระทำ

ส่วนวิธีการกล่าวหาสำหรับการกล่าวหา สำหรับการกล่าวหาประธานาธิบดีต่อศาลอาญาชั้นสูงต้องกระทำโดยการลงชื่อกล่าวหาโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร 1 ใน 10 ให้สภาทั้งสองลงมติในข้อมติเดียวกัน โดยเปิดเผยและมีคะแนนเสียงเห็นด้วยเกินกึ่งหนึ่งของแต่ละสภา โดยสมาชิที่เป็นผู้พิพากษาอาญาชั้นสูงจะลงมติไม่ได้ในข้อมตินั้นต้องระบุชื่อประธานาธิบดี ข้อเท็จจริงโดยย่อและเลขมาตราที่ต้องการอ้างอิง เมื่อมีมติแล้วกฎส่งให้อัยการประจำศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องเป็น ผู้กล่าวหา หรือบุคคล (ฝรั่งเศสหรือต่างด้าว) ที่เป็นผู้เสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดดังกล่าวสามารถร้องทุกข์กล่าวโทษต่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องได้ การร้องทุกข์กล่าวโทษจะต้องระบุชื่อรัฐมนตรีผู้กระทำผิด ข้อเท็จจริงที่เป็นความผิด และลงนามผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ อนึ่งการเข้าเป็นโจทก์ร่วมในคดีอาญาของผู้เสียหายไม่อาจกระทำได้ ทั้งการฟ้องเรียกค่าเสียหายในคดีแพ่งก็ต้องฟ้องต่อศาลธรรมดา

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องได้รับคำร้องทุกข์กล่าวโทษที่ชอบแล้ว ให้พิจารณาดำเนินการต่อไป และแจ้งให้ผู้ไปร้องทุกข์กล่าวโทษทราบ กล่าวคือ ถ้าข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานยังไม่เพียงพอ คณะกรรมการจะทำการสอบสวนข้อเท็จจริงตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยให้ถือว่า กรรมการที่ได้รับมอบหมายมีอำนาจเหมือนอัยการ เมื่อได้ความอย่างใด คณะกรรมการอาจมีมติให้ยุติเรื่องหรือให้ดำเนินคดีได้ หากมีมติให้ดำเนินคดี ต้องระบุข้อเท็จจริงและปรับข้อกฎหมายว่าเป็นความผิดฐานใดแล้วส่งเรื่องให้อัยการประจำศาลฎีกาดำเนินเรื่องต่อไป มติของคณะกรรมการไม่อาจอุทธรณ์หรือฎีกาได้

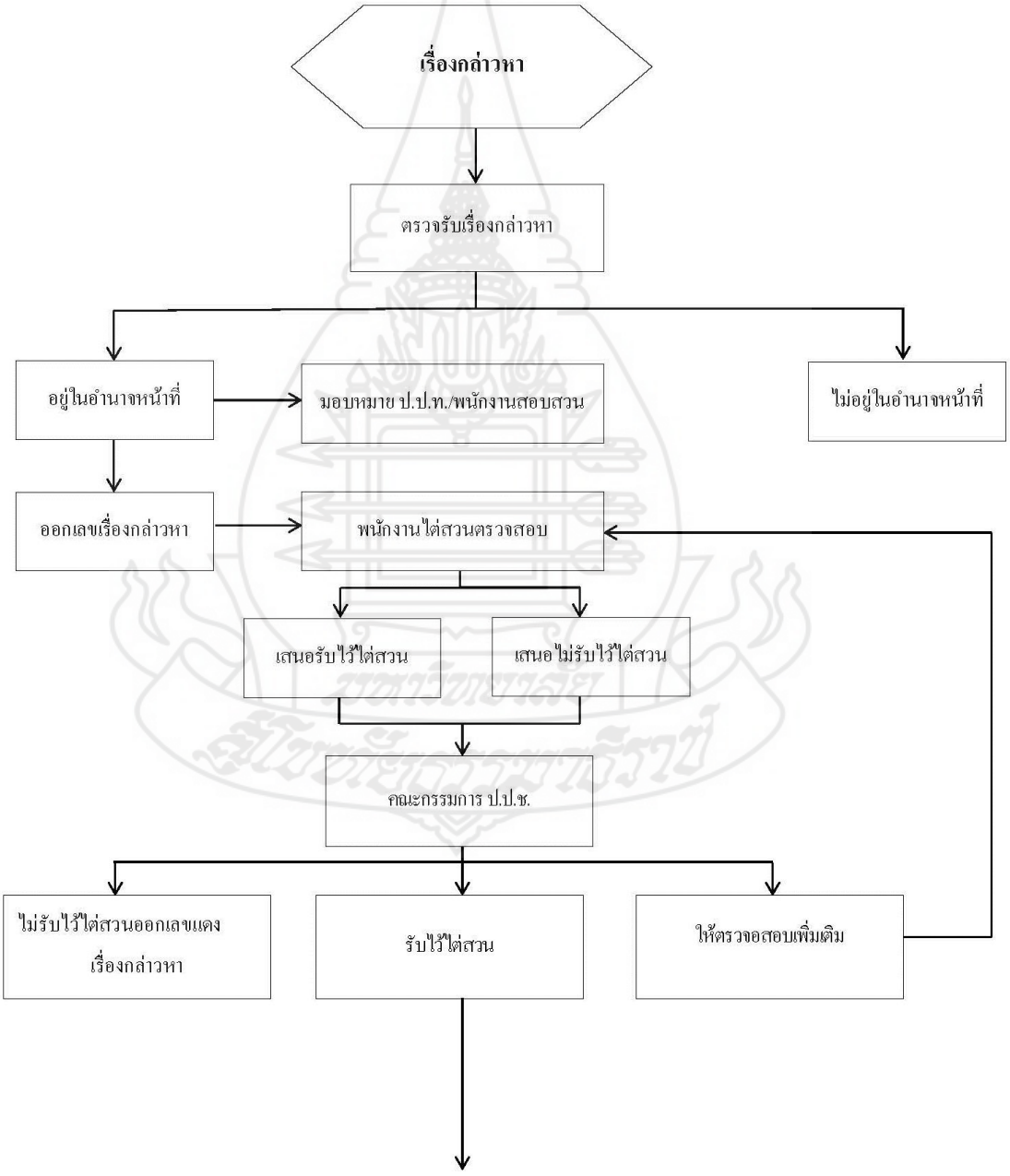
*2) ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง และตัดสินคดี*

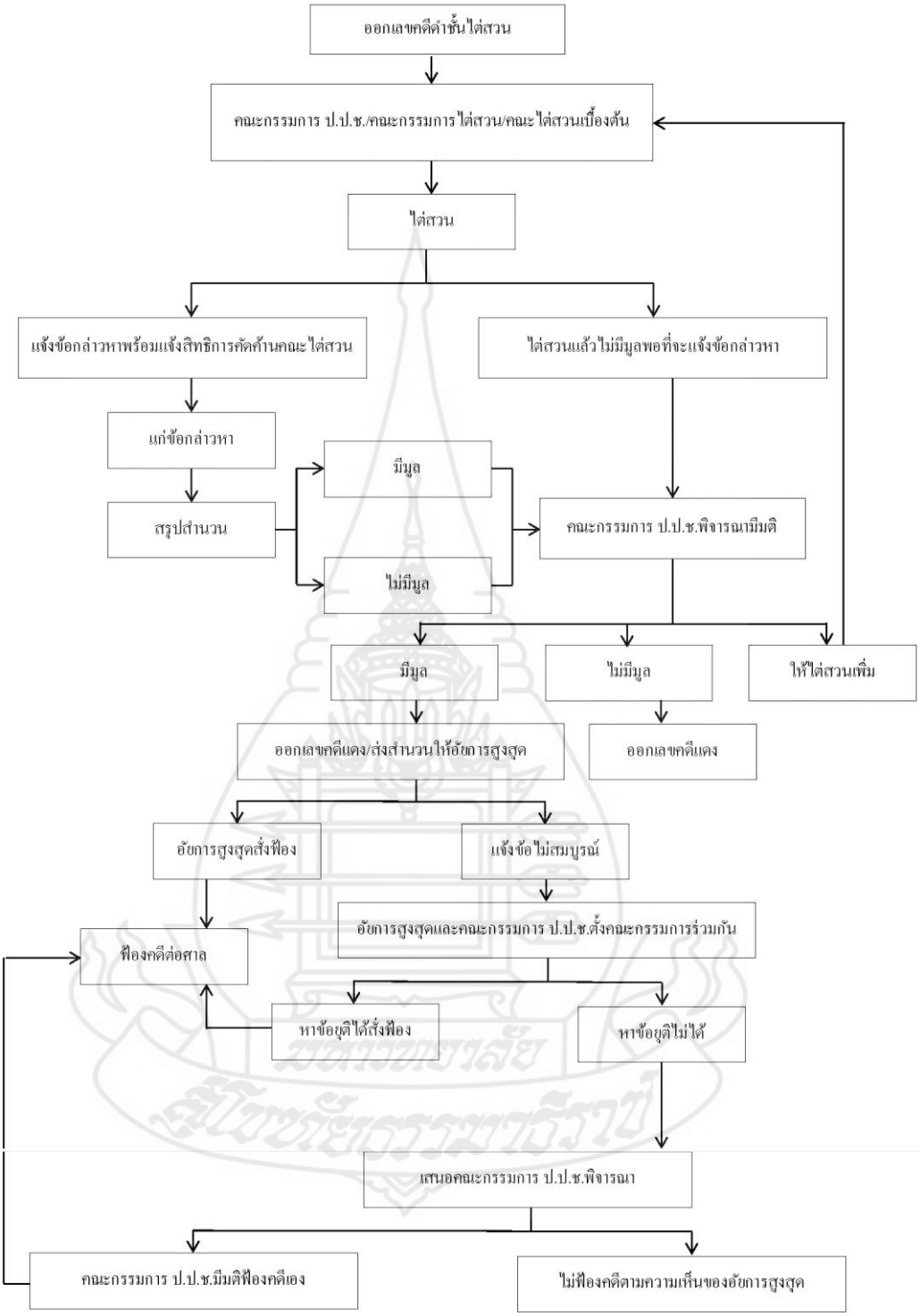
เมื่อได้รับฟ้องแล้ว ศาลอาญาชั้นสูง หรือศาลอาญาแห่งสาธรณรัฐ จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนดังกล่าวแล้ว ทั้งนี้ โดยต้องดำเนินปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาอย่างเคร่งครัด การตัดสินจะกระทำโดยองค์คณะเต็มรูปแบบของศาลดังกล่าวแล้ว

**5.4 ผลของคำพิพากษาของศาลทั้งสอง**

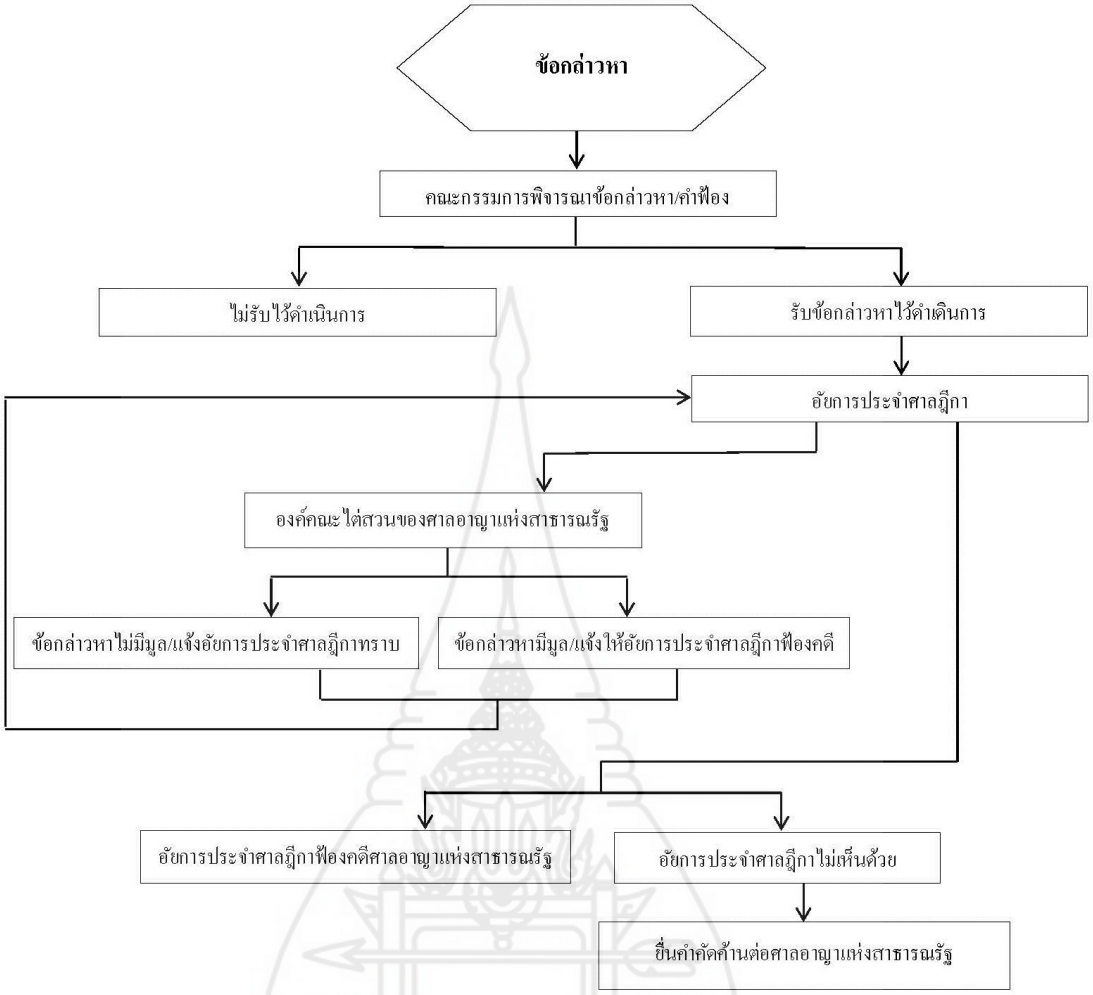
ตามกฎหมายถือว่าคำพิพากษาของศาลอาญาชั้นสูง ถึงที่สุดไม่อาจอุทธรณ์ฎีกาไปได้ และผู้ที่ มีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำพิพากษาคือฝ่ายบริหาร สำหรับโทษนั้นจะเป็นโทษทางอาญาเป็นหลัก

ส่วนผลของคำพิพากษาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐก็เช่นกัน คือ มีโทษทางอาญาตามกฎหมายเป็นหลักในการใช้บังคับโดยฝ่ายบริหาร อาจแตกต่างกันตรงที่คำพิพากษาของศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐนั้น คณะกรรมการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเสนอให้อุทธรณ์ต่อศาลฎีกาที่ประชุมใหญ่ได้ โดยศาลฎีกาต้องพิพากษาภายใน 3 เดือน ซึ่งเมื่อศาลฎีกาพิพากษาเช่นใดแล้ว คำพิพากษาจึงจะถึงที่สุดและบังคับได้ แต่ถ้าศาลฎีกายกคำพิพากษาศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐและให้พิจารณาใหม่ เฉพาะผู้พิพากษาและผู้พิพากษารับรอง ที่ไม่ได้พิจารณาเรื่องนั้นจึงจะพิจารณาใหม่ได้






ภาพที่ 3.1 แผนผังการดำเนินคดีอาญาทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
และอัยการสูงสุดตามกฎหมายไทย




ภาพที่ 3.2 แผนผังการดำเนินคดีอาญาทุจริตกับนายกรัฐมนตรี
และรัฐมนตรีของประเทศฝรั่งเศส

# บทที่ 4
# วิเคราะห์บทบาทและอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

## 1. วิเคราะห์ปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ที่มีหน้าที่ทำการไต่สวนรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน โดยเรื่องใดที่เป็นเรื่องสำคัญมีผลกระทบอย่างกว้างขวางคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเป็นผู้ไต่สวนเองทั้งคณะก็ได้ หรือจะแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน หรืออาจมอบหมายเลขาธิการ หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวน เป็นผู้ไต่สวนเบื้องต้นก็ได้ ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ให้เลขาธิการ หัวหน้าพนักงานไต่สวน หรือพนักงานไต่สวนดำเนินการเป็นคณะ ประกอบด้วย เลขาธิการหรือหัวหน้าพนักงานไต่สวนเป็นหัวหน้าพนักงานไต่สวนอย่างน้อยหนึ่งคนร่วมเป็นคณะ และอาจมีผู้ช่วยพนักงานไต่สวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อช่วยในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยก็ได้ และในการไต่สวนปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยาน ต้องกระทำโดยเลขาธิการ หัวหน้าพนักงานไต่สวนหรือพนักงานไต่สวนหนึ่งคน และผู้ช่วยพนักงานไต่สวนหรือพนักงานเจ้าหน้าที่อีกหนึ่งคน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด[60]

ส่วนเรื่องอำนาจในการสั่งฟ้องคดีนั้น โดยหลักเป็นอำนาจของพนักงานอัยการโดยเฉพาะ ซึ่งพนักงานอัยการจะมีอิสระในการสั่งคดี และบทบาทของอัยการสูงสุด ซึ่งกฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดจะต้องยื่นฟ้องคดีภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวน และกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้แจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้ระบุข้อไม่สมบูรณ์ให้ครบถ้วนในคราวเดียวกันภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง โดยตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายละเท่าๆ กัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐาน

---

[60] ใจเด็ด พรไชยา, ข้อไม่สมบูรณ์ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง, กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ป.ป.ช., 2554, หน้า 25

ให้สมบูรณ์ รวมทั้งดำเนินการอื่นใดให้สำนวนการไต่สวนครบถ้วนสมบูรณ์ให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง ในกรณีที่หาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีไม่ได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องคดีเองได้ภายในกำหนดอายุความ ในกรณีที่คณะกรรมการป.ป.ช. ฟ้องคดีเองดังกล่าว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงอยู่ในฐานะผู้ชี้ขาดความเห็นแย้งตามหลักการถ่วงดุลอำนาจในการสั่งฟ้องคดีตามมาตรา 145 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพียงแต่วิธีการถ่วงดุลอำนาจเปลี่ยนแปลงไป บทบาทของอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการสั่งฟ้องคดีอาญาเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต จึงอยู่ในฐานะ “พนักงานอัยการ”

โดยจะเห็นได้ว่าในกรณีที่มีการตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดนั้นจะเกิดกระบวนการไต่สวนขึ้นอีกครั้งหนึ่ง คือ การไต่สวนโดยคณะกรรมการร่วมระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุด ทั้งที่เมื่อคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลก็ต้องยึดถือสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจาณาอยู่แล้ว สิ่งที่ศาลอาศัยเป็นหลักในการพิพากษาคดีไม่ใช่คำเบิกความของพยานที่อยู่ในคอกพยาน ตามหลักการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา แต่เป็นสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และเมื่อศาลเกิดความสงสัยในข้อเท็จจริงใดก็สามารถดำเนินการค้นหาความจริงโดยการไต่สวนจนสิ้นกระแสความได้อยู่แล้ว และเมื่อพิจารณาถึงการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เห็นว่าเป็นแนวคิดที่นำมาจากประเทศฝรั่งเศสซึ่งกำหนดให้ศาลยุติธรรมสูงสุดทำหน้าที่เบ็ดเสร็จ ทั้งด้านการไต่สวนข้อเท็จจริงและตัดสินคดี การดำเนินคดีเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทยที่กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีลักษณะเป็นองค์กรกึ่งตุลาการทำหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และวินิจฉัยชี้ขาดจึงคล้ายกับการดำเนินการของศาลชั้นต้นนั่นเอง

เรื่องนี้ นายวิชัย วิวิตเสวี อดีตผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา และอดีตกรรมการ ป.ป.ช. ได้ให้ความเห็นว่าที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระใช้อำนาจกฎหมายบางส่วนเหมือนกับศาลชั้นต้นในการหาข้อเท็จจริง และให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทำหน้าที่เป็นศาลตัดสิน ว่าการไต่สวนหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ถูกต้องหรือไม่ ข้อเท็จจริงรับฟังได้หรือไม่ศาลฎีกา จึงต้องยึดถือสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณา ดังนั้น ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนมาโดยถูกต้อง และข้อเท็จจริงรับฟังได้ ศาลก็สามารถพิพากษาคดีไปได้เลย[61]

[61] วิชัย วิวิตเสรี, “อ้างแล้ว”, หน้า 12

## 2. วิเคราะห์ปัญหาการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในขั้นตอนการฟ้องคดีที่ไม่สอดคล้องกับระบบไต่สวน

องค์กรอัยการของประเทศฝรั่งเศสนั้นสังกัดอยู่กับฝ่ายบริหารคือกระทรวงยุติธรรมที่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการประเทศฝรั่งเศสจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมฝรั่งเศส ซึ่งมีอำนาจควบคุมบริหาร การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการด้วย โครงสร้างของอัยการฝรั่งเศสมีความสัมพันธ์ผูกโยงกับโครงสร้างของศาล กล่าวคือ ตำแหน่งอธิบดีอัยการประจำศาลฎีกาเป็นตำแหน่งสูงสุดของฝ่ายอัยการเทียบกับตำแหน่งอัยการสูงสุดของไทย แต่เนื่องจากลักษณะงานของศาลฎีกาของฝรั่งเศสไม่มีหน้าที่ในการพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริง อำนาจของอธิบดีอัยการประจำศาลฎีกาฝรั่งเศสจึงอยู่ในเฉพาะกรอบการโต้แย้งคำพิพากษาของศาลอุทธรณ์ในประเด็นข้อกฎหมายเพื่อให้ศาลฎีกาทำการวินิจฉัย อธิบดีอัยการประจำศาลฎีกาจึงไม่ค่อยมีบทบาทในการสั่งคดีเหมือนอัยการสูงสุดของไทย ผู้ที่มีอำนาจในการบริหารคดีและบังคับบัญชาอัยการฝรั่งเศส คือ อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ และอัยการแห่งสาธารณรัฐ อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์เป็นตำแหน่งของอัยการที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของอัยการที่อยู่ในเขตที่ตนรับผิดชอบทั้งหมดและจะเป็นผู้รับคำสั่ง และนโยบายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและเป็นผู้ออกคำสั่งให้อัยการที่อยู่ในเขตอำนาจของตน นำไปปฏิบัติอธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์จึงเป็นผู้กำกับดูแลการดำเนินการตามนโยบายทางอาญาของรัฐบาล แตกต่างจากของไทยที่อัยการสูงสุดจะเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและเป็นผู้กำกับดูแลการบริหารคดีอาญานอกจากนี้อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ยังรับผิดชอบงานด้านการบริหารร่วมกับประธานศาลอุทธรณ์ มีอำนาจในการแต่งตั้ง การพิจารณาความดีความชอบการลงโทษเจ้าพนักงานฝ่ายคดี และมีอำนาจในการกำกับดูแลเจ้าพนักงานของศาล

อัยการแห่งสาธารณรัฐนั้นเป็นตัวแทนพนักงานอัยการซึ่งประจำศาลชั้นต้นประจำศาลลูกขุนที่ตั้งอยู่ในเขตของศาลชั้นต้นดังกล่าวประจำศาลตำรวจและศาลอื่น โดยมีอำนาจฟ้องคดีอาญาซึ่งแม้แต่อธิบดีอัยการประจำศาลอุทธรณ์ก็ไม่สามารถฟ้องคดีอาญาได้ด้วยตนเองซึ่งการฟ้องคดีอัยการแห่งสาธารณรัฐอาจดำเนินการเองโดยสืบสวนสอบสวนทุกเรื่องที่จำเป็นในการแสวงหาพยานหลักฐานและฟ้องคดีเนื่องจากประเทศฝรั่งเศสไม่แยกอำนาจการสอบสวนและการฟ้องคดีอาญาออกจากกันซึ่งเป็นไปตามหลักการในระบบไต่สวน แตกต่างจากประเทศไทยที่แยกอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน และการฟ้องคดีออกจากกัน โดยพนักงานอัยการไทยจะทำหน้าที่ฟ้องคดี โดยให้พนักงานสวบสวนรับผิดชอบในการสอบสวนเพียงลำพัง การสอบสวนของพนักงานสอบสวนจึงมีลักษณะเป็นเงื่อนไขในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการเท่านั้น

สำหรับประเทศฝรั่งเศสนั้น ได้มีการจัดตั้งก่อตั้งฝ่ายป้องกันการทุจริตคอร์รัปชั่นขึ้นมาอีก เรียกชื่อว่า Service Central de Prevention de La Corruption : SCPC และจัดตั้งศูนย์การบริหารงานป้องกันการทุจริตคอร์รัปชั่นเป็นองค์กรอิสระคล้ายคลึงกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทย SCPC ถือกำเนิดขึ้นตามกฎหมายเมื่อวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 1993 อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากนโยบาย ป้องปราบการทุจริตคอร์รัปชั่นและการทำให้เกิดความโปร่งใสทางด้านเศรษฐกิจในองค์กรภาครัฐที่ทำหน้าที่บริหารการปกครองทั้งหมดนับตั้งแต่รัฐสภาคณะรัฐบาลและข้าราชการขององค์กรอิสระ SCPC นี้ อยู่ภายใต้ การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และตั้งอยู่ภายในที่ทำการของกระทรวงยุติธรรมสมาชิกหรือคณะกรรมการของ SCPC ก็คือข้าราชการแต่มีงบประมาณในรูปแบบอิสระภายใต้องค์กรตัวเอง หน้าที่ ของ SCPC มีดังนี้

1) รวบรวมข้อมูลข่าวสารที่สำคัญๆ ที่เอื้อให้สะดวกต่อการจับกุมและการป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำผิดทุจริตคอร์รัปชั่นนับจากตำแหน่งผู้อำนวยการ หรือลูกจ้างของบริษัทภาคเอกชนที่มักกระทำธุรกรรมในความผิดต่อกฎหมายในด้านการเก็งกำไรหรือการเลือกปฏิบัติและการค้าเชิงใช้อิทธิพล

2) มีหน้าที่ช่วยเหลือรวบรวมข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำอันถือได้ว่าจะเป็นกรณีการทุจริตคอร์รัปชั่นหากฝ่ายตุลาการขอร้องขอความช่วยเหลือมาแต่ข้อมูลข่าวสาร SCPC รวบรวมได้มานี้ต้องนำไปใช้เพื่อเป็นข้ออธิบายเท่านั้นไม่ใช่เป็นข้อกล่าวหาว่ากระทำผิด

3) มีหน้าที่ให้ความเห็นเกี่ยวกับมาตรการที่เหมาะเหมาะสมในการชี้เตือนว่าจะเป็นการกระทำผิดทุจริตคอร์รัปชั่นเมื่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองร้องขอมาเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายปกครองได้แก่บุคคลต่อไปนี้คือผู้ที่ได้รับเลือกตั้งระดับท้องถิ่นฝ่ายการศาลทางการเงินฝ่ายบริการด้านการบริหารการปกครองของคณะรัฐมนตรีผู้ว่าราชการจังหวัดผู้อำนวยการของบริษัทรัฐวิสาหกิจฝ่ายผู้ตรวจการของรัฐส่วนพลเมืองไม่มีสิทธิเสนอข้อกล่าวหาร้องเรียนใดๆ หรือร้องขอข้อมูลข่าวสารใดๆ จาก SCPC พลเมืองมีหน้าที่มอบข้อมูลข่าวสารให้แก่ SCPC เท่านั้น แต่กระนั้นก็ตาม SCPC ก็ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบกรณีใดๆ เป็นการเฉพาะ ประสิทธิภาพของ SCPC นี้ขึ้นอยู่กับคุณภาพของข้อมูลข่าวสารที่ได้รับแจ้งมาจากผู้ชี้เบาะแส ซึ่งเป็นไปได้ที่จะได้จากประชาชนพลเมือง จากข้าราชการในภาครัฐ และจากภาคเอกชน โดยที่ชื่อและนามสกุลของผู้แจ้งเบาะแสจะได้รับการเก็บรักษาไว้เป็นความลับถ้าหากข้อมูลข่าวสารที่ SCPC ได้รวบรวมมานั้น มีพยานหลักฐานหรือมีมูลเพียงพอต่อการฟ้องร้องเป็นคดี SCPC จะได้จัดทำแฟ้มเรื่องเพื่อเสนอต่อพนักงานอัยการดำเนินการต่อไป ดังนั้น SCPC จึงมีบทบาทหยุดอยู่เพียงการจัดทำแฟ้มเรื่อง แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินการอย่างใดอีกคดีดังกล่าวจะเข้าสู่การพิจารณาวินิจฉัยและพิพากษาตามกระบวนการทางกฎหมายต่อไป SCPC จะจัดทำรายงานประจำปีเสนอต่อ

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมและเสนอต่อนายกรัฐมนตรีรายงานประจำปีดังกล่าวซึ่งมีความยาวประมาณ 150 – 200 หน้า จะเป็นการวิเคราะห์กรณีความเป็นไปได้หรือมีแนวโน้มที่อาจจะมีการกระทำที่เป็นการทุจริตคอร์รัปชั่นพร้อมทั้งตัวอย่างของการกระทำการทุจริตคอร์รัปชั่นแต่ในรายงานกรณีตัวอย่างที่เกิดขึ้นจริงนั้น SCPC จะไม่ใส่ชื่อและนามสกุลหรือข้อมูลส่วนบุคคล ของผู้เกี่ยวข้องลงไปด้วย

สำหรับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยลักษณะพิเศษโดยมีการจัดตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นในศาลฎีกามีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสมาชิกวุฒิสภาหรือข้าราชการการเมืองอื่น และข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นรวมทั้งกรณีบุคคลอื่นที่เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนด้วย และกฎหมายยังรับรองให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา ทั้งนี้การแต่งตั้งองค์คณะของผู้พิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญปี 2550 จะมีองค์ประกอบของบุคคลที่มาดำรงตำแหน่งเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญปี 2540 ซึ่งบัญญัติให้องค์คณะจะต้องเป็นผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวนเก้าคนซึ่งได้รับการเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเท่านั้นแต่ในรัฐธรรมนูญปี 2550 นอกจะสามารถแต่งตั้งผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาให้เป็นองค์คณะได้แล้วที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกายังสามารถแต่งตั้งผู้พิพากษาอาวุโสซึ่งเคยดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาเป็นองค์คณะได้อีกด้วย ส่วนการพิจารณาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นวิธีพิจารณาความคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องเป็นระบบไต่สวนโดยยึดสำนวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. สรุปไว้เป็นหลัก อย่างไรก็ตาม การที่จะพิจารณาว่าการดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการพิจารณาคดีโดยใช้รูปแบบของระบบไต่สวนนั้นจะพิจารณาแต่เพียงในส่วนของการพิจารณาคดีโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจจะไม่เพียงพอต่อการทำความเข้าใจจำต้องพิจารณากระบวนการรวบรวมพยานหลักฐานตั้งแต่ในชั้นการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยจึงจะทำให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนและมองเห็นภาพของการดำเนินคดี ซึ่งในขั้นตอนการฟ้องคดีนั้นกฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของอัยการสูงสุดพิจารณา คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะฟ้องคดีดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่ออัยการมีความเห็นไม่ฟ้องคดี

และคืนสำนวนการไต่สวนมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเห็นได้ว่าการฟ้องคดีตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศไทยมีลักษณะการแยกอำนาจหน้าที่การไต่สวนหรือสอบสวน อำนาจหน้าที่ในการการฟ้องออกจากกันเช่นเดียวกับการดำเนินคดีอาญาทั่วๆ ไป และในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดจะต้องตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายละเท่ากันโดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายไม่เกินฝ่ายละห้าคนเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ในกรณีที่คณะกรรมการร่วมไม่อาจหาข้อยุติได้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไปโดยจะยื่นฟ้องคดีเองก็ได้[62] เมื่อพิจารณาเทียบเคียงกับการดำเนินคดีอาญาโดยระบบไต่สวนของประเทศซึ่งเป็นต้นแบบ เช่น ประเทศฝรั่งเศสในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นไม่ตรงกับอัยการสูงสุดมีลักษณะใกล้เคียงกับการที่ผู้พิพากษาสอบสวนมีคำสั่งว่าคดีมีมูลและส่งเรื่องไปให้ศาลลูกขุนซึ่งเป็นศาลในชั้นทำการพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปโดยที่พนักงานอัยการฝรั่งเศสไม่มีอำนาจยับยั้งได้แต่ประการใดนอกจากนี้การที่ให้นำระบบไต่สวนมาเป็นหลักในการดำเนินกระบวนพิจารณาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะเห็นได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปี 2560 ซึ่งบัญญัติไว้เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญปี 2540 และรัฐธรรมนูญ ปี 2550 คือในการพิจารณาคดีให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยึดสำนวน ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควรก็มีความคล้ายคลึงกับลักษณะอำนาจหน้าที่ของศาลลูกขุนในการพิจารณาคดีความผิดอุกฤษโทษจะเห็นได้ว่าการดำเนินคดีอาญาทั่วไปของประเทศฝรั่งเศสและการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตจะมีความคล้ายคลึงกันกล่าวคือ อัยการจะเป็นผู้ทำหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

[62] “อ้างแล้ว”, หน้า 4

## 3. วิเคราะห์ปัญหาการถ่วงดุลอำนาจในการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

เมื่อคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นส่งสำนวนการไต่สวนแล้ว ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ให้จัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาสำนวนดังกล่าวภายใน 30 วัน ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูลให้สำนักงาน ป.ป.ช. แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบภายในสิบห้าวันและให้เปิดเผยเหตุผลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป[63] โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถมีมติให้ไต่สวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้มีการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้นเพิ่มเติมซึ่งอาจมอบหมายคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นชุดเดิมหรือแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นชุดใหม่ทำการไต่สวนเบื้องต้นเพิ่มเติมก็ได้โดยคณะกรรมการไต่สวนหรือคณะไต่สวนเบื้องต้นต้องทำการไต่สวนหรือไต่สวนเบื้องต้นเพิ่มเติมให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แล้วสรุปข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่ได้มาพร้อมทั้งอาจทำความเห็นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาหรือตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ[64] โดยแยกเป็น 2 กรณี คือ

กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติลงความเห็นว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพฤติการทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็น พร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ไปยังอัยการสูงสุดภายใน 30 วัน นับแต่วันที่มีมติ เพื่อให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป โดยไม่ต้องส่งตัวผู้ถูกกล่าวหาให้อัยการสูงสุดแต่ต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ[65] โดยอัยการสูงสุดต้องฟ้องคดีภายใน 180 วัน

กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐ การดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นเมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายใน 180 วัน เช่นกัน[66] และเมื่อศาลที่มีเขตอำนาจพิพากษาในคดีที่อัยการสูงสุดเป็นโจทก์ตามสำนวนที่ได้รับจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ถ้าอัยการสูงสุดจะไม่อุทธรณ์หรือฎีกา อัยการสูงสุดต้องหารือกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อนในกรณีที่มีความเห็นต่างกันและไม่อาจ

---

[63] “อ้างแล้ว”, หน้า 33

[64] “อ้างแล้ว”, หน้า 34

[65] “อ้างแล้ว”, หน้า 34

[66] “อ้างแล้ว”, หน้า 34

หาข้อยุติได้ ให้อัยการสูงสุดพิจารณาดำเนินต่อไปโดยคำนึงถึงความเป็นธรรมและประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ และชี้แจงเหตุผลให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป และเมื่ออัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจดังกล่าวแล้วจะถอนฟ้องไม่ได้เว้นแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดเห็นว่าเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมสมควรถอนฟ้อง[67]

โดยในการฟ้องคดีนั้นหากอัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ให้แจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยระบุข้อไม่สมบูรณ์ให้ครบถ้วนในคราวเดียวกันภายใน 90 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องในกรณีนี้ให้อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งคณะกรรมการร่วมฝ่ายละเท่ากันโดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายไม่เกินฝ่ายละ 5 คน ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ รวมทั้งดำเนินการอื่นใดให้สำนวนการไต่สวนครบถ้วนสมบูรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน 90 วัน โดยให้คณะกรรมการร่วมมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น มาให้ถ้อยคำหรือส่งมอบเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องมาเพื่อประโยชน์ในการไต่สวน ให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือส่งบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานใดๆ มาเพื่อประโยชน์ในการไต่สวน ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆ ในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการ เพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัดเอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนและหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกล่าวจะแล้วเสร็จ มีคำสั่งให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนชี้แจงข้อเท็จจริง อำนวยความสะดวก หรือให้ความช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่คณะกรรมการร่วมไม่อาจหาข้อยุติได้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการต่อไปโดยจะยื่นฟ้องคดีเองก็ได้[68] ซึ่งขั้นตอนในการปฏิบัติกรณีที่อัยการสูงสุดแจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าสำนวนการไต่สวนยังไม่สมบูรณ์ที่จะดำเนินคดีได้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำความเห็นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเร็วเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งผู้แทนฝ่ายคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อตั้งเป็นคณะกรรมการร่วมโดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นฝ่ายเลขานุการ และเมื่อคณะกรรมการร่วมดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานแล้ว และเห็นว่าหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ให้รายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบโดยเร็วในกรณีที่ไม่อาจหาข้อยุติในการฟ้องคดีได้ให้รายงานและเสนอความเห็นต่อคณะกกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไปตามที่เห็นสมควร

---

[67] “อ้างแล้ว”, หน้า 34

[68] “อ้างแล้ว”, หน้า 4

หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นควรฟ้องคดีต้อดำเนินการฟ้องคดีภายในกำหนดอายุความ[69] จะเห็นได้ว่าในการฟ้องคดีดังกล่าวอยู่ในอำนาจของอัยการสูงสุดที่จะใช้ดุลพินิจในการฟ้องคดี

เมื่อพิจารณาการฟ้องคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐของประเทศไทยเปรียบเทียบกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีระบบการตรวจสอบการทุจริตที่นอกเหนือจากการตรวจสอบโดยรัฐสภา กล่าวคือ การตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการเช่นเดียวกับประเทศไทยโดยประเทศฝรั่งเศสได้จัดตั้งศาลพิเศษขึ้นเพื่อดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะซึ่งแยกเป็นศาลอาญาชั้นสูงมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีที่ประธาณาธิบดีทรยศต่อชาติ และศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจหน้าที่พิจารณาคดีอาญาที่รัฐมนตรีกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่

กรณีที่ดำเนินคดีต่อประธาณาธิบดีต้องกระทำโดยการกล่าวหาของสภาทั้งสองและดำเนินการไต่สวนโดยองค์ณะไต่สวนข้อเท็จจริงของศาลอาญาชั้นสูงซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกา 5 คน ซึ่งองค์คณะไต่สวนนี้ต้องทำการไต่สวนข้อเท็จจริงที่กล่าวหาโดยผ่านอัยการประจำศาลฎีกาหากพบข้อเท็จจริงอันเป็นข้อกล่าวหาใหม่องค์คณะไต่สวนต้องแจ้งให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบเพื่อขอมติจากสภาทั้งสองว่าประสงค์จะกล่าวหาเพิ่มเติมหรือไม่ ถ้าไม่มีมติของสภาทั้งสองดังกล่าวต้องยกฟ้อง และหากไต่สวนแล้วได้ความจริงตามที่กล่าวหาองค์คณะไต่สวนต้องสรุปข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายและเสนอสำนวนไต่สวนให้องคณะตัดสินดำเนินการต่อไป

กรณีดำเนินคดีต่อรัฐมนตรีนั้นผู้เสียหายสามารถเป็นผู้กล่าวหาได้ โดยมีคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกา 3 คน ตุลาการจากศาลปกครองสูงสุด 2 คน และตุลาการจากศาลบัญชี 2 คน คณะกรรมการนี้มีหน้าที่ในการตรวจดูว่า คำร้องมีความน่าเชื่อถือหรือมีความหนักแน่นหรือไม่ เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่คัดกรองคำร้องก่อนที่จะมีคำพิพากษาคณะกรรมการดังกล่าวจะพิจาณาว่าคำร้องหรือคำกล่าวหาดำเนินการถูกต้องตามรูปแบบหรือไม่และให้ความเห็นว่าจะดำเนินคดีในศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ หรือจะสั่งยุติเรื่องซึ่งมตินี้ถือเป็นที่สุด เมื่อคณะกรรมการพิจาณาคำฟ้องเห็นว่าข้อกล่าวหามีมูลก็จะส่งเรื่องให้อัยการประจำศาลฎีกาเพื่อส่งให้องค์คณะไต่สวนเพื่อทำการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปเมื่อไต่สวนแล้วองค์คณะไต่สวนอาจมีคำสั่งให้ฟ้องคดีอัยการประจำศาลฎีกาจะต้องฟ้องคดีต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ หากองค์คณะไต่สวนเห็นว่าคดีไม่มีมูลจะต้องแจ้งอัยการประจำศาลฎีกาและรัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหาทราบในกรณีนี้หากอัยการประจำศาลฎีกาไม่เห็นด้วยสามารถยื่นคำคัดค้านภายใน 1 เดือน ซึ่งศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐจะต้องตัดสินภายใน 3 เดือน ซึ่งถือเป็นกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้การใช้ดุลพินิจขององค์คณะไต่สวน

---

[69] “อ้างแล้ว”, หน้า 35

จะเห็นได้ว่าการฟ้องคดีต่อศาลอาญาสาธารณรัฐของอัยการประจำศาลฎีกาในประเทศฝรั่งเศสอัยการประจำศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการฟ้องคดีได้และเมื่อฟ้องคดีแล้วจะไม่สามารถถอนฟ้องได้ ซึ่งมีข้อดีตรงที่ว่าเป็นหลักประกันความเสมอภาคในเบื้องหน้าของกฎหมาย เนื่องจากตามนัยของหลักนี้ เจ้าพนักงานอัยการจึงต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลทุกเรื่องโดยไม่คำนึงถึงตัวบุคคล และนอกจากนั้นยังเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อิทธิพลที่มิชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการประจำศาลฎีกาแต่ก็มีข้อเสียตรงที่ว่าเมื่อการดำเนินคดีอาญามีความเข้มงวดมากย่อมทำให้คดีความขึ้นสู่การพิจารณาของศาลเป็นจำนวนมากจนทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีเกิดความล่าช้า ส่วนการฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยที่อัยการสูงสุดสามารถใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีได้มีข้อดีตรงที่ว่าอัยการสูงสุดได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการกลั่นกรองคดีไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายแต่ก็มีข้อเสียตรงที่ว่ามีขั้นตอนในการดำเนินคดีมากเนื่องจากศาลต้องใช้ระบบไต่สวนในการพิจาณาคดีและการสืบพยานศาลจึงมีอำนาจในการค้นหาความจริงอย่างรอบด้านอยู่แล้ว

สำหรับในการตรวจสอบถ่วงดุลนั้นก็มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในประเทศไทยเมื่ออัยการสูงสุดไม่เห็นด้วยกับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อทำการไต่สวนให้สำนวนมีความสมบูรณ์หากหาข้อยุติไม่ได้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามรถฟ้องคดีดังกล่าวเองได้จึงมีข้อเสียตรงที่ว่าไม่เกิดการถ่วงดุลอำนาจกันอย่างแท้จริงเนื่องจากเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถฟ้องคดีได้เองจึงเท่ากับว่ายกอำนาจในการชี้ขาดในเรื่องการฟ้องคดีให้เป็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ในประเทศฝรั่งเศสนั้นเมื่ออัยการประจำศาลฎีกาไม่เห็นด้วยกับความเห็นขององค์คณะไต่สวนจะต้องยื่นคำคัดค้านต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐชี้ขาดซึ่งศาลอาญาสาธารณรัฐจะต้องตัดสิ้นภายใน 3 เดือน ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้ที่ทำหน้าที่ชี้ขาดเกี่ยวกับการฟ้องคดีหรือไม่ของประเทศฝรั่งเศสคือองค์คณะตัดสินในศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ ไม่ใช่องค์คณะไต่สวนหรืออัยการประจำศาลฎีกาแต่อย่างใดการดำเนินการดังกล่าวย่อมจะเป็นหลักประกันในการถ่วงดุลอำนาจขององค์คณะไต่สวนหรืออัยการประจำศาลฎีกาได้อย่างสมบูรณ์

# บทที่ 5
# บทสรุปและข้อเสนอแนะ

## 1. บทสรุป

ปัญหาการฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือปัญหาการทุจริตคอร์รัปชั่น เป็นปัญหาที่ฝังรากลึกอยู่ในสังคมการเมืองและวงราชการของไทยมาอย่างต่อเนื่องและช้านาน และมีแนวโน้มที่จะทวีความรุนแรงและส่งผลกระทบในระดับกว้างและลึกมากยิ่งขึ้น จนก่อให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่อความมั่นคงของรัฐ ระบบเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และระบบอื่นๆ ที่สำคัญที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้มีการตั้งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)[70] และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ให้ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง[71]

ต่อมาได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ซึ่งมีบทบัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติยังคงอยู่ต่อไป[72] และได้มีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เพื่อแก้ไขข้อจำกัดและปรับปรุงกลไก รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติให้การปราบปรามการทุจริตมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น และต่อมาหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 จึงมีทำให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มีการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติใหม่ๆ ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างหรือองค์ประกอบวาระการดำรงตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ การร้องขอให้กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

---

[70] “อ้างแล้ว”, หน้า 2

[71] “อ้างแล้ว”, หน้า 2

[72] “อ้างแล้ว”, หน้า 2

พ้นจากตำแหน่ง เหล่านี้เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้มีกลไกในการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายที่กุมอำนาจในการบริหารประเทศหรือที่เรียกว่า “ฝ่ายบริหาร” ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่ก็ยังเกิดปัญหาทั้งในทางเนื้อหาของกฎหมายและการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาอยู่หลายประการดังต่อไปนี้

1.1 ปัญหาความซ้ำซ้อนในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กล่าวคือ การกำหนดให้พนักงานอัยการทำหน้าที่ตรวจสอบรายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อพิจารณาว่าจะฟ้องคดีต่อศาลหรือไม่อีกครั้งหนึ่งเช่นเดียวกับสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนในคดีอาญาอื่นทั่วไปที่ส่งให้พนักงานอัยการ ทำให้การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดความซ้ำซ้อน เพราะการดำเนินคดีอาญาดังกล่าว ไม่ว่าในชั้นคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือในชั้นศาล ต่างก็ต้องใช้ระบบไต่สวนในการตรวจสอบค้นหาความจริงเพื่อให้เกิดการค้นหาข้อเท็จจริงทางอาญาในเชิงรุก และเพื่อนำไปสู่ความยุติธรรมตามคำพิพากษาที่สอดคล้องกับความยุติธรรมตามความเป็นจริงมากที่สุด

1.2 ปัญหาการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ไม่สอดคล้องกับหลักการของระบบไต่สวน เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในคดีอาญาทั่วไปของไทยนั้นเป็นการค้นหาความจริงทางอาญาโดยระบบกล่าวหา แต่การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 นั้น เป็นการค้นหาความจริงทางอาญาโดยระบบไต่สวน[73] ซึ่งระบบดังกล่าวไม่ได้แยกอำนาจหน้าที่ การสอบสวนและการฟ้องคดีออกจากกัน ดังนั้น การกำหนดให้อัยการสูงสุดทำหน้าที่ในการฟ้องคดีดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จึงเป็นการแยกอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและการฟ้องคดีออกจากกันซึ่งไม่สอดคล้องกับการดำเนินคดีในระบบไต่สวนดังที่ได้กล่าวแล้ว

1.3 ปัญหาการใช้ดุลพินิจฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต กล่าวคือ ในการดำเนินคดีอาญาทั่วไปของพนักงานอัยการไทยนั้น ใช้หลักการดำเนินคดีตามดุลพินิจ โดยจะพิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะและพยานหลักฐานเป็นสำคัญ อีกทั้งเนื่องจากไม่มีบทบัญญัติบังคับให้พนักงานอัยการต้องฟ้องคดีทุกเรื่องและกฎหมายยังอนุญาตให้พนักงานอัยการถอนฟ้องคดีอาญาได้อีกด้วย

---

[73] “อ้างแล้ว”, หน้า 4

## 2. ข้อเสนอแนะ

2.1 จากหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งมีเจตนารมณ์ที่สำคัญอย่างหนึ่ง คือ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ จึงได้มีบทบัญญัติให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือสำนักงาน ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญโดยมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่รับผิดชอบตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐดังกล่าว ดังนั้น หากปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐ ใช้อำนาจของรัฐไปในทางไม่ชอบ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวได้

บทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นการทำหน้าที่ด้านการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อดำเนินการหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามกฎหมาย ซึ่งจะเห็นได้ว่ากระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้ระบบไต่สวนโดยมีขั้นตอนและกระบวนการมากกว่าขั้นตอนและกระบวนการสืบสวนสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.ในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อส่งให้พนักงานอัยการฟ้องคดี หรือฟ้องคดีเองในกรณีที่ไม่อาจหาข้อยุติร่วมกันได้ จึงแตกต่างไปจากขั้นตอนและวิธีปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้อำนาจในการฟ้องคดีเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ เว้นแต่ในกรณีที่เข้าเงื่อนไขตามมาตรา 77 วรรคสาม ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 คือ ในกรณีที่ไม่อาจหาข้อยุติในทางคดีร่วมกันได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงจะมีอำนาจในการฟ้องคดีเองได้ ซึ่งการกำหนดให้อำนาจในการฟ้องคดีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอำนาจของพนักงานอัยการนั้นมีข้อดีตรงที่ว่า เกิดการตรวจสอบและถ่วงดุลกันระหว่างอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ก็มีข้อเสียตรงที่เกิดความซ้ำซ้อน ดังนั้น เพื่อให้สำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงมีความครบถ้วนสมบูรณ์ จึงควรต้องพัฒนาวิธีการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงานอัยการสูงสุด โดยกำหนดให้ในการไต่สวนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องประสานความร่วมมือไปยังอัยการสูงสุดเพื่อขอให้เข้าร่วมหรือขอให้มอบหมายให้พนักงานอัยการเข้ามีส่วนร่วมในการไต่สวนข้อเท็จจริง ดังเช่นการดำเนินคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศสที่กำหนดให้อัยการต้องเข้าร่วมในการสอบสวนคดีอาญากับพนักงานตำรวจฝ่ายคดีด้วย ทั้งนี้เพื่อให้สำนวนการไต่สวนสมบูรณ์ครบถ้วนตามกฎหมายและการดำเนินการดังกล่าวยังเป็นตามหลักการในระบบไต่สวนที่ไม่แยกการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกัน

2.2 บทบาทของอัยการฝรั่งเศสในการดำเนินคดีอาญาทั่วไป จะมีความแตกต่างจากบทบาทของอัยการฝรั่งเศสในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของฝรั่งเศส โดยเฉพาะการใช้ดุลยพินิจของอัยการ กล่าวคือ ในกรณีที่ดำเนินคดีต่อรัฐมนตรีนั้นผู้เสียหายสามารถเป็นผู้กล่าวหาได้ โดยมีคณะกรรมการพิจารณาคำฟ้องซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลฎีกา 3 คน ตุลาการจากศาลปกครองสูงสุด 2 คน และตุลาการจากศาลบัญชี 2 คน คณะกรรมการนี้มีหน้าที่ในการตรวจดูว่า คำร้องมีความน่าเชื่อถือหรือมีความหนักแน่นหรือไม่ เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่คัดกรองคำร้องก่อนที่จะมีคำพิพากษาคณะกรรมการดังกล่าวจะพิจาณาว่าคำร้องหรือคำกล่าวหาดำเนินการถูกต้องตามรูปแบบหรือไม่และให้ความเห็นว่าจะดำเนินคดีในศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐหรือจะสั่งยุติเรื่องซึ่งมตินี้ถือเป็นที่สุดเมื่อคณะกรรมการพิจาณาคำฟ้องเห็นว่าข้อกล่าวหามีมูลก็จะส่งเรื่องให้องค์คณะไต่สวนเพื่อทำการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปเมื่อไต่สวนแล้วองค์คณะไต่สวนอาจมีคำสั่งให้ฟ้องคดีอัยการประจำศาลฎีกาจะต้องฟ้องคดีต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ หากองค์คณะไต่สวนเห็นว่าคดีไม่มีมูลจะต้องแจ้งอัยการประจำศาลฎีกาและรัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหาทราบในกรณีนี้หากอัยการประจำศาลฎีกาไม่เห็นด้วยสามารถยื่นคำคัดค้านภายใน 1 เดือน ซึ่งศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐจะต้องตัดสินภายใน 3 เดือน ซึ่งถือเป็นกลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้การใช้ดุลพินิจขององค์คณะไต่สวน จะเห็นได้ว่าการฟ้องคดีต่อศาลอาญาสาธารณรัฐของอัยการประจำศาลฎีกาในประเทศฝรั่งเศสอัยการประจำศาลฎีกาไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการฟ้องคดี ซึ่งแตกต่างจากการฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยที่อัยการสูงสุดสามารถดุลพินิจในการฟ้องคดีได้ และในการตรวจสอบถวงดุลนั้นก็มีความแตกต่างกัน กล่าวคือในประเทศไทยเมื่ออัยการสูงสุดไม่เห็นด้วยกับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อทำการไต่สวนให้สำนวนมีความสมบูรณ์ แต่ในประเทศฝรั่งเศสนั้นเมื่ออัยการประจำศาลฎีกาไม่เห็นด้วยกับความเห็นขององค์คณะไต่สวนจะต้องยื่นคำคัดค้านต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐชี้ขาดซึ่งศาลอาญาสาธารณรัฐจะต้องตัดสิ้นภายใน 3 เดือน

จะเห็นได้ว่าการฟ้องคดีต่อศาลอาญาสาธารณรัฐของอัยการประจำศาลฎีกาในประเทศฝรั่งเศสอัยการประจำศาลฎีกาไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการฟ้องคดีได้และเมื่อฟ้องคดีแล้วจะไม่สามารถถอนฟ้องได้ ซึ่งมีข้อดีตรงที่ว่าเป็นหลักประกันความเสมอภาคในเบื้องหน้าของกฎหมายเนื่องจากตามนัยของหลักนี้ เจ้าพนักงานอัยการจึงต้องดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลทุกเรื่องโดยไม่คำนึงถึงตัวบุคคล และนอกจากนั้นยังเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อิทธิพลที่มิชอบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของอัยการประจำศาลฎีกาแต่ก็มีข้อเสียตรงที่ว่าเมื่อการดำเนินคดีอาญามีความเข้มงวดมากย่อมทำให้คดีความขึ้นสู่การพิจารณาของศาลเป็นจำนวนมากจนทำให้การพิจารณาพิพากษาคดีเกิดความล่าช้า

ส่วนการฟ้องคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยที่อัยการสูงสุดสามารถใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีได้มีข้อดีตรงที่ว่าอัยการสูงสุดได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการกลั่นกรองคดีไม่ว่าจะเป็นปัญหาข้อเท็จจริงและปัญหาข้อกฎหมายแต่ก็มีข้อเสียตรงที่ว่ามีขั้นตอนในการดำเนินคดีมากเนื่องจากศาลต้องใช้ระบบไต่สวนในการพิจาณาคดีและการสืบพยานศาลจึงมีอำนาจในการค้นหาความจริงอย่างรอบด้านอยู่แล้ว

สำหรับในการตรวจสอบถวงดุลนั้นก็มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ ในประเทศไทยเมื่ออัยการสูงสุดไม่เห็นด้วยกับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อทำการไต่สวนให้สำนวนมีความสมบูรณ์หากหาข้อยุติไม่ได้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถฟ้องคดีดังกล่าวเองได้จึงมีข้อเสียตรงที่ว่าไม่เกิดการถ่วงดุลอำนาจกันอย่างแท้จริงเนื่องจากเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถฟ้องคดีได้เองจึงเท่ากับว่า ยกอำนาจในการชี้ขาดในเรื่องการฟ้องคดีให้เป็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

แต่ในประเทศฝรั่งเศสนั้นเมื่ออัยการประจำศาลฎีกาไม่เห็นด้วยกับความเห็นขององค์คณะไต่สวนจะต้องยื่นคำคัดค้านต่อศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐชี้ขาดซึ่งศาลอาญาสาธารณรัฐจะต้องตัดสินภายใน 3 เดือน ซึ่งจะเห็นได้ว่าผู้ที่ทำหน้าที่ชี้ขาดเกี่ยวกับการฟ้องคดีหรือไม่ของประเทศฝรั่งเศสคือองค์คณะตัดสินในศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ ไม่ใช่องค์คณะไต่สวนหรืออัยการประจำศาลฎีกาแต่อย่างใดการดำเนินการดังกล่าวย่อมจะเป็นหลักประกันในการถ่วงดุลอำนาจขององค์คณะไต่สวนหรืออัยการประจำศาลฎีกาได้อย่างสมบูรณ์

ดังนั้น เพื่อลดขั้นตอนในการดำเนินคดีและเกิดการตรวจสอบถ่วงดุลอย่างจริงจังในการฟ้องคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 จึงควรให้ศาลอาญาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้ชี้ขาดการฟ้องคดีดังกล่าว

# บรรณานุกรม

# บรรณานุกรม


กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ. (2545). *มาตรฐานองค์กรสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา*. กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา.

เกรียงศักดิ์ ทองแก้ว. (2554). *การคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554*. (การศึกษาค้นคว้าอิสระปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.

โกเมน ภัทรภิรมย์. (2526). *ชีวิตและผลงาน ดร. โกเมน ภัทรภิรมย์*. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.

_____. (2533). *อัยการฝรั่งเศสกับการสอบสวนคดีอาญา รวมบทความเกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในนานาประเทศ*. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.

คณะอนุกรรมการฝ่ายวิจัย. (2555). *รายงานการวิจัยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ป.ป.ช.

คณิต ณ นคร. (2549). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

ใจเด็ด พรไชยา. (2554). *ข้อไม่สมบูรณ์ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ป.ป.ช.

ชาญเชาน์ ไชยานุกิจ. (2542). สิทธิมนุษยชนกับกระบวนการยุติธรรม. *บทบัณฑิตย์*, 55(4), 168

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และสมคิด เลิศไพฑูรย์. (2543). *การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน ก.พ.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2540). ระบบตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (Impeachment) *วารสารกฎหมาย*, 14(3), 115 – 118.

ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 11(1)

ปพัฒน์ วสุธวัช. (2555). *ปัญหาการกันผู้ต้องหาเป็นพยานในคดี*. (วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต ไม่ได้ตีพิมพ์). มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (2542, 17 พฤศจิกายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 ตอนที่ 114 ก. หน้า 1-41.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พุทธศักราช 2561. (2561, 21 กรกฎาคม). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 135 ตอนที่ 52 ก. หน้า 1-80.

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พุทธศักราช 2542. (2542, 14 กันยายน). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 ตอนที่ 81 ก. หน้า 18-29.

มานิต จุมปา. (2554). *คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม 1 ว่าด้วยหลักทั่วไป*. (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพมหานคร: วี.พริ้น (1991).

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 7

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 45

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 72

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 74

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 75

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 76

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 77

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 79

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 84

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 86

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 87

ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวน พ.ศ. 2561 ข้อ 92

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 297

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 246

รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หน้าที่ 45-53.

วรพจน์ วิศรุตพิชญ์. (2545). *นิติรัฐ : หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเสรีประชาธิปไตยในข้อความคิดและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน*. กรุงเทพมหานคร: นิติธรรม.

วิชัย วิวิตเสรี. (2542). ระบบไต่สวนของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง *วารสารศาลยุติธรรม,* 20(10), 13

สมยศ ไขประพาย. (2548). *บทบาทอำนาจของศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดีระบบไต่สวน หลักสูตรผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น รุ่นที่ 10*. กรุงเทพมหานคร: วิญญชน.

สมยศ เชื้อไทย. (2535). *คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร: เรือนแก้วการพิมพ์.

สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ. (2546). *รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ.

หยุด แสงอุทัย. (2538). *หลักรัฐธรรมนูญทั่วไป*. กรุงเทพมหานคร: วิญญูชน.

อุดม รัฐอมฤต. (2538). การฟ้องคดีอาญา. *วารสารนิติศาสตร์*, 22(2), 486.

อุทัย อาทิเวช. (2543). กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของประเทศฝรั่งเศส, ใน *ประมวลสาระชุดวิชาการบริการงานยุติธรรมเปรียบเทียบชั้นสูง*, เล่ม 1, หน่วยที่ 5, นนทบุรี: สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

# ประวัติผู้ศึกษา

| | |
|---|---|
| **ชื่อ** | นายพงศ์พันธุ์ พบสุวรรณ์ |
| **วัน เดือน ปีเกิด** | 27 ธันวาคม 2528 |
| **สถานที่เกิด** | อำเภอท่าตะโก จังหวัดนครสวรรค์ |
| **ประวัติการศึกษา** | ปริญญานิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรัตนบัณฑิต ปี 2551 |
| | เนติบัณฑิตไทย สมัย 62 |
| **สถานที่ทำงาน** | สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดนครสวรรค์ |
| | อำเภอเมืองนครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์ |
| **ตำแหน่ง** | พนักงานไต่สวนปฏิบัติการ สายงานพนักงานไต่สวน |
| | สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดนครสวรรค์ |