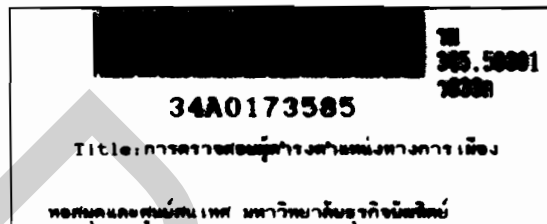




การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช 2540 : ศึกษาบทบาทอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับ
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง



วีรยุทธ เนติวุฒิปงศ์

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2547

ISBN 974 - 9745 - 58 - 2

**EXAMINATION OF PERSONS HOLDING POLITICAL OFFICE
UNDER THE CONSTITUTION OF THE KINGDOM OF
THAILAND, B.E. 2540; A STUDY OF ROLES OF THE
ATTORNEY GENERAL IN CASES AGAINST
PERSONS HOLDING POLITICAL OFFICE**

WEERAYUTH NETIVUDHIPONG

**A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Laws
Department of Law
Graduate School Dhurakijpundit University**

เลขทะเบียน.....	0173585
วันลงทะเบียน.....	27 ส.ค. 2548
เลขเรียกชื่อ.....	วท 245.59801
	2833 P
	๒๒๕๔๗

2004

ISBN 974 - 9745 - 58 - 2



ใบรับรองวิทยานิพนธ์
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.
2540 : ศึกษาบทบาทอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เสนอโดย นาย วีรยุทธ เนติวุฒิปพงศ์

สาขาวิชา นิติศาสตร์ หมวดวิชา กฎหมายมหาชน

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม ดร.อุทัย อาทิวะ

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....ประธานกรรมการ
(ศ.ดร.คณิต ฌ นคร)

.....กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

.....กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม
(ดร.อุทัย อาทิวะ)

.....กรรมการ
(สศ.ดร.สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล)

.....กรรมการ
(นาย กล้านรงค์ จันทิก)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

วันที่ 15 เดือน กันยายน พ.ศ. 2547

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จสมบูรณ์ได้ก็ด้วยความกรุณาและอนุเคราะห์ จากท่านอาจารย์ ดร. พีรพันธุ์ พาลุสุข ที่รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ และท่านอาจารย์ ดร. อุทัย อาทิวะ ที่รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ซึ่งได้ให้ความรู้ คำแนะนำ และวิเคราะห์ประเด็นปัญหา ตลอดจนแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ จนสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี ผู้เขียนจึงขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อท่านศาสตราจารย์ ดร. คณิต ณ นคร ที่ได้ให้ความกรุณารับเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ท่านรองศาสตราจารย์ ดร.สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล และท่านอาจารย์ ก้านรงค์ จันทิก ที่ได้สละเวลาอันมีค่ายังรับเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ อีกทั้งได้ให้องค์ความรู้ คำแนะนำ ตลอดจนชี้แนะแนวทางและแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ แก่ผู้เขียนจนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จสมบูรณ์และมีคุณค่าทางวิชาการ

นอกจากนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อ บิดา มารดา และครูบาอาจารย์ทั้งหลาย ที่ได้อบรมสั่งสอนผู้เขียนจนมีวันนี้

สุดท้ายนี้ ถ้าหากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อผิดพลาดหรือบกพร่องประการใด ผู้เขียนขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว แต่ถ้าหากมีประโยชน์และมีคุณงามความดีอยู่บ้าง ผู้เขียนขอมอบบูชาแด่บิดา มารดา ครูบาอาจารย์ และผู้มีพระคุณทุก ๆ ท่าน

วีรยุทธ เนติวุฒิปงศ์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ม
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ง
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	2
2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	5
3. สมมติฐานของการศึกษา.....	5
4. ขอบเขตของการศึกษา.....	6
5. วิธีดำเนินการวิจัย.....	6
6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	7
2 แนวความคิด ทฤษฎี การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540.....	8
1. ความจำเป็นและเหตุผลการร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540.....	8
1.1 สถานการณ์จากภายนอกประเทศ.....	9
1.2 สถานการณ์จากภายในประเทศ.....	9
2. กรอบและแนวความคิดการร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540.....	10
3. หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ.....	11
3.1 หลักนิติรัฐ หรือหลักนิติธรรม.....	12
3.2 หลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย.....	14
3.3 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ.....	16
4. แนวความคิดของระบบการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	17
4.1 ระบบการดำเนินคดีอาญาตามปกติ.....	17
4.2 ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาตามปกติ.....	23

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
5. การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของไทยในอดีต.....	24
5.1 การตรวจสอบโดยศาลยุติธรรมทางอาญา.....	24
5.1.1 ความผิดอาญาที่กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในอดีต.....	24
5.1.2 กระบวนการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในอดีต.....	26
5.1.3 ปัญหาการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในอดีต....	26
5.2 การตรวจสอบโดยรัฐสภา.....	28
5.2.1 การตรวจสอบโดยการตั้งกระทู้ถาม.....	28
5.2.2 การตรวจสอบโดยการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ.....	28
5.2.3 การตรวจสอบฝ่ายบริหาร โดยคณะกรรมการการ.....	29
5.2.4 การตรวจสอบโดยการถอดถอนจากสมาชิกภาพของสมาชิกของ ผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ.....	29
5.3 การตรวจสอบโดยการใช้อำนาจพิเศษยึดและอายัดทรัพย์สิน ภายหลัง การปฏิวัติ รัฐประหาร.....	29
5.3.1 การยึดทรัพย์ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ การปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 มาตรา 17.....	30
5.3.2 การยึดทรัพย์ จอมพลถนอม กิตติขจร อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ การปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 มาตรา 17.....	31
5.3.3 การอายัดทรัพย์สินคณะผู้บริหารประเทศ (รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชูนะวัฒน์) อาศัยอำนาจตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อย แห่งชาติ ฉบับที่ 26.....	32
6. การตรวจสอบและการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในปัจจุบัน.....	33
6.1 องค์กรในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	34
6.1.1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)..	34
6.1.2 อัยการสูงสุด.....	37
6.1.3 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	54

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

6.2 ระบบการดำเนินคดี.....	59
6.2.1 บุคคลผู้ที่ถูกดำเนินคดี.....	59
6.2.2 บุคคลผู้ที่มีอำนาจฟ้องคดี.....	61
6.2.3 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	61
6.2.4 การดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน.....	74
7. ปัญหาของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	79
7.1 ขั้นตอนการดำเนินคดีก่อนฟ้อง.....	80
7.1.1 ปัญหา เรื่องอำนาจการสอบสวน.....	80
7.1.2 ปัญหา เรื่องการใช้ดุลพินิจสั่งคดี.....	81
7.2 ขั้นตอนการดำเนินคดีหลังฟ้อง.....	82
ปัญหาเรื่องการดำเนินคดีในศาล.....	82
3 การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ.....	85
1. ระบบการตรวจสอบโดยรัฐสภา (Impeachment).....	86
1.1 ระบบการตรวจสอบโดยรัฐสภาในประเทศอังกฤษ.....	86
1.2 ระบบการตรวจสอบโดยรัฐสภาในประเทศสหรัฐอเมริกา.....	91
2. ระบบการตรวจสอบโดยศาล.....	98
2.1 ระบบการตรวจสอบโดยศาลพิเศษ ของประเทศฝรั่งเศส.....	98
2.1.1 การดำเนินคดีประธานาธิบดี.....	100
2.1.2 การดำเนินคดีรัฐมนตรี (รวมนายกรัฐมนตรี).....	103
2.2 ระบบการตรวจสอบโดยศาลยุติธรรม ของประเทศญี่ปุ่น.....	109
2.3 ระบบตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ ของประเทศเยอรมัน.....	111
3. ระบบตรวจสอบโดยสภาพิเศษ (Control Yuan).....	112
3.1 อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตรวจสอบ.....	114
3.2 เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน.....	115
3.3 หน่วยตรวจสอบและธุรการของสภาตรวจสอบ.....	115

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
3.4 สภาพปัญหาการใช้องค์กรสภาพพิเศษ (Control Yuan).....	116
4 การวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับ	
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	117
1. สภาพปัญหาของอัยการสูงในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	117
1.1 ขั้นตอนที่หนึ่ง กระบวนการดำเนินคดีก่อนฟ้อง.....	117
1.1.1 ปัญหาในเรื่องอำนาจการสอบสวน (ไต่สวนข้อเท็จจริง).....	117
1.1.2 ปัญหา เรื่องการใช้ดุลพินิจสั่งคดี.....	118
1.2 ขั้นตอนที่สอง กระบวนการดำเนินคดีหลังฟ้อง.....	118
ปัญหาเรื่องการดำเนินคดีในศาล.....	118
2. ข้อพิจารณาเชิงทฤษฎี ในการวิเคราะห์ปัญหาการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่ง	
ทางการเมือง.....	121
2.1 หลักนิติรัฐ หรือหลักนิติธรรม.....	121
2.2 หลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย.....	123
2.3 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ.....	125
3. ข้อพิจารณาถึงอำนาจของอัยการในการสอบสวนคดีอาญาในต่างประเทศกับ	
ในประเทศไทย.....	126
3.1 อำนาจของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญาในต่างประเทศ.....	126
3.1.1 อำนาจของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญาในฝรั่งเศส.....	127
3.1.2 อำนาจของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญาในญี่ปุ่น.....	127
3.1.3 อำนาจของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญาในเยอรมัน.....	128
3.2 อำนาจของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทย.....	129
4. การศึกษาวิเคราะห์ เปรียบเทียบ ระบบการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทาง	
การเมืองในต่างประเทศกับในประเทศไทย.....	130
4.1 ระบบการตรวจสอบโดยรัฐสภา (Impeachment).....	131
4.2 ระบบการตรวจสอบโดยศาล.....	133

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
4.2.1 ระบบการตรวจสอบโดยศาลพิเศษในประเทศฝรั่งเศส.....	133
4.2.2 ระบบการตรวจสอบโดยศาลยุติธรรมประเทศญี่ปุ่น.....	137
4.2.3 ระบบการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญในประเทศเยอรมัน.....	138
4.3 ระบบการตรวจสอบโดยสภาพิเศษ (Control Yuan).....	138
5. การวิเคราะห์ปัญหา บทบาทอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง.....	139
5.1 ขั้นตอนที่หนึ่ง กระบวนการดำเนินคดีก่อนฟ้อง.....	139
5.1.1 ปัญหาเรื่องอำนาจการสอบสวน (ได้สวนข้อเท็จจริง).....	139
5.1.2 ปัญหาเรื่องการใช้ดุลพินิจสั่งคดี.....	143
5.2 ขั้นตอนที่สอง กระบวนการดำเนินคดีหลังฟ้อง.....	146
ปัญหาเรื่องการดำเนินคดีในศาล.....	146
5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	150
1. บทสรุป.....	150
2. ข้อเสนอแนะ.....	156
บรรณานุกรม.....	159
ภาคผนวก.....	167
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542.....	168
คำร้องของอัยการสูงสุดต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ขอให้คณะทำงานมีอำนาจดำเนินคดีแทนโจทก์.....	178
คำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ 526/2544 เรื่อง ให้พนักงานอัยการดำเนิน คดีเฉพาะเรื่อง ตั้ง ณ วันที่ 16 พฤศจิกายน พ.ศ. 2544.....	180
รายงานการคดี วันที่ 7 ธันวาคม 2544.....	181

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

รายงานการประชุมสภาว่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ครั้งที่ 25	
วันที่ 23 กรกฎาคม พ.ศ. 2540.....	183
ประวัติผู้เขียน.....	203

DPU

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 : ศึกษาบทบาทอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
ชื่อนักศึกษา	วิรัช เนติวุฒิปงศ์
อาจารย์ที่ปรึกษา	ดร. พีรพันธ์ พาลุสุข
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	ดร. อุทัย อาทิวะ
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ (กฎหมายมหาชน)
ปีการศึกษา	2547

บทคัดย่อ

วิทยานิพนธ์นี้ มีจุดประสงค์ที่จะศึกษาถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับบทบาทอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นการตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยศึกษาเปรียบเทียบกับระบบการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศที่สำคัญ 3 ระบบคือ ระบบตรวจสอบโดยรัฐสภา (Impeachment) ระบบตรวจสอบโดยศาล (ระบบศาลพิเศษ ศาลยุติธรรม และศาลรัฐธรรมนูญ) ระบบตรวจสอบโดยสภาพิเศษ Control Yuan

ผลการศึกษาพบว่า การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในส่วนของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในฐานะผู้รับสำนวนคดีจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และผู้มีอำนาจฟ้องคดี มีประเด็นปัญหาอยู่ 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการดำเนินคดีก่อนฟ้องและขั้นตอนการดำเนินคดีภายหลังฟ้อง

ขั้นตอนการดำเนินคดีก่อนฟ้อง กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริง (สอบสวน) แต่เพียงองค์กรเดียวโดยอัยการสูงสุดไม่มีอำนาจสอบสวนหรือไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจไต่ตรองคดีในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งเป็นการขัดกับหลักการตรวจสอบถ่วงดุล

ขั้นตอนการดำเนินคดีหลังฟ้อง กฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดเพียงผู้เดียวมีอำนาจฟ้องในกรณีเรื่องที่ส่งมาสมบูรณ์หรือหาข้อยุติได้รวมทั้งดำเนินคดีในศาล ในทางปฏิบัติอัยการสูงสุดได้ยื่นคำร้องขออนุญาตต่อศาลมอบหมายให้คณะทำงานไปดำเนินคดีแทน ตามกฎหมายบริหารราชการแผ่นดินซึ่งในคดีที่ผ่านมาศาลได้มีคำสั่งอนุญาต แต่ถ้าหากอัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องดังกล่าวผลจะเป็นประการใด เพราะไม่มีข้อยกเว้นไว้ในกฎหมายให้คณะทำงานดำเนินคดีแทนได้

ดังนั้น จึงเห็นควรแก้ไขกฎหมายให้อัยการสูงสุดมีอำนาจสอบสวนหรือร่วมสอบสวนกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือให้มีอำนาจอิสระในการใช้ดุลพินิจไต่ตรองคดีสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง และให้ผู้ที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุดดำเนินคดีแทนได้ โดยไม่จำเป็นต้องยื่นคำร้องขออนุญาต ต่อศาล

Thesis Title	Examination of Persons Holding Political Office under the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540; A Study of Roles of the Attorney General in Cases against Persons Holding Political Office
Name	Weerayuth Netivudhipong
Thesis Advisor	Dr. Peeraphan Palusuk
Co-Thesis Advisor	Dr. Uthai Arthivech
Department	Law
Academic Year	2004

ABSTRACT

This thesis aims to study problems relating to the roles of the Attorney General in case proceedings against persons holding political office, under the Constitution of the Kingdom of Thailand, B.E. 2540. It is a comparative study with other countries' three significant examination systems against persons holding political office; namely, impeachment, examination by courts (Special, Common and Constitutional Courts) and Control Yuan.

It found that under the examination of the State authority exercised by the Attorney General in case proceedings against persons holding political office when the case files are received from the National Counter Corruption Commission and the competent authority in filing cases is granted, there are problems in proceedings in both the pre-filing post-filing stages.

During the pre-filing stage, the National Counter Corruption Commission has exclusive powers by law to investigate (interrogate) for the fact. But the Attorney General does not have powers to investigate or to apply his discretion as to whether or not to file cases. This is contradictory to the examination principle of "Check and Balance."

During the post-filing stage, the Attorney General has exclusive powers by law to file cases regarding the validity and conclusion including their proceeding in courts. Practically, the Attorney General submits requests to the courts for approval to entrust the working committee to proceed cases on his behalf. According to the law of Administration of State Affairs, the courts have given orders to approve such requests in the past. In contrast, if courts did not approve such requests or the Attorney General did not submit such a request, the consequence would have been

questionable due to no exceptions in the provisions allowing the working committee to proceed cases on his behalf.

The law should, therefore, be amended and the Attorney General should be given powers to investigate or co-investigate with the National Counter Corruption Commission or independent powers in using his discretion to consider whether or not to file cases. The law should, moreover, allow any persons entrusted by the Attorney General to proceed cases on his behalf without any requests for approvals from courts.

D
P
U

บทที่ 1

บทนำ

จากกระแสโลกาภิวัตน์ (globalization) ประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งเป็นผลจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีและโลกยุคไร้พรมแดน การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีทั้งผลในทางบวกและทางลบต่อสังคมไทยหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคมที่ขาดทิศทาง ตลอดจนการนำมาซึ่งการแพร่ขยายของอาชญากรรมข้ามชาติ และอาชญากรรมในรูปแบบใหม่ ๆ โดยเฉพาะในด้านกระบวนการยุติธรรม จำเป็นต้องมีการพัฒนาให้เท่าทันกับความเปลี่ยนแปลงของสังคมและของโลก กระบวนการยุติธรรมถือเป็นสาระสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprinzip) หรือหลักนิติธรรม (Rule of Law) อันเป็นการปกครองโดยกระบวนการทางกฎหมาย (due process of law) มีบทบาทหน้าที่สำคัญในการรักษาความสงบสุขของสังคมโดยการอำนวยความยุติธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามกฎหมาย ประเทศไทยก็ได้มีการปรับปรุง และพัฒนากระบวนการยุติธรรมให้เท่าทันกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก ในศตวรรษหน้าเพื่อให้เกิดการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และเสมอภาค ตลอดจนให้หลักประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคล มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ปัจจัยสำคัญที่กำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลง คือ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่เรียกว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำคัญที่จะปฏิรูประบบการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจและสังคม โดยเน้นหลักสำคัญในการให้สิทธิและเสรีภาพแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น เพื่อให้เหมาะสมกับขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมดั้งเดิมของไทยที่จะสามารถพัฒนารูปแบบและแนวทางปฏิบัติให้เหมาะสมกับประเทศไทยได้ จึงนับว่าเป็นวาระสำคัญยิ่งอีกครั้งหนึ่งของกระบวนการยุติธรรมของไทย ที่ได้มีการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมซึ่งถือว่าเป็นการปรับกระบวนการทัศน์ครั้งสำคัญ ผลจากรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในกระบวนการยุติธรรมอย่างมาก ดังเช่น ได้มีการเปลี่ยนแปลงกระบวนการจับกุม ตรวจค้น สืบสวน สอบสวน การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ตลอดจนได้กำหนดให้มีองค์กรอิสระและองค์กรพิเศษที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น เพื่อให้สิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนได้รับความคุ้มครอง และเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมขึ้นในบ้านเมือง สมดังเจตนารมณ์ในการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 77 ได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐไว้ว่า “รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรม และจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างในการปฏิบัติหน้าที่” นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าวเป็นแนวทางในการตรากฎหมาย และการบริหารราชการแผ่นดิน ก่อนที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะประกาศใช้บังคับ เดิมมีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประพฤติมิชอบเป็นจำนวนมาก ซึ่งโดยธรรมชาติแล้วผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้มีอำนาจรัฐอยู่ในมือ มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบสูง หากใช้อำนาจโดยมิชอบก่อให้เกิดความเสียหายแก่บ้านเมืองก็ควรต้องได้รับโทษทางอาญาที่เหมาะสม แต่ก็มีเพียงส่วนน้อยมากที่ถูกลงโทษ ด้วยเหตุดังกล่าว จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้า และให้เป็นที่ยอมรับของนานาอารยประเทศได้ ทั้งนี้ เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมที่ใช้บังคับก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ไม่สามารถที่จะจัดการทางกฎหมายแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นี้ จึงได้สร้างมิติใหม่ในกระบวนการยุติธรรมโดยกำหนดคกฏเกณฑ์ไว้ในหมวด 10 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้ ในส่วนที่ 4 ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีที่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายชัดปลกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น โดยกำหนดกระบวนการดำเนินคดีไว้โดยเฉพาะควบคู่กับองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือที่ เรียกย่อ ๆ ว่า ป.ป.ช. ให้เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐจัดการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งการฟ้องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวจะทำเหมือนคดีทั่วไปไม่ได้ ต้องเป็นไปตามกฎเกณฑ์ใหม่โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะต้องมิมติก่อนว่ากรณีมีมูลที่จะดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หลังจากนั้นประธานคณะกรรมการป้องกันการทุจริตแห่งชาติจะส่งรายงาน เอกสาร และพยานหลักฐานพร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดภายใน 14 วัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อัยการสูงสุดจะต้องยื่นฟ้องคดีภายใน 30 วัน (คดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ภายใน 90 วัน นับแต่วันได้รับเรื่อง) เว้นแต่ภายในระยะเวลาดังกล่าวอัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์ และอัยการสูงสุดได้แจ้งข้อไม่สมบูรณ์นั้น ไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้รับแจ้งข้อไม่สมบูรณ์จากอัยการสูงสุดแล้ว ต้องตั้งคณะกรรมการ

หนึ่งขึ้น โดยมีผู้แทนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) และผู้แทนของอัยการสูงสุดมีจำนวนฝ่ายละเท่ากัน คณะทำงานมีอำนาจหน้าที่พิจารณา พยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดเวลา 14 วัน นับแต่วันตั้งคณะทำงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ ดังนั้น กระบวนการในการดำเนินคดีก่อนฟ้องดังกล่าว จึงมิได้ดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการอย่างคดีอาญาทั่วไป กระบวนการในชั้นตอนนี้ถือว่า เป็นการดำเนินคดีก่อนฟ้องที่มีความสำคัญต่อกระบวนการยุติธรรมเป็นอย่างมาก ซึ่งหากการดำเนินคดีได้มีการกั้นกรงคดีอย่างมีประสิทธิภาพ ก็จะส่งผลให้ความยุติธรรมทั้งระบบ เกิดประสิทธิภาพสูงสุด ในทางกลับกันถ้าหากการกั้นกรงคดีไม่มีประสิทธิภาพก็จะส่งผลกระทบต่อผู้สังคมและความล้มเหลวต่อกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ

ในชั้นตอนการการดำเนินคดีก่อนฟ้องนั้น มีองค์กรเกี่ยวข้องอยู่ 2 องค์กรคือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือที่เรียกโดยย่อว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” และอัยการสูงสุด โดยกฎหมายกำหนดให้ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจในการไต่สวน (สอบสวน) ข้อเท็จจริง และมีอำนาจฟ้องคดีได้เองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ในกรณีที่อัยการสูงสุดไม่ฟ้อง ส่วนอัยการสูงสุดนั้นเป็นเพียงผู้มีอำนาจฟ้องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งบทบาทของอัยการสูงสุดก็คือ เป็นเพียงคนกลางระหว่างคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กับศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเปรียบเสมือนนุรุษไปรษณีย์ทำหน้าที่เพียงส่งคำฟ้องและพยานหลักฐานโดยยึดถือสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลัก อัยการสูงสุดไม่มีอำนาจสอบสวนเหมือนอัยการในระบบสากล ไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจไต่ตรองคดีที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องดังเช่นตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คงมีอำนาจหน้าที่แต่เพียงเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่า เรื่องที่ส่งไปนั้นยังมีข้อที่ไม่สมบูรณ์และเมื่อเป็นกรณีที่มีข้อไม่สมบูรณ์ดังกล่าว คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและอัยการสูงสุดต้องตั้งคณะทำงานคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องศาลต่อไป แต่ถ้าหากคณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีได้เองหรือจะแต่งตั้งทนายความเพื่อฟ้องคดีแทนได้ด้วย ซึ่งองค์กรทนายความถือว่าเป็นองค์กรเอกชน แต่กฎหมายกลับกำหนดให้องค์กรเอกชนสามารถเข้ามามีบทบาทดำเนินคดีอาญาแทนรัฐได้ ในทางปฏิบัติแล้วคดีที่คณะกรรมการป.ป.ช.ส่งมานั้นอัยการสูงสุดจะฟ้องคดีมีมากกว่าไม่ฟ้อง เพราะมีลักษณะเสมือนถูกกฎหมายบังคับโดยทางอ้อมให้ต้องฟ้องคดี ซึ่งถ้าหากอัยการสูงสุดไม่ฟ้องคดี และต่อมาภายหลัง

หากคดีนั้นได้นำขึ้นสู่ศาลโดยการฟ้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ว่าจะฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้ง
ทนายความก็ตามและศาลพิพากษาโดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นฝ่ายชนะคดีความน่าเชื่อถือศรัทธา
ของประชาชนต่ออัยการสูงสุดก็จะเสื่อมถอยลง จึงถือเป็นปัญหาหนึ่งในมาตรการการกลั่นกรองคดี
ก่อนฟ้อง

ส่วนขั้นตอนการดำเนินคดีภายหลังฟ้องในชั้นพิจารณาของศาลนั้น กฎหมายกำหนดไว้
ชัดเจนให้อัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้มีอำนาจดำเนินคดี และว่าความคดีทุกคดีในศาลแต่ในความ
เป็นจริงในทางปฏิบัติแล้ว อัยการสูงสุดซึ่งอยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานอัยการสูงสุด
ย่อมมีภารกิจในหน้าที่มากมาย จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ในการว่าความดำเนินคดี
อาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในทางปฏิบัติอัยการสูงสุดได้ยื่น
คำร้องขออนุญาตต่อศาลมอบหมายให้คณะทำงาน ซึ่งเป็นพนักงานอัยการในบังคับบัญชาเป็นผู้ดำเนินคดี
ในศาลแทนตน โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา
38 (7) พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการ
ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง พ.ศ. 2543 ข้อ 7 ในคดี
ที่ผ่านมาศาลอนุญาตตามคำร้องซึ่งมีความหมายเป็นนัยได้ว่าหากศาลไม่อนุญาตคณะทำงานก็คงไม่มีอำนาจ
ดำเนินคดีแทนได้ แต่อย่างไรก็ตามการมอบหมายให้คณะทำงานดำเนินคดีแทนนั้นก็ไม่มีข้อยกเว้น
ไว้ในรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรง
ตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหากศาลเห็นว่าการให้พนักงาน
อัยการซึ่งเป็นคณะทำงานดังกล่าวไปดำเนินคดีแทนนั้น ไม่มีอำนาจกระทำการแทนได้โดยศาล
ไม่อนุญาต หรืออัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องขออนุญาตดังกล่าว แต่ได้มีคำสั่งมอบหมายเป็นการภายใน
ให้พนักงานอัยการที่เป็นคณะทำงานไปดำเนินคดีแทนแล้ว ผลจะเป็นประการใดซึ่งก็อาจถูกศาล
ยกฟ้องโดยถือว่าโจทก์ไม่ไปศาล จึงถือเป็นปัญหาข้อกฎหมายอีกประการหนึ่งในการดำเนินคดี
ภายหลังฟ้อง

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนมุ่งศึกษาถึงบทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับผู้ดำรง
ตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เมื่อคณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ได้ทำการไต่สวน (สอบสวน)
ข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนส่งเรื่องให้อัยการสูงสุด โดยมีมติเห็นว่าคดีมีมูลรับฟังได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่ง
ทางการเมืองได้กระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา
หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 66
แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 308 ว่าอัยการสูงสุดควรมีอำนาจ
สอบสวนหรือร่วมสอบสวนกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ให้เป็นไปตามแนวทางของการดำเนินคดีขององค์กรอัยการในระบบสากลหรือไม่ หรือควรมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจไต่ตรองคดีสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องตามระบบกระบวนการยุติธรรมในปัจจุบันหรือไม่ และอัยการสูงสุดซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พระราชบัญญัติพนักงานอัยการและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง สามารถมอบหมายให้พนักงานอัยการอื่นไปดำเนินคดีในศาลแทนตน โดยไม่จำเป็นต้องยื่นคำร้องขออนุญาตต่อศาลได้หรือไม่

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 ศึกษาถึง บทบาทอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขั้นตอนการดำเนินคดีก่อนฟ้องว่า ควรมีอำนาจในการสอบสวนหรือมีอำนาจใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ให้เป็นไปตามหลักการ การตรวจสอบถ่วงดุล (Check and Balance) และหลักการการดำเนินคดีอาญา โดยรัฐ

2.2 ศึกษาถึง บทบาทอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขั้นตอนภายหลังฟ้องว่า อัยการสูงสุดมีอำนาจมอบหมายให้อัยการอื่นดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนได้ โดยไม่จำเป็นต้องยื่นคำร้องขออนุญาตต่อศาลอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 38 (7) พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง พ.ศ. 2543 ข้อ 7

2.3 ศึกษาถึง ข้อบกพร่องและแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้มีมาตรฐานและถูกต้องตามหลักการทางทฤษฎีในการดำเนินคดีตามระบบสากล เฉพาะบทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2.4 ศึกษาถึง ประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นเมื่อมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบทบาทอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อกระบวนการยุติธรรมไทย

3. สมมติฐานของการศึกษา

การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยศึกษาบทบาทของอัยการสูงสุด ในขั้นตอนการดำเนินคดีก่อนฟ้อง ถ้าหากอัยการสูงสุดมีอำนาจสอบสวนตามระบบสากล หรือมีอำนาจใช้ดุลพินิจไต่ตรองคดีในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องได้ ตามหลักการการตรวจสอบถ่วงดุล (Check and Balance)

และตามหลักการการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ก็จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหาและเป็นที่ยอมรับของนานาอารยประเทศ และในขั้นตอนการดำเนินคดีหลังฟ้องคดีต่อศาล ถ้าหากอัยการสูงสุดมอบหมายให้พนักงานอัยการอื่น ซึ่งเป็นคณะทำงานไปดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนได้ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง พ.ศ. 2543 โดยไม่จำเป็นต้องยื่นคำร้องขออนุญาตต่อศาล ก็จะตรงตามเจตนารมณ์ในการร่างรัฐธรรมนูญและตามกฎหมายบริหารราชการแผ่นดิน และก่อให้เกิดความถูกต้องเป็นธรรมต่อกระบวนการยุติธรรมได้อย่างสมบูรณ์

4. ขอบเขตของการศึกษา

ศึกษาวิเคราะห์ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2543 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยเป็นการศึกษาเปรียบเทียบกับระบบการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศที่สำคัญ 3 ระบบ คือระบบการตรวจสอบโดยรัฐสภา (Impeachment) ระบบตรวจสอบโดยศาล (ศาลพิเศษ ศาลยุติธรรม และศาลรัฐธรรมนูญ) และระบบการตรวจสอบโดยสภาพิเศษที่เรียกว่าสภา Control Yuan

5. วิธีดำเนินการวิจัย

ศึกษาวิจัยในลักษณะวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติ กฎ ระเบียบ ข้อบังคับในปัจจุบัน และโดยการค้นคว้าจากหนังสือ เอกสาร บทความ รายงานการประชุม วิทยานิพนธ์ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและต่างประเทศ อีกทั้งโดยวิธีการสัมภาษณ์ อันจะทำให้ทราบข้อเท็จจริงในการนำมาประมวล เปรียบเทียบ วิเคราะห์ ให้ได้ข้อมูลที่ตรงตามความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น และนำเสนอแนวคิดที่สามารถนำมาปรับใช้ในประเทศไทย

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

จากการศึกษานี้ คาดว่าจะเป็นประโยชน์ทางวิชาการนิติศาสตร์ เป็นการสร้างแนวความคิด แนวทางปฏิบัติและแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขปัญหา เพื่อพัฒนาองค์กรอัยการสูงสุด องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย ดังนี้

6.1 เพื่อพัฒนาบทบาทของอัยการสูงสุด ในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในประเทศไทยและให้เป็นที่ไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาในระบบสากล

6.2 เพื่อให้การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในส่วนของอัยการสูงสุดในทางปฏิบัติในชั้นพิจารณาของศาล มีแนวทางปฏิบัติที่สามารถดำเนินการให้เป็นที่ไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้

6.3 เพื่อให้การดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีระบบการค้นหาความจริงในคดีอาญา เป็นไปตามหลักการ การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

6.4 เพื่อให้มีแนวทางในการปรับปรุง แก้ไข กฎหมายซึ่งเกิดช่องว่างจากการบัญญัติกฎหมาย เกี่ยวกับการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎี การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา จำนวน 15 ฉบับ โดยเป็นผลมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 หมวด 12 การจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา 211 ทวิ ถึงมาตรา 211 เอกราช ที่ได้บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 99 คน โดยรัฐสภาเป็นผู้เลือกเพื่อทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลา 240 วัน นับแต่วันที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภาครบจำนวน 99 คน โดยต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้สำเร็จลุล่วงภายในเวลาที่กำหนด โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่แล้วเสร็จภายใน 233 วัน ซึ่งใช้เวลาน้อยกว่ากำหนดถึง 7 วัน รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งที่ 7/2540 (สมัยสามัญครั้งที่ 2) เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2540 จากจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งสิ้น 651 คน ด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบ 574 เสียง ไม่เห็นชอบ 16 เสียง และงดออกเสียง 17 เสียง โดยไม่ต้องมีการนำเสนอให้ประชาชนลงประชามติ ต่อมาได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้ เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540¹ เวลา 17.32 นาฬิกา เป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 16 ของประเทศไทย

1. ความจำเป็นและเหตุผลการร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540

การทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทยโดยเฉพาะในวงราชการหรือที่เรียกกันว่า “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” มีมานานและได้ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งในช่วงเวลาที่ประเทศไทยกำลังใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 นั้น สถานการณ์

¹ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา. ตอนที่ 55 ก, เล่มที่ 114. 11 ตุลาคม 2540, หน้า 1.

กระแสโลกจากภายนอกและภายในประเทศได้มีส่วนผลักดันและสนับสนุนให้ประเทศไทยจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญที่ทันสมัยและเป็นที่ยอมรับของนานาชาติอารยประเทศได้ กล่าวคือ

1.1 สถานการณ์จากภายนอกประเทศ

สถานการณ์จากภายนอกประเทศที่เป็นแรงผลักดันจากประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกโดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจทั้งหลาย เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมัน มีเรื่องสำคัญได้แก่ การปกครองระบอบประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจ ระบบการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินแบบเปิดกว้าง การเคารพและรับรองสิทธิมนุษยชน การแข่งขันทางการค้าเสรี และการรักษาคุณภาพสภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งถ้าหากประเทศไทยไม่ให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าวก็อาจถูกกีดกันทางการค้าระหว่างประเทศ และไม่ได้รับเงินกู้หรือได้รับความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ จากต่างประเทศ ในกรณีที่มีความจำเป็นฉุกเฉินเร่งด่วน

1.2 สถานการณ์จากภายในประเทศ

สถานการณ์จากภายในประเทศที่สำคัญ กล่าวคือ ภายหลังจากเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ เมื่อวันที่ 17 – 20 พฤษภาคม 2535 ปัญหาที่เกิดขึ้นชัดเจนคือมีกระแสเรียกร้องจากประชาชนให้มีการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงโดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการเมือง การเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาลที่ไม่อาจคัดสรรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีคุณธรรม มีอุดมการณ์ และมีมารยาททางการเมืองให้เข้ามาสู่ระบบการเมืองได้ โดยมีสาเหตุมาจากการซื้อเสียงของนักการเมืองเพื่อเข้าสู่ระบบการเมือง การแย่งชิงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งรัฐมนตรีที่ได้ตำแหน่งนั้นต้องเป็นผู้บริจาคเงินเป็นจำนวนมาก เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของพรรคการเมืองที่ตนสังกัดในการเลือกตั้งทั่วไป ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพฤติกรรมที่ส่อไปในทางทุจริต อันเนื่องมาจากการใช้เงินซื้อเสียงและการได้ซื้อตำแหน่งรัฐมนตรี การที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้อำนาจทางการเมืองเข้าแทรกแซงข้าราชการประจำ ทำให้ข้าราชการเสียขวัญและกำลังใจ การสืบทอดอำนาจและการผูกขาดตำแหน่งทางการเมือง โดยการนำบุคคลที่เป็นลูกหลานของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้ามาดำรงตำแหน่งแทน และนักการเมืองมีการย้ายพรรคการเมืองมากโดยขาดอุดมการณ์ทางการเมือง อีกทั้งข้าราชการประจำมีการซื้อตำแหน่งผู้บริหารในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐจึงก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันแผ่ขยายเข้าสู่โครงการขนาดใหญ่ และที่เป็นระบบเป็นเครือข่ายที่ซับซ้อนทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

จากสาเหตุดังกล่าว รัฐสภาในสมัย นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรกได้²

² วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. วิเคราะห์เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับ

ตอบสนองแนวความคิดและกระแสเรียกร้องดังกล่าว โดยแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) มีศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธาน ทำหน้าที่ศึกษาแนวทางในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญที่จะใช้บังคับต่อไป และต่อมาในสมัยรัฐบาล ภายใต้การนำของ นายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรี ได้สนับสนุนให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 โดยคำนึงถึงข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย ดังกล่าว จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) มีนายชุมพล ศิลปอาชา เป็นประธาน ทำหน้าที่ศึกษาและนำเสนอแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ในประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อรัฐบาล ซึ่งในที่สุดก็ประสบความสำเร็จ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ประกาศใช้ เมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2539 ให้มีองค์กรในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในรูปของสภาร่าง รัฐธรรมนูญ (สสร.)

2. กรอบและแนวความคิดการร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540

กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่³ ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญและวิสามัญ จำนวน 7 คณะ คือ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการ รับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์ คณะกรรมาธิการวิชาการ ข้อมูลและศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการจดหมายเหตุ ตรวจสอบ รายงานการประชุมและกิจการสภา คณะกรรมาธิการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ ประจำจังหวัด และคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ในเบื้องต้นคณะกรรมาธิการยกร่าง รัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบความคิดพื้นฐาน หลักการ และสาระสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีการกำหนดประเด็นปัญหาและหลักการสำคัญในการแก้ปัญหา โดยการนำข้อเสนอและความเห็นของประชาชนและองค์กรต่าง ๆ ตลอดจนผลจากการศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในอดีตมาจัดทำเป็นกรอบโครงสร้าง แล้วเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบเป็นหลักการ เพื่อนำไปรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และเมื่อได้รับฟังความคิดเห็นมาแล้วสภาร่างรัฐธรรมนูญ ก็จะเป็นผู้กำหนดกรอบเวลาในการทำงาน และกำหนดกรอบของงานที่จะต้องทำ

กรอบแนวความคิดพื้นฐานได้แบ่งแยกออกเป็น 3 เรื่องใหญ่ ๆ ดังนี้

1. กรอบแนวความคิดในเรื่อง สิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง³ ประกอบด้วย ประเด็นการพิจารณาในเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของประชาชน แนวนโยบายแห่งรัฐ การปกครอง ส่วนท้องถิ่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการลงประชามติ

³ สภาร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2540.

2. กรอบแนวความคิดในเรื่อง การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ⁴ ประกอบด้วยประเด็น การพิจารณาในเรื่อง การแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และการตรวจเงินแผ่นดิน

3. กรอบแนวความคิดในเรื่องสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง⁵ ประกอบด้วยประเด็นการพิจารณาในเรื่อง พรรคการเมือง การเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้ง รัฐสภาและการดำเนินงานของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

จากกรอบแนวความคิดพื้นฐานดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเนื้อหาของเรื่องต่าง ๆ ที่มีบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีครบถ้วนเกือบทุกเรื่องยกเว้นเรื่องเดียวคือเนื้อหาในหมวดพระมหากษัตริย์ที่ยังมีแนวทางให้คงไว้ตามบทบัญญัติเดิม เหตุผลเพราะปวงชนชาวไทยยังรักและยึดมั่นในสถาบันพระมหากษัตริย์ และเงื่อนไขสำคัญในการจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ ที่กำหนดให้มีการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองขึ้นใหม่ให้มีเสถียรภาพและประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยยังคงรักษาระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข⁶

3. หลักการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

สังคมไทยในอดีตที่ผ่านมา ก่อนรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีผลบังคับใช้ ไม่ค่อยให้ความสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่มีพฤติกรรมในทางทุจริตและประพฤติมิชอบ เช่น การฉ้อราษฎร์บังหลวง การคอร์รัปชันในวงราชการ การทุจริตในวงราชการ เป็นต้น เพราะผู้ที่ใช้อำนาจรัฐส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเป็นข้าราชการประจำ สังคมถือว่าเป็นบุคคลที่มีเกียรติ มีคุณงามความดี มีความรู้ ภูมิหายและกลไกเดิมจึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับการกำหนดเงื่อนไขในการตรวจสอบ โดยเฉพาะกรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและข้าราชการระดับสูง ซึ่งกระบวนการตรวจสอบมักเป็นเรื่องยากและยืดเยื้อ ซึ่งบางครั้งต้องรองจนกว่าบุคคลดังกล่าวจะหมดอำนาจหรือเสียชีวิตแล้วจึงมีการสอบสวนอย่างจริงจัง ดังเช่น ในสมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นต้น

ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ปกครองโดยระบอบประชาธิปไตย (Democracy) อันหมายความว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน” ดังความเข้าใจในหลักการที่เป็นสากล โดยเห็นได้จากกร

⁴ สภาร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2540.

⁵ สภาร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ 8 เมื่อวันที่ 4 มีนาคม 2540.

⁶ มนตรี รูปสุวรรณ. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2542, หน้า 34.

นิยามความหมายของคำว่า ประชาธิปไตยในพจนานุกรมกฎหมาย “Black’s Law Dictionary” พิมพ์ครั้งที่ 6 ค.ศ. 1991 (หรือที่อาจเรียกโดยย่อ ๆ “ฉบับร้อยปี” เนื่องจากเริ่มพิมพ์มาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1891 หรือ พ.ศ. 2434) ว่า “ประชาธิปไตย หมายความว่า รูปแบบของการปกครองซึ่งอำนาจอธิปไตยอยู่กับประชาชน และใช้โดยประชาชนที่เป็นเสรีชนทั้งหมดไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม โดยระบบผู้แทนซึ่งต่างจากการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ระบอบอภิชนาธิปไตย หรือระบอบคณาธิปไตย (ที่ปกครองโดยคณะบุคคลจำนวนน้อยของสังคม)” และตั้งคำถามที่เป็นอมตะของประธานาธิบดี อับราฮัม ลินคอล์น ของประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ให้ความหมายของการปกครองระบอบประชาธิปไตยไว้ว่า หมายถึง “การมีรัฐบาล ของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” จึงเห็นได้ว่า ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ประชาชนไม่ใช่มีฐานะเป็นเพียงผู้อยู่ใต้ปกครองที่มีหน้าที่ และปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ปกครองเท่านั้น แต่มีฐานะเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วย ดังนั้น อำนาจอธิปไตยต้องเป็นของประชาชน⁷ ประชาชนสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้หมวด 10 ว่าด้วยการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยแบ่งออกเป็น 4 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ส่วนที่ 2 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ส่วนที่ 3 การถอดถอนออกจากตำแหน่ง

ส่วนที่ 4 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

มีองค์กรทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ 4 องค์กร คือ

1. วุฒิสภา

2. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

3. อัยการสูงสุด

4. ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

หลักทฤษฎีที่สำคัญ ในการกำหนดระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะนำมาบังคับใช้นั้น มีดังนี้

3.1 หลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprincip) หรือ หลักนิติธรรม (Rule of law)

ประเทศไทยถือหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ภายใต้ “หลักนิติรัฐ” (Rechtsstaatsprincip) หรือ “หลักนิติธรรม” (Rule of Law) ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า เป็นหลัก

⁷ ออม รักษาศักดิ์. รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พร้อมบทวิจารณ์. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541, หน้า 52.

ประกันสิทธิและเสรีภาพของราษฎรจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจขององค์กรต่าง ๆ ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด ดังที่ปัญญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. 1948 ได้ประกาศไว้ในคำปรารภว่า “เพื่อป้องกันมิให้มนุษย์ก่อการจลาจลขึ้น ในฐานะที่เป็นวิถีทางสุดท้ายในการต่อต้านทรราชย์และการกดขี่ข่มเหง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องประกันสิทธิมนุษยชนโดยอาศัย “หลักนิติธรรม” (Rule of law) และนอกจากนั้นแล้ว “หลักนิติรัฐ” (Rechtsstaatsprinzip) หรือ “หลักนิติธรรม” (Rule of law) ยังมีความสัมพันธ์กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างใกล้ชิด ถึงขนาดมีคำกล่าวที่ว่า “การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงจะมีขึ้น และดำรงอยู่ตลอดไปไม่ได้โดยปราศจากหลักนิติรัฐและเฉพาะแต่รัฐที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยเท่านั้นจึงจะควรค่าแก่การเรียกว่านิติรัฐ”

ได้มีนักนิติศาสตร์ชาวฝรั่งเศสชื่อ การ์ เดอ มัลแบร์ (R. Carre de Malberg) ให้คำอธิบาย “ทฤษฎีนิติรัฐ” (Etat de Droit) สรุปได้ความว่า “นิติรัฐ เป็นรัฐที่ต้องยอมตนอยู่ใต้ระบบกฎหมายในความสัมพันธ์กับปัจเจกชนและเพื่อคุ้มครองสถานะของปัจเจกชน โดยรัฐยอมตนอยู่ใต้กฎหมายที่กำหนด” ดังนั้นใน “นิติรัฐ” การกระทำของ “รัฐ” ต่อปัจเจกชนจึงมีอยู่ 2 นัยคือ

- (1) รัฐกำหนดสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
- (2) รัฐกำหนดวิธีการและมาตรการ ซึ่งรัฐหรือหน่วยงานของรัฐสามารถใช้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนด

กฎหมายทั้งสองประการนี้จึงทำให้เกิดผลคือ “การจำกัดอำนาจรัฐ” หมายความว่า การใช้อำนาจรัฐต้องอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายที่รัฐกำหนด ด้วยเหตุนี้เมื่อฝ่ายปกครองเข้าไปมีนิติสัมพันธ์กับประชาชน ฝ่ายปกครองก็ไม่สามารถจะฝ่าฝืนหรือหลีกเลี่ยงกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นได้ ยิ่งไปกว่านั้นถ้าเป็นนิติรัฐที่มีการพัฒนาก้าวหน้าอย่างสมบูรณ์แล้ว กรณีก็จะเข้มงวดถึงกับว่า ถ้าไม่มีกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นให้อำนาจฝ่ายปกครองไว้ ฝ่ายปกครองก็ไม่อาจจะกระทำการใด ๆ อันเป็นการบังคับประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครองได้เลย ผลอีกประการหนึ่งก็คือใน “นิติรัฐ” แม้จะมีกฎหมายให้อำนาจฝ่ายปกครองไว้ ฝ่ายปกครองก็ยังต้องดำเนินการตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ด้วยวิธีการและตามขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด

เมื่อลักษณะของนิติรัฐเป็นดังเช่นที่ได้กล่าวมานี้จึงเห็นได้ว่า “นิติรัฐ” ก็คือ รัฐที่ปกครองโดยกฎหมายและเป็นรัฐที่ให้หลักประกันแก่สิทธิและเสรีภาพของประชาชน อันเป็นไปตามแนวคิดเสรีนิยมทางการเมือง หากฝ่ายปกครองละเมิดหลักการแห่งหลักนิติรัฐ ประชาชนก็สามารถดำเนินคดีกับการกระทำที่มิชอบทุกประเภทของฝ่ายปกครองโดยร้องขอต่อผู้มีอำนาจวินิจฉัยขอให้ยกเลิก หรือเพิกถอนหรือให้เปลี่ยนแปลงแก้ไขการกระทำหรือคำสั่งอันมิชอบต่อกฎหมายของฝ่ายปกครองนั้น⁸

⁸ ภูริชญา วัฒนรุ่ง. “กฎหมายมหาชน : การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” ธรรมสารที่ 44. 2544, หน้า 150.

ในรัฐเสรีประชาธิปไตยสมัยใหม่นั้น “หลักนิติรัฐ” หรือ “หลักนิติธรรม” มีสาระสำคัญประกอบด้วยหลักการพื้นฐานคือ “หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” (The Principle of the legality of Administrative Action) และ “หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย” (The Principle of the Constitutionality of Legislation)

ตามทฤษฎีของกฎหมายมหาชน เรื่องการกำเนิดของรัฐประชาธิปไตยนั้น รัฐหรือประเทศย่อมมีขึ้นเพื่อประโยชน์ของประชาชน ซึ่งอาจใช้โดยตรงหรือทางอ้อม ผ่านทางผู้แทนของประชาชน องค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเพียงผู้ใช้อำนาจแทนประชาชน ดังนั้น ประชาชนจะต้องวางมาตรการที่จะควบคุมการใช้อำนาจของสถาบันต่าง ๆ ของรัฐให้ปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้องตามความต้องการของประชาชน

การควบคุมการใช้อำนาจของรัฐโดยทั่วไปทำได้ 2 วิธี คือ

1. ประชาชนควบคุมการใช้อำนาจของรัฐได้โดยตรงและโดยทางอ้อม ในฐานะที่เป็นเจ้าของประเทศและเจ้าของอำนาจอธิปไตย โดยการเลือกตั้งและแต่งตั้งบุคคลให้มาทำหน้าที่ต่าง ๆ ในองค์กรของรัฐแทนประชาชน หรือการถอดถอนบุคลากรของรัฐ และโดยการริเริ่มขอให้ตรากฎหมายหรือแก้กฎหมาย หรือลงประชามติในเรื่องอื่น ๆ เรียกว่า Initiative Recall Referendum

2. ประชาชนควบคุมการใช้อำนาจรัฐโดยกำหนดมาตรการต่าง ๆ เช่น ให้สถาบันและบุคลากรของรัฐควบคุมตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจกันเอง เรียกว่า Checks and Balances ซึ่งรัฐธรรมนูญในอดีตที่ผ่านมาของไทยไม่ค่อยได้คำนึงถึงเรื่องเหล่านี้ รัฐบาลหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงใช้อำนาจในทางทุจริตได้ง่าย การบริหารงานราชการไม่โปร่งใส ไม่มีประสิทธิภาพ พลเมืองของประเทศไม่ได้รับความคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ อย่างจริงจัง⁹

3.2 หลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (Equality before the law)

สังคมใดที่มีความยุติธรรม สังคมนั้นจะต้องเป็นสังคมที่มีความเสมอภาค (Equality) ประเทศไทย นับตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็น การปกครองในระบอบประชาธิปไตยและได้นำหลักความเสมอภาค (Equality) เข้ามากำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศเรื่อยมา โดยเห็นได้ว่า หลักความเสมอภาค (Equality) เป็นหลักการที่สำคัญซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 30 วรรค 1 บัญญัติไว้ว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน”

⁹ ออมร รักษาศักดิ์. ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน คู่มือการเรียนรู้การสอนการเผยแพร่ และการมีส่วนร่วมสำหรับครู อาจารย์และผู้นำชุมชน. กรุงเทพมหานคร : การ์นด์การพิมพ์, 2543, หน้า 190.

แนวความคิดเรื่องความเสมอภาค (Equality) นั้น ในสมัยดั้งเดิมเกิดจากคำสอนของศาสนาคริสต์ที่มีผลกระทบต่อโครงสร้างทางเศรษฐกิจ และระบบทาส ที่มีอยู่ในยุคของอาณาจักรโรมัน ต่อมาในสมัยกลางระบบศักดินาได้ยกเลิกแนวความคิดเรื่องความเสมอภาค (Equality) และสร้างลำดับชั้นของสังคมขึ้น ความไม่เสมอภาคดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงไปเมื่อมีชนชั้นกลางที่สะสมความเข้มแข็งขึ้นและนำไปสู่การเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงความไม่เสมอภาค ทั้งในทางเศรษฐกิจ ทางสังคม และทางการเมือง จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1789 ได้มีการปฏิวัติใหญ่เกิดขึ้นในฝรั่งเศส และภายหลังจากนั้นเป็นต้นมาประเทศต่าง ๆ ก็ได้มีการบัญญัติรับรองหลักการความเสมอภาคไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศไว้อย่างชัดเจน เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี ออสเตรีย เป็นต้น

หลักความเสมอภาค เป็นหลักการที่มีความสัมพันธ์อย่างไม่อาจแยกได้จากหลักเสรีภาพ (Liberty) เพราะเป็นหนึ่งในสามของเสรีภาพพื้นฐานของประชาชนได้แก่ เสรีภาพ (Liberty) เสมอภาค (Equality) และภราดรภาพ (Fraternity) ซึ่งรัฐที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบทุกรัฐในโลกนี้จะต้องคำนึงถึงหลักดังกล่าวที่เป็นพื้นฐานบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ เพื่อที่จะได้เป็นหลักประกันความเป็นอยู่ของประชาชนมิให้ผู้บริหารประเทศซึ่งใช้อำนาจรัฐใช้อำนาจตามอำเภอใจและเกินขอบเขต ซึ่งหมายถึงหลักที่ว่า “ในสถานการณ์ที่เหมือนกันจะต้องปฏิบัติด้วยหลักเกณฑ์อย่างเดียวกัน”¹⁰ แต่หากมีการเลือกปฏิบัติในสถานการณ์ที่เหมือนกัน กรณีถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมและขัดแย้งกับหลักความเสมอภาค (Equality)

ความเสมอภาค (Equality) จึงหมายถึง ความเสมอภาคในกฎหมาย กล่าวคือ มีสิทธิและหน้าที่ในทางกฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลอื่น ไม่ใช่หมายความว่า จะต้องมีความเสมอภาคในการมีวัตถุประสงค์ของและความเสมอภาคในกฎหมายนี้อาจเป็นทั้งในทางสิทธิและในหน้าที่หรือภาระ¹¹

หลักความเสมอภาค (Equality) นั้น แม้จะเป็นหลักที่มักกล่าวกันในกฎหมายมหาชน แต่ก็นำมาใช้ในกฎหมายอาญาด้วย กล่าวคือ ผู้กระทำผิดไม่ว่าจะเป็นใครก็ตามก็ต้องถูกดำเนินคดีและได้รับการคุ้มครองอย่างเสมอหน้ากัน เว้นแต่กรณีมีความคุ้มกัน (Immunity) เช่น ความคุ้มกันแห่งประมุขรัฐ ความคุ้มกันทางการทูต ความคุ้มกันของสมาชิกรัฐสภา เป็นต้น

ดังนั้น หลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายจึงมีความหมายอยู่ 2 นัย คือ

(1) เมื่อมีการกระทำผิดทุกคนจะต้องมีความรับผิดชอบเท่าเทียมกัน โดยไม่มีข้อยกเว้น ซึ่งเป็นความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายในทางสาระบัญญัติ

¹⁰ René Chapus. *Droit Administratif General*, T.1, 4e edition, Paris : Montchrestien, 1988, p.35. อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์. “หลักความเสมอภาค” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 30, ฉบับที่ 2. มิถุนายน 2543.

¹¹ หลวงประดิษฐมนูธรรม. “คำอธิบายกฎหมายปกครอง” ในประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของปรีดี พนมยงค์. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526, หน้า 154.

(2) การดำเนินคดีผู้กระทำความผิดจะต้องมีความเท่าเทียมกันโดยไม่มีข้อยกเว้น ซึ่งเป็นความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายในทางวิธีพิจารณาความ¹²

สรุปได้ว่า หลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (Equality before the law) เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของความยุติธรรมในรัฐเสรีประชาธิปไตย หลักการนี้เรียกร้องให้มีการปฏิบัติต่อสิ่งที่เหมือนกันอย่างเท่าเทียมกัน ในขณะที่เดียวกันก็ไม่ปฏิเสธการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากความแตกต่างกัน โดยเฉพาะการเลือกปฏิบัตินั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวม หรือเป็นการมุ่งลดความเหลื่อมล้ำที่ดำรงอยู่ แต่ต้องไม่ใช่ข้อแตกต่างที่เกินขอบเขตของการยึดถือหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย ซึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดที่มีลักษณะอย่างเดียวกันไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือประชาชนทั่วไป ก็จะต้องยึดหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายภายใต้หลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยยึดถือหลักนิติธรรม

3.3 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution)

ก่อนที่หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) จะเกิดขึ้น การดำเนินคดีอาญาเป็นเรื่องของเอกชนที่ดำเนินคดีในฐานะเป็นผู้เสียหาย ซึ่งเป็นการดำเนินคดีอาญาและคดีแพ่งปะปนกันไปโดยใช้ “หลักการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชน” (Private Prosecution) และ “หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน” (Popular Prosecution)

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution) นั้น ดั้งเดิมเป็นของอังกฤษมีแนวความคิดที่ว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคน ดังนั้นเมื่อมีความผิดอาญาเกิดขึ้นจึงถือว่าประชาชนทุกคนเป็นผู้เสียหาย มีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วส่วนใหญ่ตำรวจจะเป็นผู้ดำเนินคดีขึ้นมาก่อน และอยู่ภายใต้การควบคุมของ “Director of Public Prosecutions” (D.P.P.) หรือบางกรณี D.P.P. ก็เข้ามาดำเนินคดีเอง D.P.P. ไม่ใช่พนักงานอัยการ แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ควบคุมการฟ้องคดีอาญา โดยประชาชนโดยตำแหน่ง D.P.P. ดังกล่าว เป็นผลสืบเนื่องมาจากความพยายามที่จะนำคดีหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐมาใช้ ส่วนการดำเนินคดีในศาลก็ใช้ Barrister เป็นผู้แทนแผ่นดิน และต่อมาเมื่อปี ค.ศ. 1986 อังกฤษก็ได้เปลี่ยนมาใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ โดยได้มีการก่อตั้งองค์กรที่เรียกว่า Crown Prosecution Service (CPS) อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของ D.P.P. มีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญาที่ตำรวจเป็นผู้สอบสวนทั้งหมด เว้นแต่คดีเล็กน้อยแต่สิทธิการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชนยังคงมีอยู่ และมี Attorney General รับผิดชอบการปฏิบัติงานในคณะรัฐมนตรี

¹² สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2545, หน้า 29.

หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) นั้น เริ่มต้นจากประเทศฝรั่งเศส ที่กำหนดให้มีระบบกล่าวหาอันเนื่องมาจากข้อบกพร่องของระบบไต่สวน โดยถือหลักว่ารัฐเป็นผู้เสียหายและเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญาคือ พนักงานอัยการ เป็นผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ “การสอบสวนฟ้องร้อง” อันเป็นหลักเกณฑ์ของระบบอัยการที่สมบูรณ์ที่ถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันที่แบ่งแยกไม่ได้ ดำรงเป็นเพียงเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการเท่านั้น¹³ โดยมีองค์กรในการดำเนินคดีอาญาทุกองค์กร ไม่ว่าจะเป็นศาล อัยการ และ ทนายความ ต่างมีหน้าที่ร่วมมือกันในการค้นหาความจริงอย่างจริงจัง และยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหาจากเป็น “กรรมในคดี” (Process Object) ขึ้นเป็น “ประธานในคดี” (Process Subject) ซึ่งประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรปได้ดำเนินคดีอาญาตามหลักนี้ สำหรับประเทศไทยนั้นเมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนการดำเนินคดีแล้วถือว่าเป็นไปตามแนวของหลักการดำเนินคดีโดยรัฐ แต่มีการแบ่งแยกขั้นตอนการสอบสวนฟ้องร้องออกจากกันอย่างเด็ดขาด กล่าวคือให้พนักงานสอบสวนมีหน้าที่รับผิดชอบงานสอบสวนคดีอาญา ส่วนพนักงานอัยการมีหน้าที่รับผิดชอบการฟ้องร้องคดี

4. แนวความคิดของระบบการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น มีแนวความคิดพื้นฐานมาจากการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายอาญาที่ได้บัญญัติไว้ เช่น ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่มีโทษทางอาญาซึ่งการที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดทางอาญา (Punishment) ได้จะต้องมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น เพื่อให้แน่ใจว่ากฎหมายได้ลงโทษผู้กระทำความผิดที่แท้จริง ดังนั้นการที่จะลงโทษบุคคลใดได้นั้นจะต้องมีกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และต้องมีการพิจารณาคดีเพื่อลงโทษ ซึ่งเป็นหลักความชอบด้วยกฎหมายในกฎหมายอาญาดังสุภาษิตลาตินที่ว่า “Nullum crimen, nulla poena, nullum iudicium sine lege”¹⁴

4.1 ระบบการดำเนินคดีอาญาตามปกติ

กระบวนการดำเนินคดีในทางอาญาได้มีความพยายามหาวิธีการ เพื่อให้ได้ตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ได้มีการพัฒนามาเป็นระยะเวลายาวนานนับตั้งแต่กระบวนการดำเนินคดีที่ไม่มี

¹³ คณิต ฒ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญาน, 2546, หน้า 47.

¹⁴ MERLE (Roger), VITU (Andre), Traité de droit Criminel : Droit pénal général, p. 7
^{ème} edit., Paris : Editions Cujas, 1997, p 151 อ้างถึงใน สุรศักดิ์ ลิขิตวิวัฒน์กุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 21.

การแยกหน้าที่ “สอบสวนฟ้องร้อง” ออกจากหน้าที่พิจารณาพิพากษา โดยมีองค์กรเดียวคือศาลเป็นผู้รับผิดชอบ เรียกว่า “ระบบไต่สวน” (Inquisitorial System) ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิในการต่อสู้คดี เพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน โดยระบบนี้มุ่งที่จะค้นหาความจริงเอาจากตัวผู้ถูกกล่าวหาเพื่อให้ได้มาซึ่งคำรับสารภาพ ในภาคพื้นยุโรประบบไต่สวน (Inquisitorial System) ได้มีความเลวร้ายถึงที่สุดเมื่อมีการทรมานร่างกายผู้ถูกกล่าวหาตามวิธีการล่าแม่มด ซึ่งระบบดังกล่าวนี้ในประเทศไทยเรียกว่า วิธีพิจารณาแบบจารีตนครบาล

ต่อมาแนวความคิดเสรีนิยม (Liberalism) ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่โดยเฉพาะหลักที่ว่าข้อสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ (Presumption of Innocence) นำไปสู่กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ให้ความเป็นธรรมยิ่งขึ้น ซึ่งในระบบนี้เรียกว่า “ระบบกล่าวหา” (Accusatorial System) ระบบนี้มีวิวัฒนาการมาจากการแก้แค้นกันระหว่างผู้กระทำผิดกับผู้เสียหาย สืบเนื่องมาจากแนวความคิดที่ว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นหน้าที่ของประชาชน ซึ่งถือว่าประชาชนทุกคนเป็นหน่วยหนึ่งของรัฐ เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นจึงถือว่าประชาชนเป็นผู้เสียหายจึงให้สิทธิผู้เสียหายฟ้องคดีอาญาเพื่อลงโทษผู้กระทำผิดด้วยตนเอง แล้วรวบรวมพยานหลักฐานมานำสืบพิสูจน์ความผิดของจำเลยในศาล ส่วนศาลหรือผู้พิพากษาจะวางตัวเป็นกลางโดยเคร่งครัด

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าระบบการดำเนินคดีอาญาในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกมีวิวัฒนาการมาจากระบบการดำเนินคดีอาญาที่สำคัญ 2 ระบบ คือ ระบบกล่าวหา (Accusatorial system) กับระบบไต่สวน (Inquisitorial system)

(1) ระบบกล่าวหา (Accusatorial system)

ระบบกล่าวหานี้แท้จริงแล้วมิใช่ระบบใหม่ แต่เป็นระบบการดำเนินคดีอาญาที่มีการแก้ไขข้อบกพร่องของการดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวนนั่นเอง โดยแบ่งบุคคลในคดีออกเป็น 3 ฝ่าย คือ ผู้เสียหายซึ่งทำหน้าที่เป็นโจทก์ จำเลย และศาล เหตุผลที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะมีแนวความคิดมาจากการพิจารณาคดีในสมัยโบราณ ซึ่งใช้วิธีทรมาน (Trial by ordeal) และให้ทั้งสองฝ่ายต่อสู้คดีกันเอง (Trial by battle) ส่วนศาลจะทำหน้าที่เป็นคนกลาง ต่อมาได้มีการวิวัฒนาการมาเป็นการเอาพยานมาพิสูจน์ความผิดของจำเลย โดยฝ่ายโจทก์จะเอาพยานที่เป็นพรรคพวกของตนมาเบิกความกล่าวหาจำเลย ส่วนจำเลยก็เอาพรรคพวกของตนมาเบิกความรับรองความบริสุทธิ์ของตนให้ศาลฟัง แล้วศาลก็ตัดสินคดีไปตามน้ำหนักพยานของแต่ละฝ่าย ซึ่งระบบนี้มีหลักการสำคัญ 2 ประการ คือ

1. มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ “สอบสวนฟ้องร้อง” แยกจากองค์กรที่ทำหน้าที่ “พิจารณาพิพากษาคดี” เพื่อให้มีการตรวจสอบถ่วงดุลกันอำนาจซึ่งกันและกัน (Check and balance)

2. มีการรับรองสิทธิต่าง ๆ ของผู้ถูกกล่าวหาตามข้อสันนิษฐานว่า เป็นผู้บริสุทธิ์ โดยยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหา (ผู้ต้องหาและจำเลย) จากเป็นกรรมในคดี (Process object) ขึ้นเป็น ประธานในคดี (Process subject) โดยไม่ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นวัตถุแห่งการชักฟอกแต่ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นคนและเป็นส่วนหนึ่งของวิधिพิจารณาความอาญา กฎหมายจึงให้การคุ้มครองสิทธิต่าง ๆ เพื่อไม่ให้ผู้ถูกกล่าวหาเดือดร้อนเกินความจำเป็นและเพื่อเปิดโอกาสให้ต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ ตามหลักความชอบด้วยกฎหมาย (Due Process)

ดังนั้น ประเทศที่ใช้ระบบกล่าวหา ที่ราษฎรเป็นโจทก์หรือพนักงานอัยการ ทำหน้าที่เป็นโจทก์จะมีบทบาทอย่างสูงในการดำเนินคดี เพราะต้องทำหน้าที่ในการหาพยานหลักฐาน แล้วนำสืบพยานหลักฐานในศาลตั้งแต่ต้นจนจบ การดำเนินคดีอาญาสมัยใหม่ในปัจจุบันได้นำระบบกล่าวหามาใช้อย่างแพร่หลาย เพราะเป็นระบบที่สนองแนวความคิดในเรื่องเสรีนิยม (Liberalism) และความเป็นประชาธิปไตย (Democracy)¹⁵

ผลพวงจากการมีระบบกล่าวหา ประเทศฝรั่งเศสได้นำเอาแนวความคิดการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหามาใช้โดยจัดให้มีระบบลูกขุน มีการนำระบบค้นหาความจริงโดยทนายทั้งสองฝ่ายซักถามพยานในที่สาธารณะ ซึ่งเป็นแนวความคิดของระบบคอมมอนลอว์ (Common law) ในประเทศอังกฤษ แต่ต่อมาาระบบดังกล่าวนำมาใช้ในประเทศฝรั่งเศสไม่ได้ผลเนื่องจากฝรั่งเศสมีพื้นฐานของระบบได้ส่วนมาเป็นเวลานาน ในที่สุดประเทศฝรั่งเศสจึงได้มีการปฏิรูปเปลี่ยนแปลงโครงสร้างกระบวนการยุติธรรมครั้งใหญ่ภายใต้โครงสร้างของระบบดั้งเดิม โดยให้มีระบบการตรวจสอบถ่วงดุล (Check and balance) เหมาะสม ได้มีการแยกองค์กรตุลาการที่มีหน้าที่ชี้ขาดตัดสินคดีออกจากองค์กรที่มีหน้าที่ตัดสินฟ้องร้องโดยเด็ดขาด ซึ่งได้มีการก่อตั้งองค์กรอัยการขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1302 ให้มีลักษณะเป็น “องค์กรกึ่งตุลาการ” มีหน้าที่เป็นองค์กรอำนาจความยุติธรรมของฝ่ายบริหารในชั้นก่อนฟ้องคดีอาญาต่อศาลจึงถือว่าฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกที่มีระบบอัยการ ต่อมาแนวความคิดการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ (Public prosecution) โดยองค์กรอัยการนั้นเป็นที่ยอมรับมากขึ้น แม้จากประเทศที่มีอิทธิพลจากระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common law) เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษและใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common law) ก็ยังยอมรับเอาาระบบอัยการซึ่งมีอิทธิพลจากเนเธอร์แลนด์และฝรั่งเศสเข้าไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ได้มีการยอมรับและนำไปใช้ปฏิบัติทั่วโลก อันแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของบทบาทขององค์กรอัยการที่ตั้งขึ้น¹⁶ หน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของอัยการในระบบสากลก็คือ การมีอำนาจสอบสวนคดีอาญา

¹⁵ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วิวัฒน์กุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 22-23.

¹⁶ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. กระบวนการยุติธรรมบนเส้นทางของการเปลี่ยนแปลง. พิมพ์ครั้งที่ 2.

ด้วยตนเองและเป็นผู้ควบคุมดูแลการสอบสวนของพนักงานสอบสวนทั้งหมด โดยกฎหมายกำหนดให้อัยการเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมัน กรีซ เบลเยียม อิตาลี สเปน เซกโกสโลวาเกีย ญี่ปุ่น เกาหลี เป็นต้น จึงทำให้อัยการในต่างประเทศมีอำนาจหน้าที่เข้าไปค้นหาความจริงในทางคดีตั้งแต่เริ่มต้น จึงก่อให้เกิดประโยชน์ในการอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนอย่างแท้จริง ในขณะที่เดียวกันยังทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาได้ด้วย สำหรับประเทศไทย อัยการไม่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา (เว้นแต่ความผิดที่มีโทษตามกฎหมายไทย ได้กระทำความผิดนอกราชอาณาจักร กฎหมายให้อำนาจอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนมีอำนาจสอบสวน) โดยอำนาจการสอบสวนคดีอาญาอยู่กับตำรวจและพนักงานฝ่ายปกครอง อัยการไม่ได้เป็นผู้ควบคุมดูแลสำนวนการสอบสวนมาตั้งแต่ต้น ทำให้ไม่มีโอกาสตรวจสอบพยานหลักฐานไม่ว่าทางฝ่ายใด โดยเฉพาะพยานฝ่ายผู้ต้องหา จึงทำให้อัยการทำหน้าที่โดยมีภาวะวิสัยในการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาได้น้อยมากซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในเรื่องตำรวจจับกุมผู้ไม่ได้กระทำความผิดและอัยการต้องฟ้องผู้ไม่ได้กระทำความผิดต่อศาล และศาลได้ลงโทษผู้ไม่ได้กระทำความผิด ดังเช่น คดีเชอร์รี่ แอน ดันแคน เป็นต้น

การดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหานั้น มีทั้งผลดีและผลเสีย ดังนี้
ผลดี คือ

1. คู่ความทั้งสองฝ่ายมีสิทธิในการนำพยานหลักฐานเข้าสืบต่อสู้คดีกัน ได้อย่างเต็มที่ตามขั้นตอนวิธีพิจารณาคดีที่มีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ โดยผู้ถูกกล่าวหาได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าไม่ได้กระทำความผิด จนกว่าศาลจะพิจารณาพิพากษาจากพยานหลักฐานที่มีการนำเข้าสู่ต่อสู้ศาล ศาลจะต้องพิจารณาพยานหลักฐานของทั้งสองฝ่าย โดยมีความเป็นกลางไม่ลำเอียง

2. มีการแยกองค์การไว้เป็นสัดส่วน ระหว่างการสอบสวนฟ้องร้องและการพิจารณาพิพากษาคดี เป็นการกำหนดหน้าที่ของคู่ความและศาลซึ่งมีหน้าที่ในการตัดสินคดี มิใช่ให้ศาลเข้าเป็นเป็นคู่ความด้วยตนเองซึ่งจะไม่ทำให้เกิดความเสียหายเปรียบของผู้ถูกกล่าวหา

ผลเสีย คือ

1. อาจทำให้เกิดความล่าช้าเพราะวิธีพิจารณาความ การให้อีกาสคู่ความทั้งสองฝ่ายนำพยานหลักฐานเข้าสืบต่อสู้ได้อย่างเต็มที่ โดยที่ศาลไม่ได้เข้าไปแสวงหาพยานหลักฐานเลย ทำให้ไม่อาจได้รับข้อเท็จจริงที่มีอยู่มาเพื่อพิจารณาพิพากษา อันเป็นผลให้ผู้ถูกกล่าวหาหลุดพ้นจากข้อกล่าวหาอย่างง่าย

2. การพิพากษาของศาลต้องพิจารณาจากพยานหลักฐานของผู้กล่าวหา ซึ่งถ้าไม่มีหรือบกพร่อง ศาลจะไม่ลงมาแสวงหาพยานหลักฐานเองทำให้ต้องพิพากษายกฟ้องปล่อยตัวจำเลยได้ ถ้ามีเหตุแห่งการสงสัย

ประเทศที่ใช้ระบบกล่าวหา คือ ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ อิสราเอล รวมทั้งกลุ่มประเทศอาณานิคมของอังกฤษ เป็นต้น

(2) ระบบไต่สวน (Inquisitorial System)

ระบบไต่สวนนี้มีที่มาจากกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป เช่น ฝรั่งเศส เยอรมัน ฯลฯ ซึ่งใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษรหรือระบบประมวลกฎหมาย (Civil law) มีที่มาจากระบบกฎหมายโรมัน ในระบบไต่สวนไม่ใช้วิธีการให้ผู้เสียหายซึ่งเป็นราษฎรทำหน้าที่เป็นโจทก์ฟ้องกล่าวโทษ ผู้กระทำผิดแต่ละจะให้เจ้าหน้าที่รัฐทำหน้าที่เป็นโจทก์โดยใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งปัจจุบันปกติคือ อัยการนั่นเอง สาระสำคัญของระบบไต่สวนสรุปได้ ดังนี้

1. ในทางทฤษฎียอมรับกันว่า ระบบไต่สวนมีที่มาจากศาลทางศาสนาของคริสต์ศาสนานิกายคาทอลิกในสมัยกลาง ซึ่งทางศาสนาจักรโดยเฉพาะอย่างยิ่งสันตปาปาแห่งกรุงโรมมีอิทธิพลเหนือฝ่ายอาณาจักรคือ กษัตริย์หรือเจ้าผู้ครองนครต่าง ๆ ในสมัยกลาง ศาลศาสนาของยุโรปมีวิธีการพิจารณาคดีผู้กระทำผิดเกี่ยวกับกฎหมายของทางศาสนา ด้วยวิธีการซักพยานในรูปของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับคดีโดยตรง คือ พระผู้ทำการไต่สวนกับผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ถูกไต่สวน โดยไม่ต้องมีผู้พิพากษาเป็นคนกลาง

ดังนั้น ในศาลศาสนาผู้ไต่สวนจึงต้องทำหน้าที่แสวงหาพยานหลักฐาน ซักถามพยานและชำระความโดยไต่สวนคดีด้วยตนเองตลอด โดยที่สันตปาปามีอิทธิพลเหนือกษัตริย์ยุโรปในสมัยกลาง อิทธิพลของศาลศาสนาจึงได้ถูกนำมาใช้ในศาลของทางเมืองในคดีความผิดอาญาทั่วไปด้วย และวิวัฒนาการมาเป็นระบบไต่สวนเช่นปัจจุบัน

2. ตามระบบไต่สวน ศาลไม่ได้ทำหน้าที่วางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัดเหมือนระบบกล่าวหา แต่จะทำหน้าที่ค้นหาความจริงด้วยตนเอง ดังนั้น ในระบบไต่สวนศาลจึงมีบทบาทอย่างสูงในการแสวงหาพยานหลักฐานและควบคุมการไต่สวนเอง การพิจารณาคดีในระบบไต่สวนมิใช่การต่อสู้คดีกันระหว่างคู่ความ แต่เป็นการต่อสู้กันระหว่างจำเลยกับรัฐ ปกติการพิจารณาคดีมิได้กระทำโดยเปิดเผย และใช้การพิจารณาจากเอกสารมากกว่าการเบิกความของพยานบุคคล

3. ในระบบไต่สวนนี้ศาลจะมีบทบาทในการดำเนินคดีอย่างสูง ผิดกับในระบบกล่าวหาที่ศาลมีบทบาทน้อยมากเพราะต้องวางตัวเป็นกลาง กล่าวคือในระบบไต่สวนศาลจะทำหน้าที่ค้นหาความจริงด้วยตนเอง ตั้งแต่ชั้นสอบสวนตลอดมาจนกระทั่งการดำเนินคดีในศาล การฟ้อง การให้การ และการต่อสู้ ปกติกระทำโดยศาลซึ่งจะให้พยานเล่าเรื่องจนจบแล้วศาลจะซักถามเพิ่มเติมในภายหลัง ทนายจะซักถามพยานได้ก็โดยขอให้ศาลเป็นผู้ถามให้

4. โดยที่ระบบไต่สวนเน้นในเรื่องการค้นหาความจริงเป็นหลัก ดังนั้น กฎเกณฑ์ในการดำเนินคดี เช่น การสืบพยาน การดำเนินการต่าง ๆ ในศาลจึงยึดหยุ่นกว่าระบบกล่าวหา และ

ไม่ได้ให้ความสำคัญในหลักการเท่าเทียมกันระหว่างโจทก์และจำเลย เพราะเป็นการต่อสู้คดีระหว่างจำเลยกับรัฐโดยตรง ดังนั้น การฟ้องคดีอาญาจึงต้องกระทำในนามของรัฐ ราษฎรมีบทบาทในการฟ้องคดีอาญาเองอย่างจำกัดยิ่ง

5. ตามระบบไต่สวนถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐแสวงหาความจริงและให้ความเป็นธรรมแก่จำเลยอยู่แล้ว ดังนั้น การพิจารณาคดีจึงอาจทำกลับหลังจำเลยได้ และคู่ความคือทนายจำเลยกับอัยการซึ่งเป็นโจทก์มีบทบาทในคดีอาญาน้อยมาก เพราะบทบาทจะตกอยู่กับผู้พิพากษาเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น ทนายความจึงมีบทบาทจำกัดยิ่งในการซักถามพยาน จึงแตกต่างกับระบบกล่าวหาที่อัยการในฐานะเป็นทนายแผ่นดินดำเนินการแทนรัฐกับทนายความของเอกชน จะมีบทบาทอย่างสูงในการดำเนินคดีและการซักถามพยานในศาล¹⁷

การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนนั้น มีทั้งผลดีและผลเสีย ดังนี้

ผลดี คือ

1. เมื่อให้อำนาจศาลในการไต่สวน ซึ่งศาลจะเป็นเสมือนผู้กล่าวหา ต้องค้นหาความจริง ทำให้มีการตัดสินลงโทษได้อย่างมากเนื่องจากผู้ตัดสินและผู้แสวงหาพยานหลักฐานคือบุคคลเดียวกัน ทำให้มีการลงโทษผู้กระทำความผิดมาก

2. ในระบบกล่าวหาเคร่งครัดในวิธีพิจารณาความ ทำให้คดีบางคดีผู้ต้องหากระทำความผิดจริงแต่หลุดคดีเนื่องจากวิธีพิจารณาความ เช่น การฟ้องเคลือบคลุม การลี้ภัยวันเดือนปีเป็นต้น แต่การใช้ระบบไต่สวนไม่มีโอกาสที่ผู้ถูกกล่าวหาจะหลุดพ้นเพราะวิธีพิจารณาความผู้ต้องหาหรือผู้ถูกกล่าวหาจะหลุดพ้นก็ต่อเมื่อไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะลงโทษได้

ผลเสีย คือ

1. องค์การศาลมีหน้าที่รวมทุกอย่าง ตั้งแต่การสอบสวน การฟ้องร้อง การพิจารณาพิพากษา จึงไม่มีความเป็นกลาง ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีโอกาสต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่

2. ระบบไต่สวนนั้น มุ่งค้นหาความผิดมากเกินไปกว่าจะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหา ในการต่อสู้คดีอย่างเป็นธรรม

ประเทศที่ใช้ระบบไต่สวน คือ ประเทศในกลุ่มกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil law) เช่น เยอรมัน เนเธอร์แลนด์ เป็นต้น

¹⁷ กุลพล พลวัน. “การพิจารณาคดีระบบกล่าวหาและระบบไต่สวนในกฎหมายไทย” ในรายงานการเสวนาทางวิชาการ เรื่อง “การช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ต้องหาและจำเลย : การสร้างความเสมอภาคและความยุติธรรมในระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย” จัดโดยเนติบัณฑิตยสภา ร่วมกับกระทรวงยุติธรรมฯ 2546, หน้า 61.

อย่างไรก็ตาม ต่อมานานาประเทศได้เลิกใช้การดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน ก็เพราะเห็นว่าการดำเนินคดีในระบบไต่สวนนั้นผู้พิพากษามีอำนาจมากเกินไป มักมีอคติความลำเอียง และมักรู้สึกคนว่าเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการปราบปราม ฉะนั้น เพื่อลดอำนาจของผู้พิพากษาและ เพื่อขจัดข้อผิดพลาดดังกล่าว จึงได้มีการตัดอำนาจผู้พิพากษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวนฟ้องร้อง ออกไป โดยให้องค์กรอัยการเป็นผู้ใช้อำนาจในส่วนนี้ ส่วนอำนาจหน้าที่ของศาลคงเหลือแต่เพียง การพิจารณาพิพากษาคดีเท่านั้น¹⁸

สำหรับประเทศไทย ได้มีการยกเลิกวิธีพิจารณาคดีแบบจารีตนครบาลใน ร.ศ. 115 (พ.ศ. 2430) อันเป็นการยกเลิกวิธีการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนอย่างเป็นทางการ และนำวิธีการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหามาใช้ โดยพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมิโทษใช้ไปพลางก่อน ร.ศ. 115 มาจนกระทั่งถูกยกเลิกไปโดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2478 เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจึงถือได้ว่าเป็นแม่บทใหญ่ของการดำเนินคดีอาญาทั้งหลาย ซึ่งใช้บังคับแก่ผู้ถูกกล่าวหาในทุกประเภทความผิด เว้นแต่จะมีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้เป็นพิเศษ¹⁹

4.2 ขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาตามปกติ

การที่จะฟ้องร้องบุคคลใดในทางอาญานั้น นอกจากกฎหมายจะกำหนดเป็นความผิด และโทษไว้แล้วตามหลัก “ไม่มีความคิด ไม่มีโทษ โดยไม่มีกฎหมาย” (Nullum crimen, nulla poena sine lege) ก็จะต้องมีการกลั่นกรองคดีและตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนที่จะลงโทษ หรืออีกนัยหนึ่ง ก็คือ การที่จะลงโทษบุคคลใดจะต้องปราศจากข้อสงสัยว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิดจริง ซึ่งการตรวจสอบข้อเท็จจริงในระบบกล่าวหาในปัจจุบันนั้น ได้คำนึงถึงหลักสำคัญคือหลักการตรวจสอบถ่วงดุลและคานอำนาจระหว่างองค์กรต่าง ๆ (Check and balance principle) ซึ่งนำไปสู่ขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริง 2 ขั้นตอน คือ

1. ขั้นตอนการสอบสวนและฟ้องร้อง (Pre-trial stage) ซึ่งเป็นขั้นตอนของการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยฝ่ายบริหาร คือ พนักงานฝ่ายปกครอง ตำรวจ อัยการ
2. ขั้นตอนการพิจารณาและพิพากษาคดี (trial stage) ซึ่งเป็นขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยฝ่ายตุลาการหรือศาล

การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยเป็นไปตาม “หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ” โดยทุกฝ่ายในกระบวนการยุติธรรมมีหน้าที่ต้องตรวจสอบค้นหาความจริง ซึ่ง “หลักการค้นหา

¹⁸ คณิต ณ นคร. เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

¹⁹ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 22 - 23.

ความจริงในเนื้อหา” (Inquisitiosprinzip) เป็นสาระสำคัญในการดำเนินคดีอาญา ทั้งตำรวจ อัยการ และศาลต่างมีหน้าที่ต้องกระตือรือร้นที่จะค้นหาให้ได้ความจริงโดยความร่วมมือกันทุกฝ่าย โดยเฉพาะศาลเองจะวางเฉยไม่ได้ แต่ในทางปฏิบัติในปัจจุบันศาลวางเฉยโดยสิ้นเชิงซึ่งปฏิบัติไปในทำนองเดียวกันกับ “หลักการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน” (Popular Prosecution) ตามระบบดั้งเดิมในประเทศอังกฤษซึ่งไม่มีกฎหมายสนับสนุน²⁰ เมื่อพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยแล้วเห็นว่าประเทศไทยมีระบบการค้นหาคำความจริงในเนื้อหาเป็นระบบกล่าวหา²¹ ที่มีขั้นตอนการแยก “หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง” และ “หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี” ออกจากกันอย่างเด็ดขาด

5. การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของไทยในอดีต

รัฐธรรมนูญของไทย 15 ฉบับในอดีตได้มีความพยายามปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบซึ่งเกิดจากพฤติกรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีการแสวงหาผลประโยชน์โดยใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ โดยมีการออกพระราชกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาล ผู้ประพฤติผิดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ใช้กับข้าราชการการเมือง ในอดีตที่ผ่านมาของประเทศไทยมีองค์กรและกระบวนการตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในหลายรูปแบบแตกต่างกัน เช่น การดำเนินคดีอาญาโดยกระบวนการยุติธรรมตามกฎหมายอาญาโดยทั่วไป การตรวจสอบและควบคุมโดยสมาชิกวุฒิสภาด้วยตนเอง การตรวจสอบและควบคุมโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) และการใช้อำนาจพิเศษภายหลังปฏิวัติรัฐประหาร เพื่อยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น

5.1 การตรวจสอบโดยศาลยุติธรรมทางอาญา

5.1.1 ความผิดอาญาที่กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในอดีต

การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในอดีตที่ผ่านมา ดังเช่นในคดีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 948/2510 คดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้อง พลเอกสุรจิต จารุเศรณี กับพวก เป็นจำเลย ในความผิดฐาน เจ้าพนักงานเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด ซึ่งขณะกระทำความผิดจำเลยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร ได้รับทรัพย์สินจาก นายสมฤกษ์ กิตติสุวรรณ เพื่อให้ นายสมฤกษ์ กิตติสุวรรณ เข้าทำประโยชน์เช่าสวนยางและป่า

²⁰ คณิศ ณ นคร. เรื่องเดียวกัน, หน้า 49.

²¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 และ 32.

คุ้มครอง อันเป็นที่ดินของรัฐแต่ก็ไม่สามารถดำเนินการให้ได้ ศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาว่า การกระทำของจำเลยถือว่าเป็นการใช้อำนาจในขณะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเรียก รับทรัพย์สิน เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 โดยเป็นการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามกระบวนการในศาลอาญาปกติเหมือนคดีธรรมดาทั่ว ๆ ไป ซึ่งความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามที่ประมวลกฎหมายอาญาได้บัญญัติไว้ในภาค 2 เป็นภาคความผิดลักษณะ 2 ความผิดเกี่ยวกับการปกครองหมวด 2 ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 – 166 บัญญัติไว้เฉพาะกรณีที่เจ้าพนักงานเท่านั้นเป็นผู้กระทำความผิด เนื่องจากเป็นความผิดที่มีองค์ประกอบความผิดเป็นคุณสมบัติเฉพาะตัว จึงไม่ครอบคลุมถึงบุคคลอื่นที่ไม่มีคุณสมบัติดังกล่าวที่จะกระทำความผิดฐานต่าง ๆ เหล่านี้ได้ ดังนั้น หากบุคคลอื่นที่ไม่มีคุณสมบัติเป็นเจ้าพนักงานได้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดจะถือว่าเป็นตัวการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 83 ในการกระทำความผิดไม่ได้ คงเป็นได้แค่เพียงผู้สนับสนุนเท่านั้น

จึงสรุปได้ว่าความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 – 156 เป็นเรื่องการหาประโยชน์คือทุจริต ส่วนมาตรา 158 – 166 เป็นเรื่องปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ สำหรับมาตรา 157 นั้น บัญญัติไว้เป็นกลาง ๆ ถือเป็นบทบัญญัติทั่วไปคือ ทั้งปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบและโดยทุจริต ในส่วนความผิดเฉพาะตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 นี้ ศาสตราจารย์ ดร. หยุค แสงอุทัย เห็นว่าเป็นมาตรากวากอง กล่าวคือ การกระทำต่าง ๆ ของเจ้าพนักงาน ถ้าไม่มีความผิดเฉพาะเรื่องก็มักจะเป็นความผิดตามมาตรานี้ซึ่งบัญญัติถึงการกระทำไว้ 2 ประการ ดังนี้คือ

(1) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด คำว่า โดยมิชอบหมายความว่าโดยมิชอบด้วยหน้าที่ซึ่งเจ้าพนักงานมีอยู่ตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ คำสั่งคณะรัฐมนตรี คำสั่งผู้บังคับบัญชา หรือระเบียบแบบแผนของทางราชการ ซึ่งออกโดยชอบด้วยกฎหมาย ความสำคัญอยู่ที่มูลเหตุจูงใจคือ ต้องกระทำเพื่อแกล้งให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ซึ่งความเสียหายในที่นี้ไม่จำกัดเฉพาะในทางทรัพย์สินเท่านั้น แต่หมายความรวมถึงความเสียหายทุกอย่าง เช่น ความเสียหายแก่ชื่อเสียงหรือเสรีภาพ เป็นต้น

(2) ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต หมายความว่า การที่เจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีมูลเหตุจูงใจที่จะแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ส่วนภายหลังเจ้าพนักงานผู้นั้นจะได้ประโยชน์เพื่อตนเองหรือผู้อื่นหรือไม่ไม่สำคัญ²²

²² หยุค แสงอุทัย. กฎหมายอาญาภาค 2-3. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542, หน้า 66-67.

5.1.2 กระบวนการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในอดีต

กระบวนการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในอดีต เป็นการดำเนินคดีอาญาในศาลยุติธรรมปกติ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา กล่าวคือได้แยก “หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง” และ “หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี” ออกจากกันยกฐานะของผู้กล่าวหาขึ้นเป็นประธานในคดี²³ การร้องทุกข์กล่าวโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำโดยผู้เสียหาย หรือประชาชน หรือเมื่อเจ้าพนักงานตำรวจ หรือเจ้าพนักงานในหน่วยงานอื่น เช่น สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ได้ตรวจพบ หน้าที่สอบสวนเป็นอำนาจของตำรวจซึ่งเป็นพนักงานสอบสวน หน้าที่ฟ้องร้องเป็นอำนาจของพนักงานอัยการ โดยไม่มีอำนาจสอบสวนและเริ่มต้นคดีได้เอง ส่วนการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นหน้าที่ของผู้พิพากษาหรือศาล

ในความคิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนั้น ถือว่าเป็นความผิดอาญาแผ่นดิน โดยหลักแล้วรัฐเท่านั้นที่มีอำนาจฟ้องคดีได้แต่ถ้าเอกชนคนใดได้รับความเสียหายเป็นพิเศษจากการกระทำผิดของเจ้าพนักงานของรัฐแล้วก็ถือว่าเอกชนผู้นั้นเป็นผู้เสียหาย และมีอำนาจฟ้องคดีได้เช่นเดียวกัน ดังนั้น เอกชนผู้มีอำนาจฟ้องคดีในความคิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการนั้นจะต้องเป็นผู้ได้รับความเสียหายทั้งในทางข้อเท็จจริงจากการกระทำผิดนั้น ๆ โดยตรงแล้ว และจะต้องเป็นผู้เสียหายในสายตาของกฎหมายคือเป็นผู้เสียหายในทางนิตินัยด้วย²⁴

5.1.3 ปัญหาการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในอดีต²⁵

ในอดีตปัญหาการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีสาเหตุสำคัญ 5 ประการคือ

1. บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตมักไม่ยอมให้ความร่วมมือ ในการร้องเรียนฟ้องร้อง หรือเป็นพยาน เนื่องจากต่างก็เป็นผู้กระทำความผิดด้วยกันทั้งสิ้น เช่น กรณีการให้สินบนเจ้าพนักงานซึ่งฝ่ายผู้ให้สินบนมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 144 ส่วนเจ้าพนักงานผู้รับสินบนมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 เป็นต้น

2. ตามหลักกฎหมายในรัฐธรรมนูญและตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งเน้นหนักในการค้นหาความจริงไปในแนวทางระบบกล่าวหา (accusatory system) โดยถือ

²³ คณิต ฅ นคร. เรื่องเดียวกัน, หน้า 45.

²⁴ หยุต แสงอุทัย. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ศึกษาคำพิพากษาฎีกา. พระนคร : แม่บ้านการเรือน, 2507, หน้า 31-32.

²⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (Impeachment).” วารสารกฎหมาย. ปีที่ 17, เล่ม 3. หน้า 93-94.

ว่าการพิสูจน์ความผิดของจำเลยนั้น เป็นหน้าที่ของโจทก์ซึ่งได้แก่พนักงานอัยการหรือผู้เสียหาย โดยการนำพยานหลักฐานมาสืบให้ศาลฟังจนเป็นที่ปราศจากข้อสงสัยถ้าหากมีข้อสงสัยกฎหมายให้ยกประโยชน์ให้แก่จำเลย ดังนั้นในคดีทุจริตที่ส่วนมากผู้เสียหายก็มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด การดำเนินคดีอาญาตามกระบวนการปกติ จึงมักไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่ชัดเจนพอที่จะเอาผิดต่อจำเลยได้

3. กรณีผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงทางการเมือง โดยเฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรี ซึ่งบุคคลเหล่านี้มีอิทธิพลอำนาจหน้าที่ให้ผู้อื่นให้โทษโดยตรงต่อข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อพนักงานสอบสวนและต่อพนักงานอัยการอย่างมาก จึงทำให้การดำเนินคดีเอาผิดต่อบุคคลดังกล่าวยากกว่าคดีปกติ ซึ่งไม่อาจกระทำได้เต็มที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้²⁶

4. ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษไม่ประสงค์ที่จะเปิดเผยตัวเอง เนื่องจากเกรงว่าจะเกิดความไม่ปลอดภัยในสวัสดิภาพของชีวิตและความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่การงาน²⁷

5. กระบวนการดำเนินคดีอาญาดำเนินคดีมีความล่าช้าเป็นอย่างมาก ซึ่งอาจต้องใช้เวลาในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีเป็นเวลาหลายปี หากในระหว่างนั้นถ้าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นคนที่มีความรู้ความสามารถ แต่ถูกกลั่นแกล้งกล่าวหาที่จะทำให้มีชนนักคิดตัวเป็นเวลานานและก็จะทำให้ผู้นั้นเสียนาคัด ในทางตรงกันข้ามถ้าเป็นคนไม่ดีก็สามารถถ่วงเวลาและอาจจะพ้นจากตำแหน่งแล้วกลับมาดำรงตำแหน่งอีกหลายครั้งหลายสมัย และใช้อำนาจหน้าที่หรืออิทธิพลในตำแหน่งให้มีอิทธิพลต่อการดำเนินคดีของตำรวจหรือของอัยการหรือการตัดสินใจของศาลได้

ด้วยเหตุนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จึงได้มีการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมโดยวางหลักการใหม่ว่า เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นตำแหน่งสำคัญ และเป็นตำแหน่งระดับสูงที่สามารถแสวงหาผลประโยชน์ที่มีควรได้จากการอำนาจในตำแหน่งต่าง ๆ ในทางการเมืองได้มาก โดยเป็นการใช้อำนาจรัฐไปในทางที่มีชอบและทุจริตอันจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติ เพราะฉะนั้นการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจำต้องกระทำโดยศาลพิเศษ และต้องทำโดยวิธีพิจารณาคดีเป็นพิเศษ เพื่อให้มีโอกาสกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ดีที่ถูกกลั่นแกล้งจะได้พิสูจน์ว่าตนไม่มีความผิดได้ตามที่ถูกกล่าวหาได้อย่างรวดเร็วและไม่มีชนนักคิดหลังไปนาน ในขณะที่เดียวกัน ถ้าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นคนไม่ดี กระบวนการก็จะได้รับคัดบุคคลนั้นออกจากทางการเมืองไปเสียตั้งแต่ต้นไม่ใช่ปล่อยให้กลับมาดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วก็พ้นไป แล้วก็กลับมาดำรงตำแหน่งอีกหลายครั้ง ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อชาติบ้านเมืองเป็นอย่างมาก

²⁶ กขวรรณ จันท์เพชร. “การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544, หน้า 22.

²⁷ เรื่องเดียวกัน, หน้า 23.

5.2 การตรวจสอบโดยรัฐสภา

ประเทศไทยมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีการแบ่งแยกอำนาจการปกครองระหว่าง 3 อำนาจคือ อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติโดยรัฐสภา อำนาจฝ่ายบริหารโดยรัฐบาล และอำนาจฝ่ายตุลาการโดยศาล ซึ่งมีกลไกในการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะการใช้อำนาจบริหารของรัฐบาลนั้นถือว่าเป็นหัวใจของการปกครองประเทศ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยรัฐสภา ที่เรียกว่า “การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน” ซึ่งการควบคุมมีหลายมาตรการ ดังนี้

5.2.1 การตรวจสอบโดยการตั้งกระทู้ถาม (question)

กระทู้ถาม หมายความว่า คำถามที่สมาชิกรัฐสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรตั้งคำถามรัฐมนตรี ในข้อเท็จจริงหรือนโยบายอันเกี่ยวกับการปฏิบัติงานตามหน้าที่ เพื่อให้รัฐมนตรีตอบชี้แจง ในประเด็นปัญหาต่าง ๆ ซึ่งมี 2 ประเภท คือ กระทู้ถามธรรมดา กับ กระทู้ถามด่วน

ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแทบทุกฉบับ (ยกเว้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 (ชั่วคราว) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2502) กำหนดให้สมาชิกรัฐสภามีสิทธิตั้งกระทู้ถามได้ในที่ประชุมรัฐสภา มาตรการนี้เป็นการควบคุมตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินแบบเบาที่สุด ไม่มีผลให้ฝ่ายบริหารต้องออกจากตำแหน่ง

5.2.2 การตรวจสอบโดยการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ (vote of censure)

การตรวจสอบควบคุมฝ่ายบริหารที่สำคัญและเด็ดขาดในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา คือ การเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ โดยมีทั้งการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจเป็นรายบุคคลและคณะ ซึ่งอาจเป็นผลให้นายกรัฐมนตรีตัดสินใจยุบสภา ก่อนการลงมติความไว้วางใจ เพื่อให้มีการเลือกตั้งขึ้นใหม่ อันเป็นลักษณะเด่นของการตรวจสอบและควบคุมของการเมืองในระบบรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตั้งแต่ปี พุทธศักราช 2475 เป็นต้นมาได้บัญญัติมาตรการการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจ เพื่อตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร โดยกำหนดให้เป็นอำนาจของสภาผู้แทนราษฎร (ยกเว้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2511 กำหนดให้วุฒิสภามีสิทธิเสนอญัตติเปิดอภิปรายและลงมติความไว้วางใจด้วย) มาตรการนี้ในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยาก ที่สภาผู้แทนราษฎรจะลงมติด้วยคะแนนเสียงข้างมากไม่ไว้วางใจรัฐบาล และไม่มีผลให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกลงมติไม่ไว้วางใจต้องรับโทษทางอาญาแต่เป็นเพียงการถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งเท่านั้น

5.2.3 การตรวจสอบฝ่ายบริหารโดยคณะกรรมการ

มาตรการการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารอีกกลไกหนึ่งของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาคือ การตั้งกรรมการ (committee) เพื่อกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภา เช่น มีอำนาจเรียกผู้เสียหาย ผู้ร้องเรียน หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล ความคิดเห็น ตลอดจนส่งเอกสาร แล้วจัดทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมสภา โดยถือว่าเป็นเรื่องที่ฝ่ายนิติบัญญัติจัดการของตนเอง

ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรรมการที่สภาแต่งตั้งขึ้น เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 139 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 มาตรา 161 เป็นต้น มาตรการนี้ไม่อาจถือได้ว่าเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพและมีผลบังคับได้อย่างแท้จริง เพราะอำนาจของกรรมการมีลักษณะของการเสนอความเห็นต่อสภาเท่านั้นซึ่งสภาจะเห็นด้วยหรือไม่ก็ได้ และมีได้กำหนดขอบข่ายอำนาจไว้อย่างชัดเจน อีกทั้งบทลงโทษที่จะลงแก่ผู้ที่คณะกรรมการได้สั่งการให้ปฏิบัติตามก็ไม่ได้กำหนดไว้

5.2.4 การตรวจสอบโดยการถอดถอนจากสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ

การตรวจสอบควบคุมสมาชิกรัฐสภา ด้วยวิธีการควบคุมตนเองของสมาชิกรัฐสภาตามกระบวนการในรัฐธรรมนูญ ก็ถือว่าเป็นกลไกหนึ่งที่เป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ

ซึ่งมาตรการดังกล่าวได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 มาตรา 21 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 มาตรา 82 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 มาตรา 98 เป็นต้น มาตรการนี้ในทางปฏิบัติตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาไม่ปรากฏว่ามีการใช้มาตรการนี้เลย

5.3 การตรวจสอบโดยการใช้อำนาจพิเศษ ยึด และอายัดทรัพย์สิน ภายหลังการปฏิบัติรัฐประหาร

เมื่อกระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังที่กล่าวไว้ในข้อ 5.1 และ 5.2 ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อมีการปฏิวัติ รัฐประหารเกิดขึ้น จึงมีการใช้อำนาจพิเศษโดยการยึดและอายัดทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งที่ผ่านมาในอดีตมีการยึดและอายัดทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญ 3 ครั้ง ดังนี้

5.3.1 การยึดทรัพย์ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อาศัยอำนาจตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 มาตรา 17

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 มาตรา 17 บัญญัติว่า “ในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่รัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อความ หรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายในหรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้นเป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามความในวรรคก่อนแล้วให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาราชป

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าเป็นการรับรองการใช้อำนาจอย่างเด็ดขาดของนายกรัฐมนตรีซึ่งอยู่ในฐานะผู้นำคณะรัฐประหาร ซึ่งเป็นการใช้อำนาจ นิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ให้มีตลอดไป

กรณีนี้ ภายหลังจากที่ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ อดีตนายกรัฐมนตรีของประเทศไทยได้ถึงแก่กรรม จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีของประเทศไทยในขณะนั้นได้ใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2502 ออกคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ โดยมีพระมเหศวรวินมณฑลเป็นประธานกรรมการและมีกรรมการอื่นอีก 4 คน และได้ออกคำสั่งฉบับแรก ยึดทรัพย์ในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และทรัพย์สินของท่านผู้หญิงวิจิตรา ธนะรัชต์ ตกเป็นของรัฐทันที โดยอ้างว่าโดยที่ปรากฏว่าจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ในขณะมีชีวิตอยู่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ราชการโดยมิชอบกระทำการเบียดบังและยกยอกทรัพย์สินของรัฐไปหลายครั้งหลายหนมีจำนวนมากเท่าที่ปรากฏในขณะนี้ มีมูลค่าถึง 435,704,115.89 บาท (สี่ร้อยสามสิบห้าล้านเจ็ดแสนสี่พันหนึ่งร้อยสิบห้าบาทแปดสิบเก้าสตางค์) ซึ่งเมื่อรวมดอกเบี้ยร้อยละ 7.5 ต่อปีแล้วเป็นเงินที่รัฐต้องได้รับความเสียหายรวมทั้งสิ้น 574,328,078.26 บาท (ห้าร้อยเจ็ดสิบสี่ล้านสามแสนสองหมื่นแปดพันเจ็ดสิบแปดบาทยี่สิบหกสตางค์) การกระทำดังกล่าวมีผลเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร และโดยที่ท่านผู้หญิงวิจิตรา ธนะรัชต์ เป็นภริยาของ จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ร่วมรับประโยชน์จากการนี้ด้วย และภายหลังจากนั้นก็ได้มีการออกคำสั่งฉบับที่ 2 ยึดทรัพย์เพิ่มโดยเพิ่มยอดเงินอีก 30,223,198.36 บาท (สามสิบล้านสองแสนสองหมื่นสามพันหนึ่งร้อยเก้าสิบแปดบาทสามสิบกสตางค์) โดยอ้างเหตุว่าใช้อำนาจหน้าที่เบียดบังและยกยอกไปเป็นประโยชน์แก่ตนและผู้อื่น

ต่อมาภายหลังจากมีคำสั่งยึดทรัพย์ดังกล่าว ได้มีการฟ้องคดีคัดค้านการยึดทรัพย์รัฐสภาในขณะนั้น จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติให้ความคุ้มครองและห้ามฟ้องบุคคลผู้ปฏิบัติภารกิจเกี่ยวมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2508 และเมื่อมีผลใช้บังคับ

ศาลชั้นต้นได้จำหน่ายคดี ต่อมาก็ได้มีการอุทธรณ์ และฎีกา ซึ่งศาลฎีกาได้มีพิพากษาฎีกาที่ 494/2510 จำหน่ายคดี เพราะเป็นการกระทำที่กำหนดไว้ในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร อันมีฐานะเป็นกฎหมายสูงสุด บทกฎหมายใดที่ขัดกับธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรย่อมนำมาใช้บังคับไม่ได้ คำสั่งนายกรัฐมนตรีที่ออกโดยอาศัยอำนาจดังกล่าวจึงเป็นคำสั่งที่ขัดด้วยกฎหมาย²⁸

5.3.2 การยึดทรัพย์ จอมพลถนอม กิตติขจร อาศัยอำนาจตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 มาตรา 17

ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 มาตรา 17 บัญญัติว่า “ในระหว่างที่ใช้ธรรมนูญการปกครองนี้ ในกรณีที่รัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการป้องกันระงับหรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศหรือราชการแผ่นดิน หรือการกระทำอันเป็นการก่อกวนหรือคุกคามความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการกระทำอันเป็นการทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือเป็นการบั่นทอนสุขภาพอนามัยของประชาชน ทั้งนี้ไม่ว่าการกระทำจะเกิดขึ้นก่อนหรือหลังวันประกาศธรรมนูญการปกครองนี้ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือทำการใด ๆ ได้ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ เช่นว่านั้นรวมถึงการปฏิบัติตามคำสั่งเป็นคำสั่งหรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมาย

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือทำการใดไปตามความในวรรคหนึ่งแล้วให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สถานีวิทยุกระจายเสียงแห่งประเทศไทยรับทราบ”²⁹

จากเหตุการณ์เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2516 ที่มีการเดินขบวนขับไล่จอมพลถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรีกับพวกในขณะนั้น และภายหลังที่จอมพลถนอม กิตติขจร กับพวกได้หนีออกนอกประเทศแล้ว นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้เป็นนายกรัฐมนตรีคนต่อมาได้ใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ได้มีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สสร. 40/2516 ลงวันที่ 1 สิงหาคม 2517 ให้อายัดทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจรกับพวกให้ตกเป็นของรัฐ

ต่อมาภายหลังจากมีคำสั่งยึดทรัพย์ดังกล่าว จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อให้ศาลสั่งว่าการยึดทรัพย์ดังกล่าวเป็นโมฆะ ซึ่งศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาที่ 2573/2519 สรุปได้ว่า มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2515 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและระงับ

²⁸ กานดา สิริฤทธิภักดี. “การนำระบบอิมพีชเมนต์มาใช้ในประเทศไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539, หน้า 170 – 171.

²⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 175.

การกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของอาณาจักร เศรษฐกิจและราชการแผ่นดิน คำสั่งต่าง ๆ ที่นายออกเพื่อการนี้จึงสมบูรณ์ใช้บังคับได้ตามกฎหมาย ไม่เป็นโมฆะและไม่ต้องคืนทรัพย์สินให้แก่โจทก์³⁰

5.3.3 การอายัดทรัพย์สินคณะผู้บริหารประเทศ (รัฐบาล พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ) อาศัยอำนาจตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ให้อายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินของนักการเมืองที่มีพฤติการณ์อันสื่อแสดงให้เห็นว่ามีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติ

คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) นำโดย พลเอกสุนทร คงสมพงษ์ หัวหน้าคณะได้ทำการยึดอำนาจรัฐบาลของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 อ้างเหตุตามแถลงการณ์คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับที่ 1 มีสาเหตุสำคัญประการหนึ่งก็คือ คณะรัฐบาลมีพฤติการณ์ฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยฉวยโอกาสอาศัยอำนาจตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองแสวงหาประโยชน์ให้กับตนเองและพรรคพวกอย่างรุนแรงที่ไม่เคยเป็นมาก่อน คณะ รสช. จึงได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับที่ 26 เรื่องให้อายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สิน และได้มีการแต่งตั้งและกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน และต่อมาได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับที่ 26 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2534 มีสาระสำคัญในมาตรา 3 สรุปได้ความว่า บุคคลที่ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินให้มีสิทธิยื่นคำขอพิสูจน์ว่าตนได้ทรัพย์สินมาโดยชอบต่อศาลแพ่งภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน (คตส.) เมื่อศาลแพ่งพิจารณาแล้วให้ทำความเห็นและส่งสำนวนไปยังศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย ในการวินิจฉัยของศาลฎีกาตามวรรค 3 ของข้อ 6 ของประกาศคณะ รสช. ฉบับที่ 26 ให้ประธานศาลฎีกาดำเนินการให้มีการวินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่

ต่อมาคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้มีคำสั่งให้ยึดอายัดทรัพย์สินของนักการเมืองรวมทั้งสิ้นจำนวน 10 คน โดยได้มีธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช 2534 มาตรา 32 ได้รับรองอำนาจของคณะ รสช. ซึ่งได้บัญญัติว่า “บรรดาการกระทำประกาศหรือคำสั่งของหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติที่ได้กระทำ ประกาศหรือคำสั่งก่อนวันใช้ธรรมนูญการปกครองนี้ ทั้งนี้ เกี่ยวเนื่องกับการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 ไม่ว่าจะกระทำด้วยประการใดหรือในรูปใด หรือเป็นในรูปใดและไม่ว่าจะกระทำประกาศหรือสั่งให้มีผลใช้บังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ ให้ถือว่า

³⁰ กชวรรณ จันทร์ณร. เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

การกระทำ ประกาศหรือคำสั่ง รวมทั้งการกระทำของผู้ปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งตลอดจนการกระทำของบุคคลใด ๆ ซึ่งได้กระทำเนื่องในการยึดหรือควบคุมอำนาจการปกครองแผ่นดินดังกล่าว เป็นการกระทำ ประกาศหรือคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมาย” และได้มีการรับรองอำนาจของคณะ รสช. ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 มาตรา 222 ซึ่งผู้ที่มีคำสั่งถูกยึดทรัพย์ ดังกล่าวได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลฎีกาเพิกถอนคำวินิจฉัยยึดทรัพย์และได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลฎีกาวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในปัญหาข้อกฎหมายว่าประกาศ รสช. ฉบับที่ 26 ขัดต่อรัฐธรรมนูญและมีลักษณะเป็นกฎหมายอาญามีผลใช้บังคับย้อนหลังอันเป็นโมฆะ ต่อมาศาลฎีกาได้มีคำวินิจฉัยที่ 913/2536 (ประชุมใหญ่) วินิจฉัยว่า ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติฉบับที่ 26 ข้อ 2 และข้อ 6 ขัดต่อประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย ธรรมนูญการปกครอง พุทธศักราช 2534 จึงใช้บังคับมิได้³¹

อย่างไรก็ตามกรณีการมีคำสั่งยึดทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้ง 3 ครั้งดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจพิเศษภายหลังการปฏิวัติรัฐประหาร จึงเป็นกระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อันเป็นการขัดกับหลักนิติธรรม (Rule of Law)

6. การตรวจสอบและการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในปัจจุบัน

จากการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ผ่านมาในอดีต ได้มีการตรวจสอบโดยการดำเนินคดีทางอาญาโดยศาลยุติธรรม โดยรัฐสภา ซึ่งขาดประสิทธิภาพและขาดความชอบธรรม ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำการทุจริตคอร์รัปชันเพิ่มมากขึ้นตลอดมา จนเป็นเหตุให้ฝ่ายทหารยกเป็นข้ออ้างในการปฏิวัติ รัฐประหาร เปลี่ยนรัฐบาล ยกเลิกรัฐธรรมนูญหลายครั้งหลายหน และแม้จะดำเนินการยึดทรัพย์ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ แต่ก็เป็นการใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร ซึ่งเป็นกระบวนการพิเศษที่ขัดต่อหลักนิติธรรม (Rule of Law) ต่อมาประเทศไทยได้มีการปฏิรูปทางการเมืองเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ โดยผ่านสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) คือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว เรียกว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ในรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้กำหนดให้มีวิธีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นเป็นพิเศษแตกต่างไปจากระบบเดิมที่มีมา โดยได้มีการบัญญัติเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้ในหมวดที่ 10 ในส่วนที่ 4 ว่าด้วยเรื่องการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้กำหนดวิธีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้เป็นพิเศษ อันนำไปสู่การสร้างองค์กรและระบบการดำเนินคดีเสียใหม่ที่แตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ใน

³¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาทั่วไป ซึ่งรัฐธรรมนูแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มืองค์กรและกระบวนการดำเนินคดี ดังต่อไปนี้

6.1 องค์กรในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

องค์กรที่รัฐธรรมนูได้กำหนดขึ้น เพื่อให้มีหน้าที่ในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอยู่ 3 องค์กรด้วยกัน คือ

1. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)
2. อัยการสูงสุด
3. ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

องค์กรทั้งสามนี้ มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแตกต่างกันไปตามที่รัฐธรรมนูแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดไว้ และรัฐธรรมนูฉบับดังกล่าวยังได้กำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูขึ้นอีก 2 ฉบับคือ

1. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนู ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542
2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนู ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

นอกจากนี้ยังได้มีการออก ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2543 ประกอบกฎหมายดังกล่าวด้วย

การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูฉบับใหม่นี้ มีขั้นตอนในการตรวจสอบ คือ ขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงก่อนฟ้อง และขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงภายหลังฟ้อง(ชั้นพิจารณาพิพากษาของศาล) ซึ่งองค์กรทั้ง 3 ดังกล่าว ทำหน้าที่ในแต่ละขั้นตอนดังนี้

6.1.1 คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

เดิมก่อนรัฐธรรมนูแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ใช้บังคับได้มี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) มีหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ ซึ่งเป็นข้าราชการตั้งแต่ นายกรัฐมนตรีลงมา จนถึงข้าราชการระดับล่าง แต่เท่าที่ผ่านมากคณะกรรมการ ป.ป.ป. ไม่สามารถตรวจสอบดำเนินการกับบรรดาข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพราะมีข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย นอกจากนั้น

กฎหมายยังไม่เปิดโอกาสให้ดำเนินคดีกับบรรดาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยเฉพาะการทุจริตที่กระทำโดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมักจะเป็นผู้มีอิทธิพลสามารถหลีกเลี่ยงการตรวจสอบได้ การทุจริตของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงเป็นปัญหาเรื้อรังมานาน และมีแนวโน้มจะขยายตัวมากขึ้น การทุจริตเช่นนี้มีผลให้การเมืองกลายเป็นเรื่องของการทุจริตและผลประโยชน์ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติไม่ว่าจะเป็นในทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง อีกทั้งความน่าเชื่อถือของต่างชาติที่มีต่อประเทศไทยก็ขาดความน่าเชื่อถือ ทำให้การลงทุนจากต่างประเทศและความร่วมมือจากต่างประเทศในด้านอื่น ๆ ก็มีผลกระทบไปด้วย รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ดังกล่าว จึงได้กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือเรียกว่า “คณะกรรมการ ป.ป.ช.” มีบทบาทและอำนาจหน้าที่หลายประการคือ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในเรื่องการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน³² การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง³³ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรอิสระ มีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระทั้งในการบริหารงานบุคคล งบประมาณและการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ³⁴ และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องเป็นผู้ซึ่งมีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ คัดเลือกมาจากการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาตามรัฐธรรมนูญ โดยมีพระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกแปดคน ดังกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 6 ถึง มาตรา 18

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงในชั้นก่อนฟ้องคดีซึ่งก็คืออำนาจในการสอบสวนในการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เข้ามาในสำนวนคดีเพื่อที่จะพิจารณาถึงความผิดที่กล่าวหาว่ามีมูลเพียงพอหรือไม่ เปรียบเสมือนพนักงานสอบสวนที่ดำเนินการสอบสวนในคดีอาญาทั่ว ๆ ไป โดยเรียกการทำงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในชั้นนี้ว่า “การได้สวนข้อเท็จจริง”

กฎหมายได้กำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจทำการได้สวนข้อเท็จจริงในเรื่องดังต่อไปนี้³⁵

³² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 291 – 296.

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 308 – 311.

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 302.

³⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

1. การถอดถอนจากตำแหน่ง

กรณีประธานวุฒิสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เนื่องจากได้มีการเข้าชื่อร้องขอเพื่อให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่ง³⁶

2. การดำเนินคดีอาญา

กรณีผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหา³⁷

3. การร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

กรณีมีการกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน³⁸ หรือกรณีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ³⁹

4. การกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรัวรวผิดปกติ

กรณีมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐรัวรวผิดปกติ⁴⁰ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม⁴¹

5. การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำผิด

กรณีมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยต้องทำเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.⁴²

³⁶พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 59.

³⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66.

³⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 75.

³⁹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 294 วรรคสอง.

⁴⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 77.

⁴¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 88.

⁴² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 84.

นอกจากนั้นในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการไต่สวนข้อเท็จจริง กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อให้ทำหน้าที่กระทำการแทนคณะกรรมการได้⁴³

จึงสรุปได้ว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่ เป็นผู้เริ่มต้นคดีในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

6.1.2 อัยการสูงสุด

สถาบันอัยการเป็นองค์กรหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เกิดขึ้นหลังสุดในบรรดาองค์กรทั้งหลายในกระบวนการยุติธรรม สาเหตุของการก่อตั้งสถาบันอัยการนั้นก่อนการปฏิวัติในฝรั่งเศสกระบวนการ “การสอบสวนฟ้องร้อง” และ “การตัดสินคดี” ดำเนินการโดยองค์กรเดียวกันคือศาล ทำให้เกิดการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรม และการใช้อำนาจรัฐในการลงโทษทางอาญาอย่างปราศจากหลักเกณฑ์และไม่เป็นธรรม

ภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศสเมื่อปลายศตวรรษที่ 18 ฝรั่งเศสได้มีการพยายามนำเอาแนวความคิด การดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหาหรือระบบปฏิปักษ์ (Accusatorial หรือ Adversary System) มาใช้และได้จัดให้มีระบบลูกขุน ระบบการค้นหาความจริงโดยทนายทั้งสองฝ่ายซักถามพยานในที่สาธารณะ สิทธิในการมีทนายความ อันเป็นแนวความคิดของระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) ในประเทศอังกฤษ แต่ต่อมาเป็นที่ประจักษ์ว่าระบบดังกล่าวไม่สามารถนำมาใช้ได้อย่างได้ผลในประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีพื้นฐานของระบบไต่สวน (Inquisitorial System) มาเป็นเวลานาน ในที่สุดจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างใหญ่อีกครั้งหนึ่ง ในครั้งนี้เป็นการจัดระบบโครงสร้างเสียใหม่ภายใต้โครงสร้างของระบบดั้งเดิม แต่ให้มีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลที่เหมาะสมเพื่อที่จะสามารถอำนวยความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง

ในการปฏิรูปครั้งหลังนี้เมื่อราว ค.ศ. 1302 (พ.ศ. 1845) ได้นำแนวความคิดการดำเนินคดีโดยรัฐ (Public Prosecution) มีการแยกองค์กรตุลาการซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ชี้ขาดตัดสินคดีออกจากองค์กรที่มีหน้าที่สอบสวนและฟ้องร้องโดยเด็ดขาด ในขณะที่เดียวกันก็ได้มีการก่อตั้งองค์กรอัยการขึ้นให้มีลักษณะเป็น “องค์กรกึ่งตุลาการ” (Quasi judicial) ทำหน้าที่เป็นองค์กรที่อำนวยความยุติธรรมของฝ่ายบริหารในชั้นก่อนฟ้องคดีอาญาต่อศาล องค์กรที่ตั้งขึ้นใหม่นี้พัฒนามาจากตำแหน่ง Procureur du Roi หรือ Counsel of the King ซึ่งเป็นที่ปรึกษาทางกฎหมายแก่พระมหากษัตริย์ที่มีอยู่ในขณะนั้น โดยปรับปรุงให้มีฐานะเป็นตุลาการ (Magistrat) แต่อยู่ภายใต้

⁴³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 45.

ฝ่ายบริหาร โดยมีอิสระที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยความเที่ยงธรรม ปราศจากการแทรกแซงหรือแรงกดดันจากฝ่ายบริหาร

จากลักษณะพิเศษที่กล่าวมานี้เอง องค์กรอัยการจึงเป็นองค์กรในลักษณะที่ไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์ มีความเป็นเอกลักษณ์ซึ่งเป็นผลพวงความคิดของนักกฎหมายชาวฝรั่งเศสที่ต้องการสร้างองค์กรฝ่ายบริหาร ที่สามารถเข้าไปกำกับดูแลให้ความยุติธรรมแก่ผู้เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมได้ตั้งแต่เริ่มต้น โดยไม่ต้องรอให้เรื่องถึงศาลซึ่งอาจจะสายเกินไป จากลักษณะของความเป็นองค์กร “กึ่งบริหารกึ่งตุลาการ” (Quasi judicial) นี้เอง ทำให้บางครั้งยากแก่การทำความเข้าใจสถานภาพ บทบาท และความเป็นอิสระขององค์กรอัยการได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการนำเอาแนวความคิดของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ซึ่งมีอิทธิพลจากระบบการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution) ที่มีปรัชญาของการคุ้มครองสิทธิผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมด้วยวิธีการที่แตกต่างกันนำมาปะปนกัน ก็ยิ่งทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนไปได้

อย่างไรก็ตาม แนวความคิดการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) โดยองค์กรอัยการนั้นก็เป็นที่ยอมรับกันมากขึ้นเรื่อย ๆ และเป็นแบบอย่างขององค์กรอัยการในประเทศภาคพื้นยุโรปทั้งหลายแม้จากประเทศที่ได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ดังเช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษและใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ก็ได้รับเอาระบบอัยการซึ่งมีอิทธิพลจากประเทศเนเธอร์แลนด์และฝรั่งเศสเข้าไปใช้ อย่างมีประสิทธิภาพและแม้แต่ประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นต้นแบบของระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) และระบบการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution) ก็ได้มีการก่อตั้งองค์กรอัยการขึ้นอย่างเป็นทางการครั้งแรกในปี ค.ศ. 1986 จึงอาจกล่าวได้ว่า แนวความคิดการจัดตั้งสถาบันองค์กรอัยการในฐานะเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ในการอำนวยความยุติธรรมของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกเป็นผู้คิดค้นก็ได้รับการยอมรับจากประเทศต่าง ๆ และมีการนำไปใช้ปฏิบัติกันทั่วโลก อันแสดงให้เห็นถึงความสำคัญต่อบทบาทขององค์กรอัยการที่ดังขึ้นนี้⁴⁴

สำหรับประเทศไทยนั้นแต่เดิมก่อนสมัยรัชกาลที่ 5 ไม่มีองค์กรอัยการไม่มีการพิจารณาคดีในนามของแผ่นดิน การฟ้องคดีเป็นเรื่องที่ผู้เสียหายต้องฟ้องด้วยตนเอง ไม่มีการแบ่งแยกคดีแพ่งและคดีอาญาออกจากกันอย่างชัดเจนแม้ว่าในสมัยกรุงศรีอยุธยาจะมีตำแหน่ง “ยกกระบัตร” แต่ในสมัยนั้นยกกระบัตรก็มีหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญาในนามแผ่นดินหากแต่มีหน้าที่ดูแลคดีและชอบแห่งเจ้าเมืองและกรมการเมือง และมีหน้าที่สอดส่องอรรถคดีความในหัวเมืองต่าง ๆ ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นตำแหน่ง “ยกกระบัตร” ยังคงมีอยู่ จนกระทั่ง พ.ศ. 2435

⁴⁴ กิดดิพงษ์, กิดยารักษ์. เรื่องเดียวกัน, หน้า 214-217.

(ร.ศ.111) จึงมีพนักงานอัยการขึ้น สังกัดในกองกลาง กระทรวงยุติธรรม ต่อมาในปี พ.ศ. 2436 (ร.ศ.112) รัชกาลที่ 5 ได้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกรมอัยการขึ้นในกระทรวงยุติธรรม และแต่งตั้งให้ หลวงรัตนานุปัติเป็นอธิบดีอัยการคนแรก

การก่อตั้งระบบอัยการเกิดขึ้นในประเทศไทย เป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิรูประบบราชการและระบบกฎหมายเพื่อให้เจริญทัดเทียมกับนานาอารยประเทศ ส่วนอีกสาเหตุหนึ่งคือ ประเทศไทยถูกเงื่อนไขเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขตเหนือดินแดน ซึ่งประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญาเบาว์ริงกับประเทศอังกฤษ และต่อมาก็มีอีกหลายประเทศได้มีการขอทำสัญญาในลักษณะเช่นเดียวกัน เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เดนมาร์ก เนเธอร์แลนด์ เป็นต้น โดยอ้างเหตุว่าระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทยล้าหลังและป่าเถื่อน รัชกาลที่ 5 จึงได้มีพระราชดำริให้มีการปฏิรูประบบราชการและระบบกฎหมายเสียใหม่โดยให้มีอัยการทำหน้าที่เป็นโจทก์คดีอาญาในนามของแผ่นดินกรมอัยการได้สังกัดอยู่ในกระทรวงยุติธรรมจนถึงปี พ.ศ. 2465 จึงได้โอนไปสังกัดกระทรวงมหาดไทยตั้งแต่วันที่ 1 สิงหาคม 2465 โดยพนักงานอัยการเป็นข้าราชการพลเรือนเช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนในกระทรวง ทบวง กรม ฝ่ายพลเรือน จนต่อมาปี พ.ศ. 2503 ได้มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2503 พนักงานอัยการจึงมีสถานะเป็นข้าราชการพลเรือนที่ต่างจากข้าราชการพลเรือนอื่น แต่ยังคงสังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทยเช่นเดิม

ครั้นเมื่อปี พ.ศ. 2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติได้มีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 47⁴⁵ และฉบับที่ 49⁴⁶ ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ได้มีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญอีกวาระหนึ่งในประวัติศาสตร์กระบวนการยุติธรรมของไทยนั่นคือ ได้แยกกรมอัยการออกจากกระทรวงมหาดไทยไปเป็นหน่วยงานราชการอิสระ ซึ่งไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี หรือกระทรวง ทบวงใด แต่ให้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีโดยตรง และเปลี่ยนชื่อจาก “กรมอัยการ” เป็น “สำนักงานอัยการสูงสุด” และเปลี่ยนชื่อตำแหน่ง “อธิบดีกรมอัยการ” เป็น “อัยการสูงสุด” มีอัยการสูงสุดเป็นหัวหน้าส่วนราชการ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารงานยุติธรรม ในส่วนเกี่ยวกับงานของอัยการให้มีความเป็นอิสระเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ยิ่งขึ้น มิให้อิทธิพลทางการเมืองเข้ามาก้าวก่ายการดำเนินคดีของอัยการและต่อมาปัจจุบันในรัฐบาลภายใต้การนำของพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้มีการปฏิรูประบบราชการเสียใหม่ ปรับเปลี่ยนให้สำนักงานอัยการสูงสุดอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

⁴⁵ ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 37 เล่มที่ 108 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534.

⁴⁶ ราชกิจจานุเบกษา ตอนที่ 17 เล่มที่ 108 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534.

6.1.2.1 บทบาทของอัยการในคดีอาญา

องค์กรอัยการเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม อัยการในระบบสากลมีอำนาจหน้าที่แบ่งออกได้เป็น 3 ขั้นตอน คือ

ขั้นตอนที่หนึ่ง การดำเนินการเกี่ยวกับ การสอบสวนการกระทำผิด

ขั้นตอนที่สอง เป็นโจทก์ฟ้องผู้กระทำผิดเพื่อให้ศาลพิพากษาลงโทษ

ขั้นตอนที่สาม การดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล

จะเห็นได้ว่า ในการดำเนินคดีอาญานั้น งานของอัยการเริ่มต้นตั้งแต่การกระทำผิดเกิดขึ้นและจบลงเมื่อมีการรับโทษครบถ้วนแล้ว ซึ่งเป็นหน้าที่ของอัยการในระบบที่สมบูรณ์⁴⁷

อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและฟ้องคดีอาญาในประเทศที่มีระบบอัยการที่สมบูรณ์ จะถือว่าการสอบสวนและฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันอันจะแบ่งแยกจากกันไม่ได้ และต้องอยู่ในความรับผิดชอบของอัยการ อัยการมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาได้ รวมทั้งการกำกับควบคุม สั่งการตำรวจ มีอำนาจในการรับเรื่องร้องทุกข์ จนถึงสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานและฟ้องคดี

ส่วนการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยนั้น พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการ “ไต่ตรองคดี”⁴⁸ เท่านั้น ทั้งนี้เพราะพนักงานอัยการตามกฎหมายไทยไม่มีอำนาจสอบสวนนั่นเอง (เว้นแต่การสอบสวนความผิดที่กระทำลงนอกราชอาณาจักร) คงมีเพียงอำนาจที่ต้องพิจารณาตามสำนวนการสอบสวนเท่านั้น การดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปนั้นเมื่อพนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วจะสรุปสำนวนการสอบสวน และต้องทำความเห็นเสนอต่อพนักงานอัยการ ส่วนอำนาจในการฟ้องคดีผู้ต้องหา นั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจสั่งคดี บทบาทของพนักงานอัยการในประเทศไทย จึงจำกัดอยู่ในชั้น “ไต่ตรองคดี” โดยการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องเท่านั้น⁴⁹

6.1.2.2 การสั่งคดีของพนักงานอัยการ

ระบบงานในองค์กรของอัยการในสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นการกระทำหน้าที่โดยมีระบบการบังคับบัญชา (Hierarchy) มีอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และมีรองอัยการ

⁴⁷ โกเมน ภัทรภิรมย์. “งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม” อัยการนิเทศ. เล่มที่ 31, ฉบับที่ 4. 2512, หน้า 468.

⁴⁸ คณิต ณ นคร. เรื่องเดียวกัน, หน้า 76.

⁴⁹ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วิวัฒนกุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 62.

สูงสุดเป็นผู้รักษาการแทนหรือปฏิบัติราชการแทนอัยการสูงสุด ในกรณีที่อัยการสูงสุดไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติราชการในหน้าที่ได้ มีอัยการสูงสุดทำหน้าที่เป็น “ชั้นไต่สวนคดีชั้นที่สุด” โดยถือว่าอัยการในฐานะองค์การเป็นองค์กระโสรจะไม่ผูกมัดกับหน่วยงานอื่นและนักการเมือง⁵⁰ การวินิจฉัยสั่งคดีของพนักงานอัยการนั้น กฎหมายมิได้บัญญัติรายละเอียดไว้ว่า กรณีใดจึงจะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง เพียงแต่บัญญัติว่า ในกรณีเห็นควรฟ้องก็ให้ออกคำสั่งฟ้อง หรือในกรณีเห็นควรสั่งไม่ฟ้องก็ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง⁵¹ ต่างกับกรณีที่ศาลจะมีคำพิพากษาซึ่งกฎหมายได้บัญญัติรายละเอียดของการพิพากษาลงโทษและยกฟ้องไว้โดยละเอียดชัดเจน⁵²

การสั่งคดีของอัยการนั้นในทางทฤษฎีแล้วเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีมีอยู่ 2 ประการ ดังนี้คือ

1. หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle)

หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายนี้ หมายความว่า เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้ว และจากการสอบสวนเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริง พนักงานอัยการต้องฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลเพื่อพิจารณาพิพากษาและเมื่อฟ้องแล้วจะถอนฟ้องไม่ได้ ประเทศที่ใช้หลักการฟ้องประเภทนี้ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศสังคมนิยม

หลักการนี้ มีประโยชน์ในแง่ของการเป็นหลักประกันในเรื่องความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย และเป็นการคุ้มครองเจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติหน้าที่ว่าจะไม่มีการใช้อิทธิพลที่มีขอบด้วยความยุติธรรมต่อเจ้าพนักงานนั้น⁵³ และเป็นการรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายอย่างเคร่งครัด แต่มีจุดอ่อนอยู่ที่ว่าบางครั้งมีการกระทำเกินไป เพราะหลายกรณีที่ไม่สมควรจะฟ้องคดีต่อศาล เนื่องจากไม่เกิดประโยชน์แก่สาธารณะ และบางกรณีเป็นผลร้ายแก่ผู้กระทำความผิดมากเกินไป

⁵⁰ คณิต ณ นคร. เรื่องเดียวกัน, หน้า 80.

⁵¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 บัญญัติว่า “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าว ในมาตราก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องให้ออกคำสั่งไม่ฟ้องแต่ถ้าไม่เห็นชอบก็ให้ สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งถึงผู้ต้องหา เพื่อฟ้องต่อไป

2) ในกรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้ สั่งไม่ฟ้อง...”

⁵² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 185 บัญญัติว่า

“ถ้าศาลเห็นว่าจำเลยมิได้กระทำความผิด การกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิดก็คดีขาดอายุความแล้วก็ดี...ให้ศาลยกฟ้องโจทก์ปล่อยจำเลยไป...”

เมื่อศาลเห็นว่าจำเลยได้กระทำความผิด...ให้ศาลลงโทษแก่จำเลยตามความผิด...”

⁵³ คณิต ณ นคร. เรื่องเดียวกัน, หน้า 295.

2. หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle)

หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ คือ หลักตรงข้ามกับหลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย หมายความว่า เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้วแม้จากการสอบสวนจะเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริงแต่หากพนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีดังกล่าวไม่เกิดประโยชน์แก่สาธารณะหรือเป็นผลร้ายแก่จำเลยมากเกินไป พนักงานอัยการก็อาจใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีได้ และบางกรณีเมื่อฟ้องคดีแล้วก็อาจมีการถอนฟ้องในภายหลังได้อีก ทั้งนี้โดยอาศัยเหตุผลของแต่ละคดีไปประเทศที่ใช้หลักการฟ้องตามดุลพินิจ เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ฝรั่งเศส เนเธอร์แลนด์ อิสราเอล ญี่ปุ่น อินโดนีเซีย ไทย เป็นต้น

หลักการนี้ มีประโยชน์ในแง่ที่ว่าสามารถสนองตอบต่อวัตถุประสงค์ในการลงโทษซึ่งแต่เดิมเน้นเรื่องการแก้แค้นเป็นการป้องกันทั่วไปและการป้องกันพิเศษ⁵⁴ เพื่อมิให้มีการกระทำความผิดขึ้นในสังคมแต่มีจุดอ่อนที่ว่า อาจจะทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในทางกฎหมาย เพราะบุคคลบางคนที่กระทำความผิดกลับไม่ถูกฟ้องดำเนินคดีในศาล และกระทบกระเทือนต่อการรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย โดยหลักทั่วไปแล้วต้องมีการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจกรณีสั่งไม่ฟ้องคดีก่อน⁵⁵

สำหรับประเทศไทยได้ใช้หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ มาตั้งแต่มีระบบพนักงานอัยการในประเทศไทยเมื่อสมัยรัชกาลที่ 5 โดยได้รับอิทธิพลแนวความคิดในการดำเนินคดีอาญาจากประเทศอังกฤษซึ่งใช้ระบบกล่าวหา และใช้หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ ดังนั้น จึงมีกฎหมายให้อำนาจพนักงานอัยการในการใช้หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจได้⁵⁶ ในทางปฏิบัติของกรมอัยการตั้งแต่อดีตตลอดมาจนกระทั่งถึงปัจจุบันในชื่อสำนักงานอัยการสูงสุดก็ยังยึดหลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจตลอดมาและใช้กันอยู่เสมอ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงเหตุผลหลายด้านประกอบกัน เช่น เหตุผลทางด้านผู้ต้องหาว่า หากฟ้องคดีจะเป็นผลร้ายหรือไม่เป็นธรรมอย่างยิ่งแก่ผู้ต้องหา หรือเหตุผลที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินคดี เช่น การสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาที่กันไว้เป็นพยาน หรือการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาเนื่องจากเป็นนโยบายเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Policy) ซึ่งรัฐบาลได้ขอความร่วมมือมา⁵⁷

⁵⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 296.

⁵⁵ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 62-63.

⁵⁶ พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ร.ศ.127 หมวดที่ 9 ว่าด้วยพนักงานอัยการ มาตรา 35 ข้อ 7 บัญญัติว่า “พนักงานอัยการมีอำนาจที่จะถอนฟ้องคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ หรือจะไม่ฟ้องคดีที่ศาลได้สวนให้ฟ้องก็ได้ แต่อัยการต้องแจ้งตามนั้นไปให้ศาลทราบ”

⁵⁷ หนังสือนายกรัฐมนตรี ค่วนมาก ที่ สร.0203/4380 ลงวันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2518 เรื่องราษฎรเข้าทำกินในป่าสงวนแห่งชาติและบันทึกกระทรวงมหาดไทยที่ มท. 0608/816 ลงวันที่ 27 พฤษภาคม พ.ศ. 2518 เรื่องราษฎรเข้าทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ.

เช่น การสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาจำนวนมากซึ่งเป็นคนยากจน และบุกรุกเข้าไปทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ อันเป็นความผิดตามกฎหมายแต่รัฐบาลได้ขอร้องมาว่า หากฟ้องผู้ต้องหาดังกล่าวก็จะเกิดความวุ่นวายในทางการเมืองและเป็นผลเสียหายแก่ประเทศชาติอย่างร้ายแรง และกรมอัยการในขณะนั้นก็ให้ความร่วมมือ โดยมีหนังสือเวียนแจ้งไปยังพนักงานอัยการทั่วประเทศไทยให้ความร่วมมือแก่รัฐบาลในเรื่องดังกล่าว

ความแตกต่างที่สำคัญการวินิจฉัยสั่งคดีของพนักงานอัยการกับการพิพากษาของศาล

ก. การสั่งฟ้องหรือการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ ยังมีใช้การวินิจฉัยว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดหรือไม่ แต่คำพิพากษาของศาลนั้นเป็นการวินิจฉัยโดยตรงว่าจำเลยได้กระทำความผิดตามฟ้องหรือไม่ ดังนั้น เมื่อพิจารณา “ข้อเท็จจริง” และ “ข้อกฎหมาย” จากสำนวนการสอบสวนแล้วจึงสรุปหลักการวินิจฉัยสั่งคดีของอัยการได้ว่า

(1) มีเหตุผลน่าเชื่อว่า ผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหาหรือไม่

(2) มีเหตุสมควร ที่จะฟ้องคดีและนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลหรือไม่

ซึ่งมีบางกรณีที่มีเหตุผลน่าเชื่อว่า ผู้ต้องหาได้กระทำความผิดแต่ไม่มีเหตุสมควรที่จะนำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล เช่น ผู้ต้องหาให้การรับสารภาพชั้นจับกุมและสอบสวน แต่รัฐไม่มีพยานหลักฐานพอที่จะนำสืบพิสูจน์ความผิดของจำเลยในชั้นศาลได้ ก็ต้องมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาไปก่อน ถ้าหากปรากฏในภายหลังว่ามีพยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดี ก็อาจจะมีการรื้อฟื้นสอบสวนกันได้อีกภายในอายุความ⁵⁸

ข. คำพิพากษาของศาลนั้นมีหลักอยู่ว่า “การกระทำความผิดครั้งเดียวฟ้องได้ครั้งเดียว” ดังนั้น เมื่อศาลพิพากษาคดีถึงที่สุดไม่ว่าจะมีการลงโทษจำเลยหรือยกฟ้องโจทก์ ย่อมมีผลทำให้สิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องระงับไป และถ้าหากนำคดีในเรื่องเดียวกันมาฟ้องจำเลยคนเดียวกันอีกย่อมเป็นฟ้องซ้ำ⁵⁹ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่มีคำพิพากษาคดีถึงที่สุดให้มีการลงโทษจำเลยแล้วการที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำพิพากษาต้องกระทำโดยกฎหมายซึ่งตราขึ้นไว้เป็นพิเศษ⁶⁰

แต่คำสั่งวินิจฉัยคดีของพนักงานอัยการในการพิจารณามีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหา ไม่มีผลเด็ดขาดเหมือนคำพิพากษาถึงที่สุดของศาล ซึ่งในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้ว แต่ต่อมาภายหลังหากมีพยานหลักฐานใหม่อันสำคัญแก่คดีก็อาจมีการ

⁵⁸ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 147.

⁵⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39.

⁶⁰ พระราชบัญญัติการรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาใหม่ พุทธศักราช 2526 สำหรับคำสั่งฟ้องคดีของอัยการ หากจะมีการกลับหรือแก้ไขคำสั่งฟ้องเดิม ไม่จำเป็นต้องมีการตรากฎหมายพิเศษ เพราะอัยการสามารถกลับหรือแก้ไขคำสั่งฟ้องเดิมได้ด้วยตัวเองอยู่แล้ว.

จับกุมสอบสวนผู้ต้องหาและฟ้องใหม่ได้ภายในอายุความตามกฎหมาย หรือในกรณีที่มีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาไว้แล้ว แต่ต่อมาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป เช่น เมื่อมีกฎหมายออกใช้ภายหลังการกระทำผิดยกเลิกความผิดเช่นนั้นหรือเมื่อมีกฎหมายยกเว้นโทษตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 39 (5) และ (7) ทำให้สิทธิการนำคดีอาญามาฟ้องระงับไป พนักงานอัยการก็จะต้องกลับคำสั่งฟ้องเดิมเป็นสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาใหม่ได้⁶¹

6.1.2.3 อำนาจหน้าที่อัยการสูงสุด

ในองค์กรอัยการนั้น “อัยการสูงสุด” เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาตามระบบอัยการของประเทศไทยเป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด ทำหน้าที่พิจารณาไต่ตรองคดีก่อนฟ้องเป็นขั้นที่สุด อัยการสูงสุดและรองอัยการสูงสุด มีอำนาจดำเนินคดีได้ทุกศาล ส่วนอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการประจำศาลนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด ดังนั้น เมื่อเป็นเช่นนี้อัยการสูงสุดจึงมีอำนาจที่จะเรียกคืนอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายไปนั้นได้เสมอ⁶² อัยการสูงสุดก็ถือว่าเป็นพนักงานอัยการคนหนึ่ง ซึ่งจะได้อธิบายความหมายของคำว่า “อัยการ” และ “พนักงานอัยการ” และอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด ดังต่อไปนี้

ก. ความหมายของคำว่า “อัยการ” และ “พนักงานอัยการ”

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ได้ให้นิยามคำว่า “อัยการ” ไว้ดังต่อไปนี้ “อัยการ น. ชื่อสำนักงานซึ่งมีหน้าที่เป็นทนายแผ่นดิน เรียกว่า สำนักงานอัยการสูงสุด เดิมเรียกว่า กรมอัยการ เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้ จะเป็นข้าราชการในสำนักงานอัยการสูงสุด หรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นนั้นได้”⁶³

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (5) บัญญัติว่า “พนักงานอัยการ” หมายความว่า “เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลทั้งนี้จะเป็นข้าราชการในกรม

⁶¹ ระเบียบกรมอัยการ ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2538 ข้อ 5 ให้ยกเลิกความในข้อ 6 และข้อ 53 แห่งระเบียบกรมอัยการว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“ข้อ 6 ...ผู้บังคับบัญชามีอำนาจเรียกสำนวนคดีใดคดีหนึ่งที่อยู่ในเขตอำนาจมาตรวจสอบพิจารณาและหรือว่าคดีเสียเอง หรือจะมอบหมายให้พนักงานอัยการคนใดดำเนินคดีแทนได้ และในกรณีที่เห็นควรกลับความเห็นเดิมให้เสนอตามลำดับชั้นจนถึงอัยการพิเศษฝ่าย เพื่อพิจารณาสั่ง แล้วให้อัยการพิเศษฝ่ายรายงานอธิบดีอัยการฝ่ายหรือเขตแล้วแต่กรณีเพื่อทราบ แต่ถ้าเป็นกรณีที่เห็นควรกลับคำสั่งเดิมให้เสนอตามลำดับชั้นจนถึงอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง”.

⁶² ฎีกาที่ 4064/2524.

⁶³ พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525, หน้า 936.

อัยการ หรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นนั้นก็ได้อัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 4 บัญญัติว่า “พนักงานอัยการ หมายความว่า ข้าราชการสังกัดกรมอัยการผู้มีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดี”⁶⁵ ดังนั้น โดยทั่วไป คำว่า “อัยการ” หรือ “พนักงานอัยการ” จึงมีความหมายอย่างเดียวกัน⁶⁶

แต่ก็ได้มีนักวิชาการบางท่านเห็นว่า คำว่า “อัยการ” มีปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 32 แต่ไม่มีนิยามของคำนี้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คงมีแต่เนื้อหาของคำว่า “พนักงานอัยการ” ซึ่งบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 2 (5) เท่านั้น ซึ่งหมายถึงตัวเจ้าพนักงาน ฉะนั้น คำว่า “อัยการ” จึงควรหมายถึง “องค์กร”⁶⁷ และในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 31 วรรคท้าย บัญญัติว่า “สำหรับ...สำนักงานอัยการสูงสุดจะแบ่งส่วนราชการให้เหมาะสมกับ...ราชการของอัยการก็ได้” โดยเหตุนี้ความเห็นของนักวิชาการดังกล่าวที่เห็นว่าคำว่า “อัยการ” ควรหมายถึง “องค์กร” จึงน่าจะถูกต้อง⁶⁸

คำว่า “พนักงานอัยการ” ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีความหมายอย่างแคบ หมายความว่า เจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ซึ่งเป็นเรื่องเฉพาะทางคดีอาญา

⁶⁴ “พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477.” ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 52, 10 มิถุนายน 2478, หน้า 598.

⁶⁵ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498.ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 72 ตอนที่ 67, 30 สิงหาคม 2498, หน้า 1354.

⁶⁶ ตำแหน่ง “อัยการ” เดิมเรียกว่า “ขกระบัตร์” หรือ “ขกระบัตร์” หรือ “ขกระบัตร์” โดยมีคำแปลในพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2493 แปลความได้ว่า “ตำแหน่งข้าราชการครั้งโบราณสังกัดกระทรวงวัง มีหน้าที่ออกไปประจำอยู่ตามหัวเมือง เพื่อสอดส่องอรรถคดี ตำแหน่ง เจ้าพนักงานเกี่ยวกับอรรถคดีตรงกับอัยการในบัดนี้ ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายธุรการของศาลตรงกับจำศาลในบัดนี้ เจ้าหน้าที่ในการจัดหาเครื่องใช้ของทหาร” ตำแหน่ง “ขกระบัตร์” ได้เริ่มมีในสมัยกรุงศรีอยุธยาโดยตั้งตำแหน่ง “ขกระบัตร์” ขึ้น ให้ทำหน้าที่สอดส่องอรรถคดีความหัวเมืองและสอดส่องศิรัยของเจ้าเมืองและกรมการเมืองด้วย.

⁶⁷ คณิต ฅ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2538, หน้า 33. อ้างถึงในประพันธ์ นัยโกวิท. “บทบาทของพนักงานอัยการต่อการเสริมสร้างธรรมาภิบาล” เอกสารรายงานของการศึกษาในหลักสูตรการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย สำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 5 สถาบันพระปกเกล้า, 2544 , หน้า 2.

⁶⁸ พลตรี สุข เปรมาวิน เนติบัณฑิต อดีตอัยการและหลวงอรรถไกรวัลลพ อธิบดีรองอธิบดีกรมอัยการ ได้เรียบเรียง “ระบอบอัยการ” ลงพิมพ์ในหนังสือบทบัญญัติ กล่าวถึงประวัติอัยการของอัยการในประเทศไทยว่า “อัยการในปัจจุบันนี้ แต่เดิมมาถือว่าเป็นองค์กรส่วนหนึ่งของกิจการยุติธรรม แต่โบราณกาลมิได้ เรียกว่าอัยการ คำว่า อัยการ เพิ่งมาเรียกใช้สำหรับผู้มีหน้าที่ดำเนินคดีอาญาในศาลเมื่อตั้งกระทรวงยุติธรรม”.

เท่านั้นแต่คำว่า “พนักงานอัยการ” ในพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มีความหมายอย่างกว้าง เพราะคำว่า “ดำเนินคดี” ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวมีความหมายว่า ดำเนินการไปตามอำนาจและหน้าที่ในทางอรรถคดีของพนักงานอัยการไม่จำกัดเฉพาะในทางคดีอาญา แต่หมายถึงการดำเนินคดีในทางคดีแพ่งและเรื่องอื่น ๆ อีกด้วย

คำว่า “พนักงานอัยการ” เป็นคำกลาง ๆ มีความหมายรวมถึง ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในกรมอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุดทั้งหมด ดังปรากฏในพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ⁶⁹ ได้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้

1. อัยการสูงสุด
2. รองอัยการสูงสุด
3. อัยการพิเศษฝ่ายปรึกษา
4. อัยการพิเศษฝ่ายคดี
5. อัยการพิเศษฝ่ายวิชาการ
6. อัยการพิเศษประจำเขต
7. อัยการประจำกรม
8. อัยการจังหวัด
9. อัยการประจำกอง
10. อัยการจังหวัดผู้ช่วย
11. อัยการผู้ช่วย
12. ผู้ดำรงตำแหน่งที่เรียกชื่ออย่างอื่นตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

ข. อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ

กฎหมายได้กำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ไว้ในพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 ดังนี้

“มาตรา 11 พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

(1) ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่น ซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของกรมอัยการหรือพนักงานอัยการ

(2) ในคดีแพ่ง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาลในศาลทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของกรมอัยการหรือพนักงานอัยการ

⁶⁹ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 5.

(3) ในคดีแพ่งหรืออาญา ซึ่งพนักงานอุทธรณ์ฟ้องในเรื่องที่ได้กระทำไปตามหน้าที่คดีหรือในคดีแพ่งหรืออาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดอุทธรณ์ ฟ้อง ในเรื่องที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าพนักงานซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมกับเจ้าพนักงานกระทำการในหน้าที่ราชการก็ดี เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างก็ได้

(4) ในคดีแพ่ง ที่เทศบาลหรือสุขาภิบาลเป็นโจทก์หรือเป็นจำเลย ซึ่งมีใช้เป็นคดีที่พิพาทกับรัฐบาล เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างก็ได้

(5) ในคดีแพ่ง ที่นิติบุคคลซึ่งได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นโจทก์หรือเป็นจำเลย และมีใช้เป็นคดีที่พิพาทกับรัฐบาลเมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างก็ได้

(6) ในคดีที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดฟ้องเองไม่ได้ โดยกฎหมายห้ามเมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการมีอำนาจเป็นโจทก์ได้

(7) ในคดีที่ศาลชั้นต้นลงโทษบุคคลใดโดยลำพัง ถ้าศาลอุทธรณ์พิพากษาให้ปล่อยผู้นั้น เมื่อพนักงานอัยการเห็นสมควรจะฎีกาก็ได้

(8) ในกรณีที่มีการพิสดารฎีกาประกันจำเลย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีในการบังคับให้เป็นไปตามสัญญาญนั้น และในการนี้มีให้เรียกค่าอุทธรณ์ธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ”

และในปัจจุบัน ได้มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด ไว้ในมาตรา 4 ดังนี้

“มาตรา 4 ให้สำนักงานอัยการสูงสุด มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาทั้งปวง ดำเนินคดีแพ่ง และให้คำปรึกษาด้านกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ หรือสำนักงานอัยการสูงสุด อำนาจหน้าที่ดังกล่าวให้รวมถึง

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของข้าราชการฝ่ายอัยการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับการฝึกอบรมและพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ และลูกจ้างของสำนักงานอัยการสูงสุด ตลอดจนฝึกอบรมความรู้ทางกฎหมายแก่บุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมและประชาชนทั่วไป

(3) ศึกษา วิจัย พัฒนา และดำเนินการอื่นเกี่ยวกับกฎหมายที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม

(4) ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน รวมทั้งให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย เผยแพร่ความรู้ทางด้านสิทธิมนุษยชนและความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน

(5) ติดต่อกับและประสานงานกับองค์กรหรือหน่วยงานต่างประเทศ เกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด

(6) ปฏิบัติการอื่นใดตามกฎหมายกำหนด ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย”

จากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวข้างต้น สามารถจำแนกอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการซึ่งสังกัดสำนักงานอัยการสูงสุดในปัจจุบันได้ดังนี้ คือ

1. อำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและอำนวยความยุติธรรม

เป็นอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวง และวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีศาลเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 ซึ่งพนักงานอัยการในประเทศไทยไม่มีอำนาจสอบสวนเหมือนกับพนักงานอัยการในระบบสากลที่มีอำนาจแต่เพียงได้ตรวจคดี ตรวจพิจารณากลับการสอบสวนจากสำนวนสอบสวนของพนักงานสอบสวน จากนั้นก็ใช้ดุลพินิจพิจารณาวินิจฉัยคดีโดยมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องเท่านั้น

และนอกจากนั้นในส่วนของ “อัยการสูงสุด” ยังมีอำนาจหน้าที่เป็นการเฉพาะอีกหลายประการ เช่น

(1) อัยการสูงสุดหรือผู้ทำการแทน เป็นผู้ชี้ขาดในกรณีที่ไม่แน่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในระหว่างหลายจังหวัด ควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 21)

(2) อัยการสูงสุดหรือผู้ทำการแทน เป็นผู้ออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตายในระหว่างอยู่ในการควบคุมของเจ้าพนักงาน ซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143)

(3) อัยการสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาดความเห็นแย้ง กรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ในกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น แย้งคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนฟ้องอุทธรณ์

และถอนฟ้องฎีกา ของพนักงานอัยการท้องที่ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 มาตรา 12)

(4) อัยการสูงสุดเป็นผู้วินิจฉัยอนุญาตฟ้องหรือไม่อนุญาตฟ้องคดี กรณีพ้นกำหนด เวลาตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ.2534 (พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 มาตรา 9 พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 มาตรา 53)

(5) อัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการซึ่งอัยการสูงสุดได้มอบหมายเป็นผู้วินิจฉัยรับรองหรือไม่รับรองอุทธรณ์ในคดีที่ต้องห้ามอุทธรณ์ (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 193 ตี พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 มาตรา 22 ทวิ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศและวิธีพิจารณาคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ พ.ศ. 2539 มาตรา 40)

(6) อัยการสูงสุดเป็นผู้วินิจฉัยรับรองหรือไม่รับรองฎีกา ในคดีที่ต้องห้ามฎีกา (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 221)

(7) อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบในความผิดที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย และเป็นความผิดที่มีโทษตามกฎหมายไทย (ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20)

(8) อัยการสูงสุดหรือผู้ซึ่งอัยการสูงสุดมอบหมายเป็นผู้ประสานงานกลาง ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นกรรมการ และข้าราชการอัยการคนหนึ่ง ตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งเป็นเลขานุการ ตามพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศ ในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 (พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 มาตรา 6, 8)

(9) อัยการสูงสุดเป็นกรรมการพิจารณาการโอนนักโทษ (พระราชบัญญัติการปฏิบัติเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการตามคำพิพากษาคดีอาญา พ.ศ. 2527 มาตรา 9) เป็นต้น

2. อำนาจหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ

สำนักงานอัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่พิจารณา และให้คำปรึกษาในด้านกฎหมายแก่ส่วนราชการ หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ ดำเนินอรรถคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐ และนิติบุคคลที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐตามที่กฎหมายกำหนดไว้ในฐานะทนายแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 และตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2540 มาตรา 4 โดยการทำหน้าที่

ว่าต่างแก่งต่างคดีแพ่งให้กับรัฐซึ่งในแต่ละปีมีทุนทรัพย์เป็นจำนวนมาก การรักษาผลประโยชน์ให้แก่รัฐนี้อาจจะเกิดจากมติของคณะรัฐมนตรีก็ได้ เช่น การตรวจร่างสัญญาระหว่างหน่วยงานของรัฐทำกับเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศ ซึ่งมีผลกระทบโดยตรงต่อการรักษาผลประโยชน์มหาชน

3. อำนาจหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน

พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพ และผลประโยชน์ของประชาชนทั้งในทางคดีแพ่งและทางคดีอาญา โดยในคดีแพ่ง เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เช่น ขอให้บุคคลวิกลจริตเป็นคนไร้ความสามารถ ขอให้บุคคลเป็นคนสาบสูญ ขอให้เพิกถอนมรดกของสมาคมที่ล้มเลิกโดยฝ่าฝืนต่อข้อบังคับหรือกฎหมาย เป็นต้น ส่วนในคดีอาญา เช่น ขอให้ศาลได้สวนกรณีบุคคลถูกควบคุมหรือขังโดยผิดกฎหมาย ขอให้รื้อฟื้นคดีอาญาตามพระราชบัญญัติรื้อฟื้นคดีอาญาขึ้นพิจารณาคดีใหม่ พ.ศ. 2526 เป็นต้น

4. การร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญา

นอกจากภารกิจดั้งเดิมของพนักงานอัยการ ในการดำเนินคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดน (Extradition) ในกรณีที่มีคำขอจากรัฐบาลต่างประเทศ ตามพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. 2472 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 141 วรรคท้าย บัญญัติว่า “ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรส่งฟ้องก็ให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ตัวผู้ต้องหา มา ถ้าผู้ต้องหาอยู่ต่างประเทศ ให้พนักงานอัยการจัดการเพื่อขอให้ส่งตัวข้ามแดนมา” แล้ว ในปัจจุบันเป็นยุคโลกาภิวัตน์ อาชญากรรมระหว่างประเทศได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น จนเกิดขีดความสามารถที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะดำเนินการปราบปรามได้โดยลำพังด้วยตนเอง การร่วมมือระหว่างประเทศในทางอาญาจึงมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น จึงได้มีการออกกฎหมายเพื่อให้การดำเนินการในเรื่องดังกล่าวชัดเจนยิ่งขึ้น โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. 2535 ซึ่งมีมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวบัญญัติให้ อัยการสูงสุดหรือผู้ซึ่งอัยการสูงสุดมอบหมายเป็นผู้ประสานงานกลางเพื่อให้การช่วยเหลือหรือขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ในการสอบสวนและการสืบสวนหาพยานหลักฐาน การจัดหาและการให้เอกสารหรือข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ การจัดส่งเอกสาร การค้นและการยึด การโอนบุคคลที่ถูกคุมขังเพื่อสืบสวน การเริ่มกระบวนการคดีทางอาญาและการริบหรือยึดทรัพย์ เป็นต้น

5. อำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกจากอำนาจหน้าที่ตามข้อ 1 ถึงข้อ 4 ดังกล่าวข้างต้นแล้ว พนักงานอัยการอัยการสูงสุด หรือสำนักงานอัยการสูงสุด ยังมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติอีกหลายประการ โดยเฉพาะอัยการสูงสุดยังมีอำนาจหน้าที่อีกหลายประการ เช่น

(1) อัยการสูงสุด เป็นผู้ตรวจสอบข้อเท็จจริง และยื่นคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยสั่งการให้บุคคล หรือพรรคการเมืองใดเลิก หรือเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศ โดยวิธีการซึ่งไม่ได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 63)

(2) อัยการสูงสุดมีอำนาจฟ้องคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่มีพฤติการณ์ ร่ำรวยผิดปกติหลังจากพ้นตำแหน่งหรือตาย ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 294, 305 วรรค 5)

(3) อัยการสูงสุดมีอำนาจฟ้องคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้ดำรง ตำแหน่งตามมาตรา 303 ซึ่งมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำ ผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือส่อว่าจงใจใช้ อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 303, 305 วรรค 4,5)

(4) อัยการสูงสุด เป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (พระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. 2542 มาตรา 24)

(5) อัยการสูงสุด เป็นกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (พระราชบัญญัติ ป้องกันและปราบปรามยาเสพติด พ.ศ. 2519 มาตรา 5)

(6) อัยการสูงสุด เป็นกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด (พระราชบัญญัติ ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2534 มาตรา 5)

(7) อัยการสูงสุด เป็นกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน (พระราชบัญญัติมาตรการ ในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. 2534 มาตรา 15)

(8) อัยการสูงสุดหรือผู้แทน เป็นกรรมการควบคุมยาเสพติดให้โทษ (พระราชบัญญัติ ยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2522 มาตรา 9)

(9) อัยการสูงสุดหรือผู้แทน เป็นกรรมการวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท (พระราชบัญญัติวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท พ.ศ. 2518 มาตรา 7)

(10) อัยการสูงสุด เป็นกรรมการพิจารณาการถอนสัญชาติไทย (พระราชบัญญัติ สัญชาติ พ.ศ. 2508 มาตรา 20)

(11) อัยการสูงสุด เป็นกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง และอัยการสูงสุด หรือผู้แทนเป็นกรรมการเปรียบเทียบ (พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. 2522 มาตรา 6, 84)

(12) อัยการสูงสุด เป็นกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง แทนสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นกรรมการจัดรูปที่ดินกรุงเทพมหานคร และอัยการจังหวัดเป็นกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด (พระราช บัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มาตรา 6, 7, 8) เป็นต้น

ค. อำนาจหน้าที่อัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
 ในส่วนการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น รัฐธรรมนูญแห่ง
 ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 โดยการพิจารณาของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญในเรื่อง
 ดังกล่าว ได้มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า ในการการปราบปรามการทุจริตในระบบสากลนั้นหน้าที่ในการ
 สอบสวนคดีอาญาเป็นขององค์กรอัยการ เนื่องจากผู้ถูกตรวจสอบมักมีอิทธิพลทางการเมืองสูง
 หากกระบวนการยุติธรรมยังคงเป็นเช่นเดิม แม้จะมีองค์กรตรวจสอบมากเพียงใดก็ไม่ประสบความสำเร็จ
 จึงควรมีการรับรองสถานะของอัยการไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย⁷⁰ ซึ่งได้กำหนดให้อัยการสูงสุดอยู่ใน
 สถานะผู้ฟ้องคดีและดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพราะเหตุ
 ว่าเพื่อที่จะเชื่อมโยงกับการสอบสวนคดีอาญา และเห็นว่าในการดำเนินคดีอาญานั้นต้องใช้ผู้ที่มี
 ความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีเป็นอย่างมาก ซึ่งก็คืออัยการสูงสุดที่อยู่ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา
 สูงสุดในสำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งเป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ และ
 รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
 (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ทำหน้าที่เป็นผู้กลั่นกรองคดีโดยให้เหตุผลว่า เป็นองค์กรที่มีความเชี่ยวชาญ
 ในเรื่องการทุจริตโดยเฉพาะและเมื่อได้สวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่าคดีมีมูลมีมติให้ฟ้องคดี จึงส่งเรื่อง
 ให้อัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดต้องพิจารณาลำนวนคดี ถ้าเห็นว่าบกร่องก็ให้แจ้งคณะกรรมการ
 ป.ป.ช. ทราบเพื่อหาข้อยุติ ซึ่งได้ให้ความสำคัญกับอัยการสูงสุดในการดำเนินการฟ้องร้องผู้ดำรง
 ตำแหน่งทางการเมืองกำหนดบทบาทให้อัยการสูงสุดทำหน้าที่เป็นโจทก์⁷¹ ต่อมาได้มีการออกกฎหมาย

⁷⁰ บันทึกสรุปผลการประชุมคณะทำงานและอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ
 ยกร่างรัฐธรรมนูญ วันที่ 27 เมษายน 2540.

⁷¹ ในการพิจารณาของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ เลขานุการได้เสนอร่างของคณะทำงาน
 ดังนี้ “มาตรา 10/4/7 ผู้เสียหายจากการกระทำตามมาตรา 10/4/1 มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและ
 ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเพื่อให้ดำเนินการตามมาตรา 10/2/5 (2) ได้ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่า
 ด้วยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ในการดำเนินคดีให้อัยการสูงสุดทำหน้าที่เป็นโจทก์”

และต่อมาในระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ มีสมาชิกแปร
 ญัตติบางท่านเสนอให้แก้ไขความในวรรคสองที่ว่า “ให้อัยการสูงสุดทำหน้าที่เป็นโจทก์” เป็น “ให้อัยการสูงสุด
 หรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากอัยการสูงสุดทำหน้าที่เป็นโจทก์” หรือ “ให้เลขานุการคณะกรรมการป้องกันและ
 ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำหน้าที่เป็นโจทก์” แต่คณะกรรมการไม่เห็นด้วย (บันทึกการประชุมของ
 คณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 24 วันที่ 24 มิถุนายน 2540 และครั้งที่ 25 วันที่ 25
 มิถุนายน 2540)

ประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับเรื่องนี้คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ให้อัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่เพียงผู้เดียว เว้นแต่กรณีให้อัยการสูงสุดมีความเห็นแตกต่างจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. กฎหมายจึงให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถฟ้องคดีได้เอง) ซึ่งแตกต่างจากการฟ้องคดีอาญาโดยทั่วไปที่พนักงานอัยการและผู้เสียหายมีสิทธิที่จะฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้⁷²

ในเรื่องนี้ทางปฏิบัติสำนักงานอัยการสูงสุดได้จัดตั้งสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้น โดยให้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของอัยการสูงสุด โดยตรงกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ดังนี้

1. รับผิดชอบการดำเนินคดีทั้งปวงตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

2. รับผิดชอบดำเนินคดีอาญาทั้งปวง ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งประธานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งสำนวนมาให้อัยการสูงสุดดำเนินคดี ให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่อัยการสูงสุดมอบหมายตามระเบียบ

3. รับผิดชอบดำเนินคดีกับบุคคลผู้กระทำความผิด ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งมาให้ดำเนินคดี ตามที่อัยการสูงสุดมอบหมาย

4. รับผิดชอบการดำเนินการรับแก้ต่างคดีอาญาทั้งปวง ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลอาญา ศาลอาญากรุงเทพใต้ ศาลอาญาธนบุรี และศาลจังหวัดตามที่อัยการสูงสุดมอบหมาย

5. ปฏิบัติงานร่วมกับ หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย⁷³

ต่อมาสำนักงานอัยการสูงสุดได้มีคำสั่งที่ 71/2546 ลงวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2546 กำหนดแบ่งส่วนราชการในสำนักงานอัยการสูงสุด (เพิ่มเติม) โดยจัดตั้งสำนักงานคดีพิเศษ

⁷² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28.

⁷³ คำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุดที่ 92/2543 จัดตั้งสำนักงาน อัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ลงวันที่ 16 มีนาคม 2543.

กับกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้แล้วด้วย โดยที่ภารกิจตามอำนาจหน้าที่ตามนัยคำสั่งดังกล่าว ครอบคลุมถึงสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สำนักงานอัยการสูงสุดจึงได้มีคำสั่งที่ 166/2546 ลงวันที่ 25 เมษายน 2546 ให้โอนบรรดาอรรถคดีตามอำนาจหน้าที่ ททรัพย์สิน รวมทั้งให้ข้าราชการของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาสังกัดสำนักงานคดีพิเศษ ทำหน้าที่ตรวจสอบและกลั่นกรองคดีที่ได้รับจากประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อเสนออัยการสูงสุดพิจารณาสั่งการต่อไป การดำเนินคดีของอัยการสูงสุดกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น⁷⁴ แม้กฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุด เป็นผู้มีส่วนอำนาจฟ้องคดีรวมทั้งการว่าความในคดีดังกล่าวทุกเรื่อง แต่ในทางปฏิบัติคงให้อัยการสูงสุดดำเนินคดีรวมทั้งว่าความคดีดังกล่าวทุกคดีไม่ได้ เพราะภารกิจตามอำนาจหน้าที่ในตำแหน่งอัยการสูงสุดมีมากมาย ซึ่งจะถ่วงให้การดำเนินคดีล่าช้า และส่งผลเสียต่อทางราชการโดยรวม อัยการสูงสุดจึงใช้วิธีมอบหมายให้พนักงานอัยการอื่นในบังคับบัญชาเป็นคณะทำงานดำเนินคดีในศาลแทนตนตามคำสั่งดังกล่าว โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายดังนี้

(1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 38 (7) เพราะอัยการสูงสุดเป็นตำแหน่งฝ่ายบริหาร จึงสามารถมอบอำนาจของตนให้เจ้าหน้าที่ระดับรองลงมาปฏิบัติแทนได้

(2) พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ซึ่งอัยการสูงสุดเป็นพนักงานอัยการคนหนึ่ง จึงสามารถให้พนักงานอัยการอื่นตำแหน่งรองลงมาว่าความแทนกันและต่อเนื่องกันได้

(3) ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง พ.ศ. 2543 ข้อ 7 กำหนดให้อัยการสูงสุดมอบหมายให้อัยการอื่นดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนได้

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ากฎหมายได้ให้ความสำคัญต่อบทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยมีอัยการสูงสุดเป็นผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการสูงสุดของสำนักงานอัยการสูงสุด

6.1.3 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

กระบวนการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในอดีตได้ดำเนินการต่อศาลยุติธรรมทางอาญาปกติ ภายหลังจากที่มีการปฏิรูประบบราชการใหม่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นผู้มีส่วนอำนาจในการพิจารณาตัดสินคดี และคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเป็นศาลที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากศาลอื่น โดยมีอำนาจพิจารณา

⁷⁴ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 64 - 65 .

พิพากษาคดีเฉพาะเรื่อง และเฉพาะผู้กระทำความผิดบางประเภทเท่านั้น⁷⁵ ซึ่งเดิมในการพิจารณาของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญในเรื่องนี้ เลขานุการฯ ได้เสนอร่างของคณะทำงานดังนี้

“มาตรา 10/4/1 ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือข้าราชการการเมืองอื่น มีกรณีถูกกล่าวหาว่าร้ายวียดผิดกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้คณะตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้พิจารณา

บทบัญญัติในวรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าว เป็นตัวการผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนด้วย”

เหตุผลที่ได้ยกไว้เกี่ยวกับคณะตุลาการคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้น เนื่องจากหากดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหมือนบุคคลธรรมดา โดยเริ่มตั้งแต่ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา อาจมีปัญหา 2 เรื่อง คือ

- (1) ระยะเวลาในการดำเนินคดี หากล่าช้าอาจเสียหายแก่บ้านเมืองและประเทศชาติ
- (2) ปัจจัยทางการเมือง โดยปกติผู้พิพากษาศาลยุติธรรมใช้วิธีตัดสินด้วยกระบวนการ

สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้กระทำไม่ผิดและต้องมีพยานบุคคลและเอกสารที่เอาผิดผู้กระทำได้ ซึ่งต่างจากบางประเทศ ศาลต้องลงไปค้นหาความจริงด้วย ไม่ใช่รอคู่ความนำพยานมาสู้

แต่สมาชิกบางท่านเห็นว่าควรให้นำคดีไปสู่ศาลฎีกาซึ่งจะย่นเวลาไปได้มาก และน่าจะเป็นที่เชื่อถือของประชาชนมากกว่า และตามร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ระบบศาลยุติธรรมก็ถูกปฏิรูปไปมาก⁷⁶ ต่อมาในการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ที่ประชุมได้พิจารณาเห็นชอบตามร่างที่เสนอแต่ได้แก้ไขความในตอนท้ายของวรรคแรกเป็น “หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา”⁷⁷ และในการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวนี้ในที่ประชุมได้มีการพิจารณากลับกรองมากขึ้น และเห็นว่าถ้าองค์กรดังกล่าวไปอยู่ที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญา อาจขัดกับวาระที่ 2 ของสภาร่างรัฐธรรมนูญ สมาชิกบางท่านเห็นว่าหากเปลี่ยนไปเป็นแผนกคดีอาญาของศาลฎีกา ก็ควรตั้งแผนกคดีอาญาของศาลอุทธรณ์ด้วยโดยมีองค์คณะเจ็ดคน เพื่อให้มี

⁷⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 41.

⁷⁶ บันทึกสรุปผลการประชุมคณะทำงาน และอนุกรรมการยกร่าง ฯ ของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ วันที่ 27 เมษายน 2540 อ้างถึงใน มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2542, หน้า 489.

⁷⁷ บันทึกการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 25 วันที่ 25 มิถุนายน 2540 .

กระบวนการรัฐธรรมนูญเนื่องจากการตั้งศาลพิเศษเพื่อพิจารณาคดีใดคดีหนึ่ง หรือคดีที่มีข้อหาฐานใดฐานหนึ่งโดยเฉพาะ กรรมการชี้แจงว่า เหตุผลที่ได้เปลี่ยนเป็นศาลฎีกาแผนกคดีอาญา เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีที่บุคคลที่เป็นนักการเมืองและไม่ใช่ นักการเมืองมีมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งโดยปกติเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรมและตามร่างเดิมคณะตุลาการคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ประกอบด้วยผู้พิพากษาศาลยุติธรรมถึง 11 ท่าน ส่วนผู้พิพากษาที่มาจากสมาชิกรัฐสภาที่ถูกตั้งข้อสังเกตว่าอาจช่วยเหลือพวกเดียวกัน จึงได้แก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างเดิมให้ศาลฎีกาเป็นผู้พิจารณา และได้ผลรวดเร็วเหมือนกัน นอกจากนั้นการให้ศาลฎีกาเป็นผู้พิจารณาก็ไม่ขัดกับรัฐธรรมนูญเพราะได้บัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน และในปัจจุบันก็มีศาลพิเศษที่มีอำนาจเฉพาะคดีอยู่หลายศาล เช่น ศาลคดีครอบครัวและเยาวชน เป็นต้น⁷⁸ เมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองพิจารณาและมีคำสั่งหรือมีคำพิพากษาแล้วจะเป็นที่สุดทันที นอกจากนั้นยังได้กำหนดให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยใช้ระบบไต่สวนข้อเท็จจริง และยึดสำนวนคดีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสรุปไว้เป็นหลักในการพิจารณา โดยอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร

6.1.3.1 ลักษณะสำคัญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดลักษณะพิเศษของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้

1. เป็นศาลยุติธรรมที่เป็นแผนกหนึ่งในศาลฎีกา จัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญ โดยแตกต่างจากศาลพิเศษอื่นที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ
2. เป็นศาลที่มีการกำหนดองค์คณะไว้เป็นกรณีพิเศษ โดยต้องเป็นผู้พิพากษา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาในศาลฎีกาจำนวน 9 คน ที่ได้มาจากการคัดเลือกโดยที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาด้วยวิธีการลงคะแนนลับ และมีการเลือกองค์คณะเป็นรายคดี โดยแตกต่างไปจากที่กำหนดไว้ในพระธรรมนูญศาลยุติธรรม
3. เป็นศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีบางประเภท และผู้ที่จะถูกดำเนินคดีในศาลจำกัดเฉพาะบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้บริหารท้องถิ่นกับสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น
4. ศาลสั่งประทับฟ้องคดีอาญาได้ทันทีโดยไม่ต้องทำการไต่สวนมูลฟ้องเสียก่อนซึ่งแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในศาลยุติธรรมปกติ ซึ่งก่อนที่ศาลจะประทับฟ้องต้องมีการไต่สวนมูลฟ้องเสียก่อน (ราษฎรเป็นโจทก์)

⁷⁸ รายงานการประชุมสภาาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 25 (เป็นกรณีพิเศษ) วันที่ 23 กรกฎาคม 2540 อ้างถึงใน มนตรี รูปสุวรรณ และคณะ. เรื่องเดียวกัน, หน้า 490.

5. มีการกำหนดวิธีพิจารณาคดีไว้เป็นกรณีพิเศษ โดยมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลใช้โดยเฉพาะ และการพิจารณาคดีใช้ระบบไต่สวนแตกต่างจากวิธีการพิจารณาคดีอาญาโดยทั่วไปที่ใช้ระบบกล่าวหา

6. ผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยตนเอง แตกต่างจากคดีอาญาโดยทั่วไปที่ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีเองได้

6.1.3.2 ผู้พิพากษาและองค์คณะ

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้มีการจัดตั้งขึ้นเป็นแผนกหนึ่งในศาลฎีกา จึงจำเป็นต้องมีผู้พิพากษาศาลฎีกาประจำแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ปฏิบัติงานที่จำเป็นบางอย่างอยู่ด้วย เช่น การออกหมายจับหรือหมายขัง โดยเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยจะหลบหนี หรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวน หรืออัยการสูงสุด อาจร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลออกหมายจับหรือหมายขังผู้นั้นก็ได้⁷⁹ กฎหมายจึงกำหนดให้ประธานศาลฎีกาแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวนตามที่เห็นสมควร เป็นผู้พิพากษาประจำแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว และเมื่อพิจารณาจาก ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 6 แล้ว ประธานศาลฎีกากงจะต้องแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกาประจำแผนกไม่น้อยกว่าสามคน เพื่อที่จะมีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ ที่มีโทษเป็นไปในทางวินัยขี้นชัดข้อพิพาทแห่งคดี เช่น การสืบพยานหลักฐานไว้ก่อนฟ้องคดี และผู้พิพากษาศาลฎีกาประจำแผนกคดีอาญาดังกล่าวอาจถูกเลือกเป็นองค์คณะในการพิจารณาคดีได้ด้วย

องค์คณะของผู้พิพากษานั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 13 กำหนดให้ประธานศาลฎีกา เรียกประชุมใหญ่ศาลฎีกา เพื่อเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวน 9 คน เป็นองค์คณะโดยกำหนดให้ที่ประชุมใหญ่เลือกองค์คณะภายในเวลาไม่เกิน 14 วัน นับแต่วันยื่นฟ้อง องค์คณะที่ได้รับเลือกจะมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีจนกว่าจะสิ้นสุด และเพื่อเป็นหลักประกันความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีมาตรา 13 วรรคท้ายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ดังกล่าวได้บัญญัติห้ามมิให้มีคำสั่งให้ผู้พิพากษาที่เป็น

⁷⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 22 วรรค 1.

องค์คณะไปทำงานอื่นนอกศาลฎีกา เว้นแต่จะพ้นจากหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ตามมาตรา 14 คือ พ้นจากการเป็นข้าราชการตุลาการหรือได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ไปดำรงตำแหน่งที่ศาลอื่น หรือถอนตัวเนื่องจากการคัดค้านผู้พิพากษา แล้วแต่กรณี⁸⁰

โดยเหตุที่องค์คณะผู้พิพากษามีจำนวน 9 คน เพื่อให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปด้วยความเรียบร้อย กฎหมายจึงกำหนดให้มีผู้พิพากษารับผิดชอบสำนวนหนึ่งคน ให้องค์คณะผู้พิพากษาเป็นผู้เลือก เรียกว่า “ผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน”⁸¹ โดยมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 5 กำหนดให้เลือกโดยวิธีลงคะแนนลับ

6.1.3.3 เขตอำนาจศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีเขตอำนาจกำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 9 ดังนี้

1. คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาว่า นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น
2. คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาบุคคลตาม (1) หรือบุคคลอื่น เป็นตัวการผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ในการกระทบความผิดทางอาญาตามข้อ 1
3. คดีซึ่งประธานวุฒิสภาส่งคำร้องให้ศาลพิจารณาพิพากษา ข้อกล่าวหาว่า กรรมการ ป.ป.ช. ร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
4. คดีที่ร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติของ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ตามที่กฎหมายบัญญัติตกเป็นของแผ่นดิน⁸²

⁸⁰ ชมพูนุท พรหมภักดี. “ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.” สารวุฒิสภา. ปีที่ 10, ฉบับที่ 9. กันยายน 2545, หน้า 14.

⁸¹พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 17 วรรคหนึ่ง

⁸² สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 72.

6.2 ระบบการดำเนินคดี

ระบบการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยปัจจุบันได้แก่ระบบกล่าวหา ซึ่งได้คำนึงถึงหลักสำคัญคือ หลักการตรวจสอบถ่วงดุล (Check and Balance) ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งนำไปสู่ขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริง 2 ขั้นตอนคือ

1. ขั้นตอนการสอบสวนและฟ้องร้อง (Pre-trial stage)
เป็นขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยฝ่ายบริหาร
2. ขั้นตอนการพิจารณาและพิพากษาคดี (Trial stage)
เป็นขั้นตอนการตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยฝ่ายตุลาการหรือศาล

การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ก็มีแนวความคิดพื้นฐานมาจากระบบการดำเนินคดีอาญาทั่วไป แต่การพิจารณาคดีใช้ระบบไต่สวน ซึ่งการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น มีจำกัดคืออยู่ 2 ประเภท คือ

1. คดีอาญา
2. คดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

6.2.1 บุคคลผู้ที่ถูกดำเนินคดี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในส่วนที่ 4 ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาตรา 308 ได้บัญญัติไว้ว่า “ในกรณีที่ นายรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือ ข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายรอยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับกรณีที่บุคคลดังกล่าวหรือบุคคลอื่นเป็น ตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนด้วย”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นสามารถแยกความผิดประเภทต่าง ๆ ดังกล่าวได้ดังนี้

1. ความผิดร้ายรอยผิดปกติ (ร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน)
2. ความผิดที่กระทำต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา
3. ความผิดที่กระทำต่อตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายอื่น
4. ความผิดที่ทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

และจากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้น สามารถแยกบุคคลที่อาจถูกฟ้องดำเนินคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้ดังนี้

1. นายกรัฐมนตรี
2. รัฐมนตรี
3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
4. สมาชิกวุฒิสภา
5. ข้าราชการการเมืองอื่น

และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ได้ให้ความหมายของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ไว้โดยให้ ความหมายถึง

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รัฐมนตรี
- (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (4) สมาชิกวุฒิสภา
- (5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมาย ว่าด้วย ระเบียบข้าราชการการเมือง
- (6) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการ ฝ่ายรัฐสภา
- (7) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และ สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
- (8) ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร
- (9) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ส่วนข้าราชการการเมืองอื่นนั้น ตามพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการการเมือง พ.ศ. 2535 มาตรา 4 ระบุว่า ข้าราชการการเมือง ได้แก่ บุคคล ซึ่งรับราชการในตำแหน่งข้าราชการ การเมืองดังต่อไปนี้

- (1) นายกรัฐมนตรี
- (2) รองนายกรัฐมนตรี
- (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (4) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (5) รัฐมนตรีว่าการทบวง
- (6) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง

- (7) รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง
- (8) ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี
- (9) ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี
- (10) ที่ปรึกษารัฐมนตรี และที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (11) เลขานุการนายกรัฐมนตรี
- (12) รองเลขานุการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง
- (13) โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (14) รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (15) เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี
- (16) ประจำสำนักเลขานุการนายกรัฐมนตรี
- (17) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (18) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
- (19) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง
- (20) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง

6.2.2 บุคคลผู้ที่มีอำนาจฟ้องคดี

การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กฎหมายได้ให้ความสำคัญไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากการฟ้องคดีอาญาทั่วไป ซึ่งพนักงานอัยการและผู้เสียหายต่างก็มีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลได้ แต่การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ได้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 23 กำหนดผู้มีอำนาจฟ้อง คือ

1. อัยการสูงสุด
2. คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ

ป.ป.ช.) ในกรณีปฏิบัติตามมาตรา 11⁸³

6.2.3 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ได้กำหนดกระบวนการดำเนินคดีไว้เป็นกรณีพิเศษสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แตกต่างจากกระบวนการดำเนิน

⁸³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 23.

คดีอาญาทั่วไป ซึ่งได้กำหนดไว้เฉพาะความผิดบางฐานเท่านั้น ดังนั้น กระบวนการดำเนินคดีจึงจำเป็นต้องมีหลักการที่สำคัญดังนี้ คือ

1. การดำเนินคดีจะต้องปราศจากการแทรกแซงจากอำนาจทางการเมือง

เพื่อให้ตุลาการที่พิจารณาคดีมีความเป็นอิสระ ในการพิจารณาคดี (Independence of judge) อย่างแท้จริง การได้มาหรือการคัดสรร ผู้พิพากษาสำหรับพิจารณาคดี จึงมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นพิเศษ และพนักงานสอบสวนในคดีอาญาปกติรวมทั้งความผิดอาญาตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร ที่อำนาจการสอบสวนเป็นอำนาจของอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนก็ไม่มีอำนาจทำการสอบสวนคดีเช่นนี้ แต่ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นผู้ที่มีอำนาจไต่สวนและสรุปสำนวนพร้อมความเห็นส่งเรื่องให้อัยการสูงสุด ซึ่งกฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ฟ้องคดีและหากอัยการสูงสุดไม่ดำเนินคดีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็สามารถดำเนินคดีได้เองหรือแต่งตั้งทนายความดำเนินคดีแทนได้

สำหรับผู้เสียหายจากการกระทำผิดไม่มีสิทธิฟ้องร้องตั้งเช่นคดีอาญาทั่วไป⁸⁴ แต่มีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ดำเนินการไต่สวนได้เท่านั้น

2. การดำเนินคดีจะต้องดำเนินการโดยเปิดเผยและรวดเร็ว

เพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว รัฐธรรมนูญจึงห้ามมิให้ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาปฏิบัติหน้าที่ระหว่างดำเนินคดี และห้ามมิให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาใช้สิทธิเรื่องการคุ้มกัน (Immunity) คำสั่งและคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้เป็นที่สุด โดยไม่มีการอุทธรณ์หรือฎีกาต่อไป

3. การดำเนินคดีต้องเป็นไปตามหลักการค้นหาความจริงโดยการตรวจสอบข้อเท็จจริงในคดี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 310 วรรค 1 ได้บัญญัติหลักการที่สำคัญ 2 ประการคือ

ก. ในการพิจารณาคดีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ต้องยึดสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลัก

ข. ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามสมควร

หลักการค้นหาความจริงนี้ไม่ใช่เรื่องใหม่แต่อย่างใด ดังปรากฏในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 229 และเพื่อให้เป็นไปตามหลักการที่สำคัญ ๆ ดังกล่าว

⁸⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 (2).

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 329 (2) ได้กำหนดให้มีการตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (Organic law) ให้เสร็จภายใน 2 ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ (วันที่ 11 ตุลาคม 2540)

6.2.3.1 การเริ่มต้นการดำเนินคดี

การเริ่มต้นการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 309 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ผู้เสียหายจากการกระทำตามมาตรา 308 มีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพื่อให้ดำเนินการตามมาตรา 301 (2) ได้ตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต” ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66 ได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่มิใช่ผู้เสียหายกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการ การเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ผู้เสียหายยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

บทบัญญัติตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับกับกรณีที่ถูกกล่าวหา หรือบุคคลอื่นเป็นตุลาการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนด้วย”

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดให้ผู้เสียหายมีสิทธิยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวหา บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว โดยอาศัยมูลความผิดตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้น เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริง

ผู้เสียหายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 ได้ให้คำนิยามไว้ว่า “ผู้เสียหายหมายความว่า ผู้เสียหายจากการกระทำอันเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น”

นอกจากนั้นกฎหมายยังได้กำหนดให้บุคคลอื่น มีอำนาจยื่นคำร้องแทนผู้เสียหายได้อีกด้วย ดังที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 68 ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้เสียหายไม่อาจยื่นคำร้องได้ให้บุคคลดังต่อไปนี้ มีอำนาจยื่นคำร้องแทนผู้เสียหาย

- (1) ผู้ได้รับมอบอำนาจเป็นหนังสือจากผู้เสียหายให้ยื่นคำร้องแทน

(2) ผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาล เฉพาะกรณีที่ผู้เสียหายเป็นผู้เยาว์ หรือผู้ไร้ความสามารถซึ่งอยู่ในความดูแลและไม่สามารถร้องเองได้

(3) ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน สามีหรือภริยา ในกรณีผู้เสียหาย หรือมีเหตุจำเป็น ไม่สามารถยื่นคำร้องเองได้ หรือไม่สามารถมอบอำนาจได้

(4) ผู้จัดการหรือผู้แทนอื่น ๆ ของนิติบุคคล ในกรณีผู้เสียหาย เป็นนิติบุคคล

(5) ญาติของผู้เสียหาย ในกรณีผู้เสียหายเป็นผู้เยาว์ไม่มีผู้แทน โดยชอบธรรม หรือเป็นผู้วิกลจริต หรือคนไร้ความสามารถไม่มีผู้อนุบาล หรือผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้อนุบาลไม่สามารถทำหน้าที่ได้ด้วยเหตุหนึ่งเหตุใด รวมทั้งมีผลประโยชน์ขัดกันกับผู้เยาว์หรือคนไร้ความสามารถ

โดยกำหนดให้ผู้เสียหายหรือผู้ยื่นคำร้องแทน ต้องยื่นคำร้องเป็นหนังสือ กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 72 ได้บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้เสียหายหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ร้องทุกข์กล่าวโทษบุคคลตามที่ระบุไว้ในมาตรา 66 ว่าได้กระทำความผิดตามที่ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 66 ต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ซึ่งมีเขตอำนาจเหนือท้องที่ที่เกิดการกระทำความผิดดังกล่าว ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่ได้รับคำร้องทุกข์กล่าวโทษมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลที่มีเขตอำนาจ เพื่อให้ออกหมายจับบุคคลดังกล่าวได้ หรือในกรณีที่มีเหตุจำเป็นอย่างอื่นให้จับได้โดยไม่มีหมาย ตามที่กฎหมายบัญญัติให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจนั้นมีอำนาจจับบุคคลดังกล่าวได้

ให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่จับบุคคลดังกล่าวได้ ส่งตัวผู้ถูกจับ พร้อมทั้งบันทึกการจับมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในสี่สิบแปดชั่วโมง”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า พนักงานสอบสวนสามารถดำเนินการรับคำร้องทุกข์กล่าวโทษจากผู้เสียหายได้ แต่ไม่มีอำนาจสอบสวนโดยต้องส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป

ดังนั้น การเริ่มต้นการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงสามารถเริ่มต้นคดีจากผู้เสียหายได้ โดยต้องยื่นคำร้องเป็นหนังสือต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

และนอกจากจะเริ่มต้นคดีโดยผู้เสียหายแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. เองก็มีสิทธิที่จะร้องทุกข์กล่าวโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่กระทำความผิดอาญาตามที่กฎหมายกำหนดดังกล่าวต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ที่มีเขตอำนาจเหนือท้องที่ที่กระทำความผิดได้ด้วย

ในกรณีที่ได้มีการร้องทุกข์กล่าวโทษ เพื่อดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวแล้ว ต่อมาถ้าหากผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยได้ถึงแก่ความตาย ก็ให้การดำเนินคดีอาญาระงับไป โดยให้นำบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องคดีอาญาระงับตามประมวลกฎหมาย

วิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 มาใช้บังคับในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย โดยอนุโลม⁸⁵

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่าการเริ่มต้นคดีจึงอาจเริ่มได้โดย

- (1) ผู้เสียหายหรือบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนผู้เสียหายได้ตามกฎหมาย
- (2) คณะกรรมการ ป.ป.ช.

6.2.3.2 การไต่สวนข้อเท็จจริง

เมื่อผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือผู้เสียหาย หรือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ร้องทุกข์กล่าวโทษต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจแล้วแต่กรณี และต่อมาเจ้าพนักงานได้มีจับกุมผู้ถูกกล่าวหาได้ และได้ทำการส่งตัวผู้ถูกกล่าวหาพร้อมบันทึกการจับกุมมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 48 ชั่วโมง ตามกฎหมายแล้ว ซึ่งกฎหมายตามรัฐธรรมนูญและตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริง⁸⁶ โดยมีอำนาจหน้าที่แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เพื่อทราบมูลความผิด และมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนได้⁸⁷ แล้วสรุปเป็นสำนวนส่งอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป

แต่อย่างไรก็ตาม ก็มีกรณีที่กฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนข้อเท็จจริงไว้ด้วย คือ

1. เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้วและไม่มีพยานหลักฐานใหม่
2. ผู้ถูกกล่าวหาเป็นบุคคลคนเดียวเท่ากับผู้ถูกกล่าวหาที่อยู่ในระหว่างการไต่สวน และมีมูลความผิดอย่างเดียวกัน⁸⁸

⁸⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 18 วรรคสอง.

⁸⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 43 (2) มาตรา 66, 72.

⁸⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 45.

⁸⁸ ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2543 ข้อ 22.

3. ผู้ถูกกล่าวหาถึงแก่ความตาย⁸⁹

6.2.3.3 การแจ้งข้อกล่าวหา

ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงให้แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงข้อกล่าวหา แสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำประกอบการชี้แจง⁹⁰ ซึ่งในทางปฏิบัติตามระเบียบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดให้คณะกรรมการไต่สวน ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงก่อนเรียกผู้ถูกกล่าวหา มาเพื่อแจ้งข้อกล่าวหา⁹¹ โดยเมื่อได้รวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้วให้คณะกรรมการไต่สวนดำเนินการ ดังนี้

(1) หากคณะกรรมการไต่สวนเห็นว่าพยานหลักฐานไม่เพียงพอที่จะ ฟังว่าข้อกล่าวหาเป็นมูลและไม่อาจสืบพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ก็ให้จัดทำ “สำนวนไต่สวนข้อเท็จจริง” เสนอต่อประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยเรื่องมูลความผิดหรือ สั่งให้ไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป⁹²

(2) หากคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง เห็นว่าพยานหลักฐานได้มา เพียงพอที่จะสนับสนุนว่าข้อกล่าวหาเป็นมูล ก็ให้คณะกรรมการไต่สวนเรียกผู้ถูกกล่าวหา มาพบและ แจ้งข้อกล่าวหาให้ทราบ

6.2.3.4 การชี้แจงหรือการนำสืบแก้ข้อกล่าวหา

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในมาตรา 33 บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะ ปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”

⁸⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 18 วรรค 2.

⁹⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 47 (1)

⁹¹ ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2543 ข้อ 25

⁹² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 51.

และมาตรา 243 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง อันอาจทำให้ตนถูกฟ้องคดีอาญา

ถ้อยคำของบุคคลซึ่งเกิดจากการจงใจ มีคำมั่นสัญญา ขู่เข็ญ หลอกลวง ถูกทรมาน ใช้กำลังบังคับ หรือกระทำโดยมิชอบประการใด ๆ ไม่อาจรับฟังเป็นพยานหลักฐานได้”

การชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาคือการให้การต่อสู้คดีนั่นเองซึ่งต้องยึดถือหลักเกณฑ์ตามกฎหมายในรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น และกฎหมายได้กำหนดให้ผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงแก้ข้อกล่าวหาด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือ และมีสิทธินำทนายความหรือบุคคลที่ตนไว้วางใจเข้าร่วมฟังการชี้แจงหรือให้ปากคำด้วยก็ได้ แต่ทนายความหรือบุคคลดังกล่าวต้องมีชื่อพยานในเรื่องที่กล่าวหานี้ และผู้ถูกกล่าวหาจะนำพยานหลักฐานมาเอง หรืออ้างพยานหลักฐาน โดยขอให้คณะอนุกรรมการไต่สวนเรียกมาก็ได้ และคณะอนุกรรมการไต่สวนเห็นว่าเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรมจะขยายระยะเวลาชี้แจงข้อกล่าวหาหรือนำสืบแก้ข้อกล่าวหาออกไปตามที่เห็นสมควรก็ได้

6.2.3.5 มติและผลของมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามที่คณะอนุกรรมการไต่สวนเสนอมาว่าคดีมีมูลเพียงพอที่จะเอาผิดกับผู้ถูกกล่าวหาหรือไม่⁹³ โดยประธานกรรมการ ป.ป.ช. ต้องจัดให้มีการประชุมเพื่อหามติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 30 วัน เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสำนวนไต่สวนข้อเท็จจริงแล้ว ต้องมีมติเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว โดยต้องมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหามีมูลหรือไม่ หากไม่มีมูลก็ให้ข้อกล่าวหาเป็นอันตกไป⁹⁴ แต่ถ้ามีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหามีมูลประธานกรรมการ ป.ป.ช. ต้องส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุด⁹⁵ ภายใน 14 วัน นับแต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูล⁹⁶ ซึ่งรายงานที่ส่งไปนั้น ต้องมีลายมือชื่อของกรรมการที่เข้าร่วมการพิจารณาและต้องระบุความเป็นมาหรือข้อกล่าวหา สรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยและบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง⁹⁷

⁹³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 301 (2).

⁹⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 53.

⁹⁵ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 56 (2)

⁹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 10 วรรค 1.

⁹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 54 วรรค 2.

ผลของมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ามีมูลนั้น กฎหมายกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ จนกว่าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำพิพากษา^{๙๘} ซึ่งหากมีการดำเนินคดีล่าช้าอาจเป็นผลให้การบริหารราชการแผ่นดินเสียหาย กฎหมายจึงกำหนดให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดดำเนินการโดยเร็วดังกล่าว

6.2.3.6 ผู้มีอำนาจฟ้องคดี

การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะมีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากคดีอาญาทั่ว ๆ ไป โดยถือว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นบุคคลที่พิเศษในมุมมองของคณะกรรมการการยกเว้นโทษรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการฟ้องร้องเป็นพิเศษแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาปกติทั่วไป ในการดำเนินคดีอาญาดังกล่าวไม่ผ่านขั้นตอนการสอบสวนของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ โดยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้จัดทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง (สอบสวน) การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 23 กำหนดบุคคลผู้มีอำนาจฟ้องคดีไว้คือ

1. อัยการสูงสุด
2. คณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีปฏิบัติตามมาตรา 11

โดยแยกพิจารณา ดังนี้

1. อัยการสูงสุด

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน เอกสาร และพยานหลักฐานต่าง ๆ พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุด กฎหมายได้กำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจฟ้องเป็นหลัก เว้นแต่กรณีที่ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ จึงให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้อง ซึ่งแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาทั่ว ๆ ไปที่ให้พนักงานอัยการอื่นนอกจากอัยการสูงสุดสามารถฟ้องคดีได้ด้วย โดยก่อนฟ้องอัยการสูงสุดไม่มีอำนาจสั่งฟ้อง หรือสั่งไม่ฟ้องเหมือนกับอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา คงมีเพียงอำนาจหน้าที่ดังนี้

ก. ความเห็นของอัยการสูงสุด

เมื่ออัยการสูงสุดได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว มีหน้าที่ต้องดำเนินการดังต่อไปนี้

^{๙๘} พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 55.

(1) ถ้าอัยการสูงสุดเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

(2) ถ้าอัยการสูงสุดไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อัยการสูงสุดก็ยังมีอำนาจยับยั้ง และมีข้อต่อรองว่าพยานหลักฐานที่คณะกรรมการทำงานเสนอมานั้น ยังมีข้อไม่สมบูรณ์อยู่ เป็นกรณีทำนองหลักฐานไม่พอฟ้อง โดยเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์ ต้องแจ้งข้อไม่สมบูรณ์นั้นไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 30 วัน นับแต่วันรับเรื่อง⁹⁹

ข. กรณีความเห็นไม่ตรงกัน

ถ้าอัยการสูงสุดไม่เห็นด้วยกับความเห็นของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนของแต่ละฝ่าย จำนวนฝ่ายละเท่ากัน ให้สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ

ค. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการร่วม

คณะกรรมการร่วมระหว่างสำนักงานอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดี เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังนี้

(1) เมื่อมีข้อยุติในเรื่องที่พิจารณาแล้ว อัยการสูงสุดก็จะดำเนินการฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป

(2) แต่กรณีที่คณะกรรมการไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ ภายในกำหนดเวลา 14 วัน นับแต่วันตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ แต่ต้องฟ้องภายใน 14 วันนับแต่วันครบกำหนด

2. คณะกรรมการ ป.ป.ช.

กรณีที่คณะกรรมการร่วมระหว่างสำนักงานอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่อาจหาข้อยุติในเรื่องข้อไม่สมบูรณ์ของพยานหลักฐานได้ กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถฟ้องคดีต่อศาลได้เอง หรือจะแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้ แต่ต้องฟ้องภายใน 14 วัน นับแต่วันครบกำหนดการพิจารณาของคณะกรรมการร่วม¹⁰⁰

⁹⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 10 วรรคสอง.

¹⁰⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 11 วรรคสอง.

6.2.3.7 ระยะเวลาในการฟ้องคดี

ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันโดยมีวัตถุประสงค์ให้ขั้นตอนในการดำเนินคดี ต้องกระทำโดยรวดเร็ว เนื่องจากมีผลกระทบต่อการบริหารบ้านเมืองทำให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ กฎหมายจึงกำหนดระยะเวลาไว้ดังต่อไปนี้

ก. กรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นตรงกันกับความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อัยการสูงสุดต้องฟ้องคดีภายใน 30 วัน นับแต่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ข. กรณีอัยการสูงสุดมีความเห็นไม่ตรงกันกับความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์ ต้องมีการตั้งคณะกรรมการร่วมและหากไม่อาจหาข้อยุติได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ แต่ต้องยื่นฟ้องคดีภายใน 14 วัน นับแต่วันครบกำหนดเวลาทำงานของคณะกรรมการร่วม

แต่อย่างไรก็ตามระยะเวลาดังกล่าว แม้จะล่วงพ้นไปแล้วก็มีอายุความ ซึ่งหากไม่ ดำเนินการตามระยะเวลาดังกล่าวก็ไม่มีผลทำให้คดีอาญาระงับแต่ประการใด ไม่ตัดสิทธิที่จะยื่นฟ้องคดีต่อศาลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีการพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 12 เท่ากับระยะเวลาในการยื่นฟ้องที่กำหนดไว้ นั้น มีใช้ข้อสำคัญ แต่ถึงอย่างไรก็ตามก็ต้องฟ้องคดีภายในอายุความเช่นเดียวกับคดีธรรมดา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (6)

6.2.3.8 แบบของคำฟ้อง

คำฟ้องนั้นไม่ว่าจะเป็นการฟ้องของอัยการสูงสุดหรือการฟ้องของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ต้องเป็นไปตามข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 8 ที่กำหนดว่า นอกจากจะต้องทำเป็นหนังสือตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 158 แล้ว จะต้องมียุทธศาสตร์อื่นอีกดังนี้

ก. ต้องมีข้อความเป็นการกล่าวหาเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในเขตอำนาจศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังนี้

(1) เรื่องการร่ำรวยผิดปกติ (เป็นเรื่องการขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ซึ่งเป็นคดีแพ่ง)

(2) การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามกฎหมายอาญา

(3) การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่

ตามกฎหมายอื่น

ข. ต้องระบุพฤติการณ์ที่กล่าวหาว่ากระทำความผิด

ค. ต้องชี้ช่องทางหลักฐานให้ชัดเจนพอที่จะไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

ในคำฟ้องดังกล่าวต้องระบุตำแหน่งอัยการสูงสุดเป็น โจทก์และอัยการสูงสุดต้องลงลายมือชื่อเป็น โจทก์ และน่าจะต้องเรียงคำฟ้องด้วยตนเองจะมอบหมายให้พนักงานอัยการอื่นเป็นผู้เรียงและลงลายมือชื่อเป็นผู้เรียงไม่ได้ เนื่องจากไม่มีบทบัญญัติใดในกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้อำนาจอัยการสูงสุดมอบหมายให้ผู้อื่นทำหน้าที่แทนได้ ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ก็ให้ระบุว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ผู้เดียวน่าจะลงลายมือชื่อเป็นโจทก์ได้ ทำนองเดียวกับที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 26 ให้อำนาจประธานกรรมการลงนามในหนังสือ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้โดยถือว่าคำฟ้องเป็นหนังสือที่ต้องลงนามเช่นกัน¹⁰¹ แม้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีใช้ตำแหน่งและไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลโดยเป็นเพียงคณะบุคคลก็ตาม

นอกจากนั้น กฎหมายยังกำหนดให้อัยการสูงสุดสามารถฟ้องคดีข้อหาอื่นตามกฎหมาย ที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรวมเข้าในคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ด้วยสำหรับการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท¹⁰² กรณีในส่วนเอกสารประกอบคำฟ้องนั้น โจทก์ต้องส่งสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อศาลเพื่อใช้เป็นหลักในการพิจารณาและรวมในสำนวน¹⁰³ ซึ่งแตกต่างจากคดีอาญาทั่วไปที่ไม่จำเป็นต้องส่งสำนวนการสอบสวนต่อศาลและศาลจะเรียกสำนวนการสอบสวนมาประกอบการพิจารณาได้ก็ต่อเมื่อโจทก์สืบพยานฝ่ายโจทก์เสร็จสิ้นแล้ว¹⁰⁴ โจทก์ต้องจัดทำสำเนาคำฟ้องส่งให้ศาลให้ครบตามจำนวนองค์คณะผู้พิพากษาและครบตามจำนวนจำเลย¹⁰⁵

6.2.3.9 การมีตัวจำเลยมาศาล

การยื่นฟ้องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น มีลักษณะที่แตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป ซึ่งการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไปนั้นหากพนักงานอัยการเป็นโจทก์ยื่นฟ้อง

¹⁰¹ ไพโรจน์ วายุภาพ. คู่มือปฏิบัติวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พรรัตน์, 2543, หน้า 41 – 42.

¹⁰² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 24 .

¹⁰³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 25 วรรคสอง.

¹⁰⁴ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 175.

¹⁰⁵ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 21.

จำเลยต่อศาลต้องนำตัวจำเลยมาส่งศาลพร้อมฟ้อง แต่กรณีการยื่นฟ้องคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แม้ไม่ได้ตัวจำเลยมาศาลก็สามารถยื่นฟ้องได้¹⁰⁶ ในกรณีที่ไม่ได้ส่งตัวจำเลยมาพร้อมฟ้องโจทก์ต้องระบุในฟ้องด้วยว่าจำเลยมีที่อยู่จริงเพื่อที่จะได้ส่งหมายเรียกให้จำเลยมาศาลได้ถูกต้อง

แต่การที่ได้ตัวจำเลยมาส่งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพร้อมฟ้องในคดีอาญาย่อมดีกว่า ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 74 จึงกำหนดเรื่องการมีตัวจำเลยก่อนฟ้องคดีดังนี้

(1) เมื่อจะมีการฟ้องคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหนังสือแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาให้ไปรายงานตัวต่อบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามวัน และเวลาที่กำหนด (มาตรา 74 วรรค 1)

(2) หากผู้ถูกกล่าวหาไม่มีรายงานตัวตามกำหนด ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจจัดการให้ได้ตัวผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งได้แก่การออกหมายเรียกหรือหมายจับเพื่อส่งอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณีเพื่อดำเนินคดีต่อไป (มาตรา 74 วรรค 2)

(3) หากได้ตัวมาแล้ว จะมีการควบคุมผู้ถูกกล่าวหาไว้หรือจะปล่อยชั่วคราวก็ได้ โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย หรืออัยการสูงสุดแล้วแต่กรณีเป็นผู้มีอำนาจพิจารณา โดยอนุโลมจากบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 (มาตรา 74 วรรค 3)

6.2.3.10 การรับฟ้องของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

เมื่ออัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณียื่นฟ้องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แล้วให้ผู้พิพากษาประจำแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาเป็นผู้วินิจฉัยว่าจะขังหรือปล่อยชั่วคราว และศาลมีขั้นตอนดำเนินการดังต่อไปนี้

ขั้นตอนที่ 1 ประธานศาลฎีกาต้องเรียกประชุมใหญ่ผู้พิพากษาในศาลฎีกาทั้งหมด เพื่อเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกาจำนวน 9 คน เป็นองค์คณะ และองค์คณะเลือกพิพากษา 1 คน

¹⁰⁶ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 8 วรรคสอง.

เป็นเจ้าของสำนวน และต้องมีการประกาศรายชื่อที่ศาลฎีกา เพื่อให้ผู้ที่ต้องการคัดค้านผู้พิพากษาทำได้ก่อนการเริ่มไต่สวนพยานหลักฐาน

ขั้นตอนที่ 2 องค์คณะผู้พิพากษาจะมีคำสั่งประทับฟ้องโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง

ขั้นตอนที่ 3 เมื่อถึงวันนัดพิจารณาครั้งแรก ศาลจะนัดโจทก์จำเลยมาศาล จากนั้นศาลจะอ่านอธิบายฟ้อง ถามคำให้การจำเลยและกำหนดวันตรวจพยานหลักฐาน ซึ่งการดำเนินคดีในศาลนี้จะมีการตรวจพยานหลักฐานกันก่อนไม่เหมือนกับการดำเนินคดีในศาลยุติธรรมทั่วไป และถ้าจำเลยให้การรับสารภาพ ศาลสามารถพิจารณาคดีต่อไปได้ แต่ถ้าจำเลยปฏิเสธก็มีการกำหนดวันตรวจพยานหลักฐาน โจทก์จำเลยต้องยื่นบัญชีระบุพยานต่อศาลพร้อมทั้งสำเนาก่อนวันตรวจพยานหลักฐานไม่น้อยกว่า 14 วัน

ขั้นตอนที่ 4 การตรวจพยานหลักฐาน โจทก์ จำเลยต้องส่งพยานเอกสารและพยานวัตถุ จากนั้นโจทก์จำเลยแถลงแนวทางการเสนอพยาน หมายความว่าในวันนัดตรวจพยานหลักฐาน ศาลจะขึ้นพิจารณาและสอบถามคู่ความว่ามีเอกสารฉบับใดรับกันได้หรือไม่ ถ้ารับกันได้ก็จะไม่มีการไต่สวน โดยศาลจะจดบันทึกไว้ แต่ถ้าพยานหลักฐานใดไม่สามารถรับกันได้ก็มีการเสนอแนวทางในการนำเสนอพยานหลักฐานนั้นว่าจะเสนออย่างไร จะเสนอก่อนพยานเบิกความหรือว่าขณะที่พยานเบิกความ

ขั้นตอนที่ 5 องค์คณะผู้พิพากษาจะสอบถามพยานบุคคลเอง แล้วศาลต้องดำเนินกระบวนการพิจารณาอย่างต่อเนื่อง และต้องพิจารณาโดยเปิดเผยคือให้ประชาชนทั่วไปเข้าไปนั่งฟังการพิจารณาคดีได้ เมื่อพิจารณาคดีเสร็จแล้วโจทก์จำเลยมีสิทธิแถลงปิดคดี

ขั้นตอนที่ 6 องค์คณะผู้พิพากษาทุกคนต้องทำความเข้าใจในการวินิจฉัยเป็นหนังสือ พร้อมทั้งต้องแถลงด้วยวาจาก่อนลงมติโดยมตินั้นให้ถือเสียงข้างมากว่าจำเลยผิดหรือไม่ จากนั้นศาลต้องอ่านคำพิพากษาโดยเปิดเผยภายใน 7 วัน นับแต่วันเสร็จการพิจารณาแต่ต้องไม่เกิน 14 วัน และต้องบันทึกเหตุแห่งการเลื่อนนั้นไว้ด้วยเว้นแต่ไม่อาจได้ตัวจำเลยมาศาลในวันอ่านคำพิพากษา¹⁰⁷ ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายมีวัตถุประสงค์ให้กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเที่ยงธรรม

ขั้นตอนที่ 7 การบังคับตามคำพิพากษา เมื่อภายหลังจากที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อ่านคำพิพากษาให้ลงโทษจำเลยไม่ว่าจะมีการพิพากษาให้ลงโทษจำคุกโดยไม่รอกการลงโทษ หรือรอกการลงโทษ โดยมีเงื่อนไขก็ต้องให้มีวิธีการดำเนินการ

¹⁰⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 32 วรรค 1.

บังคับตามคำพิพากษาได้ทันที โดยไม่มีการอุทธรณ์หรือฎีกาเหมือนกับคดีอาญาโดยทั่ว ๆ ไปเพราะ คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ถือว่าเป็นที่สุด

6.2.4 การดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มีศาลพิเศษและวิธีพิจารณาเฉพาะสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีพฤติการณ์ร้ายชัดปกติมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เนื่องจากหากใช้วิธีพิจารณาความตามปกติแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องใช้เวลายาวนานในการดำเนินคดี ซึ่งมักต่อสู้กันถึงศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา โดยเฉพาะคดีที่เกี่ยวข้องกับนักการเมือง ซึ่งถ้าหากการพิจารณาคดีอยู่ในระหว่างสมัยประชุมรัฐสภาก็ไม่สามารถดำเนินการพิจารณาคดีได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากสภาที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นสมาชิก ซึ่งกว่าคดีจะถึงที่สุดต้องใช้เวลายาวนาน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่สัมฤทธิ์ผล จึงได้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จัดตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นในศาลฎีกา และกำหนดหลักเกณฑ์วิธีพิจารณา ตลอดจนการบังคับคดีและรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ทำหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ อันเป็นการยกเว้นประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับพนักงานสอบสวนทั้งหมด โดยได้ตรากฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเพื่อรองรับอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พร้อมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและกระบวนการได้สวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับข้อกล่าวหา ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวถึงการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้แล้ว ในส่วนนี้ผู้เขียนจะได้อธิบายถึงบทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน (ซึ่งถือว่าเป็นคดีในทางกฎหมายมหาชน) ในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

6.2.4.1 เหตุร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

ก. กรณีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ¹⁰⁸ หมายความว่า ในกรณีที่ทรัพย์สินหรือหนี้สินในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ยื่นเมื่อพ้นจากตำแหน่ง มีการเปลี่ยนแปลงไปจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่งในลักษณะที่ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือหนี้สินลดลงผิดปกติ

¹⁰⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 38.

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินในกรณีนี้ ได้แก่

1. นายกรัฐมนตรี
2. รัฐมนตรี
3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
4. สมาชิกวุฒิสภา
5. ข้าราชการการเมืองอื่น

6. ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

ข. กรณีร่ำรวยผิดปกติ¹⁰⁹ หมายความว่า กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีทรัพย์สินมากผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นมากผิดปกติ หรือการมีหนี้สินลดลงมากผิดปกติ หรือได้ทรัพย์สินมาโดยไม่สมควร สืบเนื่องมาจากการปฏิบัติตามหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินในกรณีนี้ ได้แก่

1. นายกรัฐมนตรี
2. รัฐมนตรี
3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
4. สมาชิกวุฒิสภา
5. ข้าราชการการเมืองอื่น

ข้อสังเกต กรณีนี้ ไม่รวมถึงผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

ตามที่กฎหมายบัญญัติ

6.2.4.2 การตรวจสำนวน

เมื่อมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ หรือเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบข้อเท็จจริง และทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเมื่อมีมติแล้วให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเอกสารที่มีอยู่ทั้งหมดพร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อสั่งให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติตกเป็นของตกเป็นของแผ่นดินต่อไป ขั้นตอนการรับสำนวนและตรวจสำนวนเบื้องต้น

¹⁰⁹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66.

คงยึดหลักและวิธีการเช่นเดียวกันกับ การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่มีข้อพิจารณาเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

(1) ผู้กล่าวหาหรือผู้เสียหาย

คดีมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ไม่มีผู้กล่าวหาหรือผู้เสียหาย เนื่องจากเป็นกรณีที่เกิดจากการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่กฎหมายกำหนดไว้¹¹⁰ โดยดำเนินคดีในกรณีนี้ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบพบว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

คดีร่ำรวยผิดปกติ ผู้เสียหายหรือผู้กล่าวหาต้องยื่นคำร้อง¹¹¹ หรือคำกล่าวหาแล้วแต่กรณีต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยคำร้องดังกล่าวต้องมีรายละเอียดเช่นเดียวกับคดีอาญาในส่วนคำกล่าวหาอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้¹¹²

- ก. ชื่อและที่อยู่ของผู้กล่าวหา
- ข. ชื่อหรือตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหา
- ค. ข้อกล่าวหาและพฤติการณ์ว่าผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติ

(2) การแจ้งข้อกล่าวหา

กรณีการกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกตินั้น กฎหมายกำหนดให้ต้องกล่าวหาในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เกิน 2 ปี โดยใช้หลักการพิจารณาดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาเช่นเดียวกับคดีอาญาดังที่กล่าวไว้แล้ว

(3) การแจ้งข้อไม่สมบูรณ์

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือร่ำรวยผิดปกติ เมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนแล้วกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีข้อไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีได้ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ที่อัยการสูงสุดจำต้องกลั่นกรองคดีก่อนยื่นสู่ศาล ดังนั้น อัยการสูงสุดต้องแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ โดยระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์ให้ครบถ้วน และในการนี้

¹¹⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หมวด 3 ส่วนที่ 1 มาตรา 32-38.

¹¹¹ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 66.

¹¹² พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 76.

กฎหมายได้ตั้งคณะกรรมการขึ้น โดยประกอบด้วยผู้แทนจากทั้ง 2 ฝ่าย ฝ่ายละเท่า ๆ กัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ เพื่อส่งอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีต่อไป แต่อย่างไรก็ตามหากคณะกรรมการไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินคดีได้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการยื่นคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเองได้¹¹³ โดยใช้หลักการพิจารณาดำเนินการเช่นเดียวกับคดีอาญาค้างที่กล่าวไว้แล้ว

6.2.4.3 การบรรยายคำร้อง

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 33 ไม่ได้กำหนดว่าคำร้องต้องมีลักษณะอย่างไร แต่ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 23 มีรายละเอียดว่า

ก. จะต้องบรรยายละเอียดเกี่ยวกับข้อกล่าวหาและพฤติการณ์ที่แสดงให้เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหาร่ำรวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

ข. จะต้องบรรยายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ขอให้ตกเป็นของแผ่นดิน สถานที่ตั้งชื่อและที่อยู่ของผู้ครอบครองหรือมีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในขณะยื่นคำร้องด้วย

6.2.4.4 การยื่นคำร้องและกำหนดเวลา

ขั้นตอนการยื่นคำร้อง การจัดเตรียมพยานหลักฐานในชั้นยื่นคำร้องและชั้นไต่สวนเป็นไปเช่นเดียวกับคดีอาญา แต่แบบคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ใบต่อ และคำขอทำคำร้องให้ใช้แบบพิมพ์ แบบ อม.8 อม.41 และ อม.8/1 ส่วนกำหนดเวลายื่นคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินนั้น ต้องยื่นภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นครณีที่อัยการสูงสุดหรือประธานกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ยื่นคำร้องก็ตาม¹¹⁴

เนื่องจากคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เป็นคดีส่วนแพ่ง (คดีในทางกฎหมายมหาชน) แม้ข้อกำหนดของศาลฎีกาเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลจะให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียม¹¹⁵

¹¹³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 80 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 305 วรรค 5.

¹¹⁴ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 81 วรรค 1.

¹¹⁵ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 40.

แต่กระบวนการหลังจากศาลได้รับคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้ว จะต้องประกาศคำร้อง ณ ที่ทำการศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลจังหวัด แห่งท้องที่ที่ทรัพย์สินนั้น ตั้งที่และประกาศในหนังสือพิมพ์ที่มีจำหน่ายแพร่หลายทั่วไปอย่างน้อยติดต่อกัน 3 วัน นอกจากนี้หากผู้ครอบครองหรือมีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินดังกล่าวมิใช่ผู้ถูกกล่าวหา จะต้องส่งสำเนาประกาศแก่บุคคลดังกล่าวด้วย¹¹⁶ จึงอาจมีค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ ดังนั้น เมื่ออัยการสูงสุดเสนอความเห็นควรดำเนินการยื่นคำร้อง ขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินตามมติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงต้องจัดทำหนังสือแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จัดส่งเงินค่าใช้จ่ายในคดีมาด้วย

6.2.4.5 กระบวนการไต่สวนคำร้อง

เนื่องจากกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กำหนดให้ผู้กล่าวอ้างได้แย้งว่าทรัพย์สินที่ร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดิน มิได้เกิดจากการร่ำรวยผิดปกติ หรือมิได้เป็นทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ โดยให้ผู้ที่ถูกกล่าวอ้างได้แย้งคัดค้านดังกล่าว มีหน้าที่นำพยานเข้าสืบเพื่อแสดงให้ศาลเห็นว่าตนไม่ได้มีทรัพย์สินอันเกิดจากการร่ำรวยผิดปกติ หรือเป็นทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติ ผู้ได้แย้งจึงมีภาระการพิสูจน์ต่อศาล¹¹⁷ องค์คณะผู้พิพากษาจึงไต่สวนพยานหลักฐานของผู้ถูกกล่าวหาและคำคัดค้านของบุคคลภายนอกถ้าหากมีก่อน แล้วจึงกระทำการไต่สวนพยานหลักฐานของผู้ร้อง เว้นแต่จะเห็นสมควรเป็นประการอื่น ดังนั้น ผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้คัดค้านจึงเป็นฝ่ายต้องนำพยานเข้าไต่สวนก่อน

6.2.4.6 การเพิกถอนการโอนทรัพย์สิน

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งสำนวนการไต่สวนมายังอัยการสูงสุดแล้ว หากปรากฏว่าได้มีการโอนหรือการกระทำใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหา ที่ได้กระทำหลังจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. สั่งให้ผู้นั้นแสดงรายการหรือทรัพย์สินและหนี้สิน¹¹⁸ อัยการสูงสุดต้องจัดทำคำขอ โดยทำเป็นคำร้องเพื่อขอให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สั่งเพิกถอนการโอนหรือระงับการกระทำนั้น ๆ ได้

¹¹⁶ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 34 และข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.2543 ข้อ 24.

¹¹⁷ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 35.

¹¹⁸ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 82.

6.2.4.7 การบังคับคดี

เมื่อศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินของผู้ถูกกล่าวหาที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าร้ายวผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติตกเป็นของแผ่นดิน การบังคับคดีให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง¹¹⁹ โดยให้ผู้พิพากษาประจำแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกามีอำนาจออกหมาย หรือคำสั่งใด ๆ ตามที่เห็นสมควรเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งศาล

แต่ถ้าหากไม่สามารถบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินเหล่านั้นได้ทั้งหมด หรือแต่บางส่วน กฎหมายกำหนดให้สามารถบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินอื่นของผู้ถูกกล่าวหาได้ภายในอายุความ 10 ปี แต่ต้องไม่เกินมูลค่าของทรัพย์สินที่ศาลสั่งให้ตกเป็นของแผ่นดิน¹²⁰

การดำเนินการบังคับคดีให้น่าระบียบการดำเนินคดีแพ่งทั่วไปมาใช้บังคับโดยอัยการสูงสุดเพียงแต่ดำเนินการขอให้ศาลออกคำสั่ง ออกหมายตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดี ส่วนขั้นตอนในการยึดทรัพย์เป็นหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. ในฐานะตัวความที่จะดำเนินการต่อไป แต่ในทางปฏิบัติของอัยการสูงสุดในปัจจุบัน ให้พนักงานอัยการทำหน้าที่ช่วยเหลือสำนักงาน ป.ป.ช. ในการดำเนินการในส่วนนี้

7. ปัญหาของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ภายหลังจากที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ประกาศใช้บังคับและต่อมาได้มีการออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน 2 ฉบับ คือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยตรงประกาศใช้บังคับแล้ว อัยการสูงสุดได้มีการดำเนินการฟ้องร้องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในทางอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอยู่ 2 คดี คือ คดีหมายเลขดำที่ อม. 1/2544 คดีหมายเลขแดงที่ อม.1/2545 ระหว่าง อัยการสูงสุด โจทก์ นายจิรายุ จรัสเสถียร ที่ 1 นายณรงค์ศักดิ์ เฮงไชยศรี ที่ 2 จำเลย ในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ข่มขืนใจและจูงใจ เพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเอง

¹¹⁹ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 38.

¹²⁰ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 83.

และผู้อื่น ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานในการใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ข่มขืนใจและจงใจเพื่อให้บุคคลใด มอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองและผู้อื่น เป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงาน ในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตเป็นผู้สนับสนุน เจ้าพนักงานในการใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ข่มขืนใจและจงใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามา ให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองและผู้อื่น เป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 148, 157, 86, 90 และคดีหมายเลขคำที่ อม.1/2546 คดีหมายเลขแดงที่ อม.2/2546 ระหว่างอัยการสูงสุด โจทก์ นายรักเกียรติ สุขชนะ จำเลย ในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดฐาน เป็นเจ้าพนักงาน เรียกหรือขอมจะรับทรัพย์สินสำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการ ใดๆในตำแหน่ง ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 เป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 157 และคดี ร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินอีก 1 คดี คือ คดีหมายเลขคำที่ อม.1/2545 คดีหมายเลขแดง ที่ อม.1/2546 ระหว่าง อัยการสูงสุด ผู้ร้อง นายรักเกียรติ สุขชนะ ที่ 1 นางสุรกัญญา สุขชนะ ที่ 2 ผู้คัดค้าน ร้องขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินของ นายรักเกียรติ สุขชนะ ตกเป็นของแผ่นดิน โดยอัยการ สูงสุดได้มีการแต่งตั้งคณะทำงาน ซึ่งก็คือพนักงานอัยการสังกัดสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบการดำเนินคดีดังกล่าว ซึ่งในทางปฏิบัติ ของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีทั้งสามดังกล่าว มีประเด็นปัญหาในการดำเนินคดีอยู่ 2 ขั้นตอน คือขั้นตอน การดำเนินคดีก่อนฟ้อง และขั้นตอน การดำเนินคดีหลังฟ้อง ดังนี้

7.1 ขั้นตอนการดำเนินคดีก่อนฟ้อง

7.1.1 ปัญหา เรื่องอำนาจการสอบสวน

การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขั้นตอนก่อนฟ้องซึ่งถือว่าเป็น ขั้นตอนการกั้นกรองคดีที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการยุติธรรม มีองค์กรเกี่ยวข้องใน ขั้นตอนดังกล่าวอยู่ 2 องค์กร คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) และอัยการสูงสุด โดยกฎหมายได้กำหนดอำนาจให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการ ไล่สวนข้อเท็จจริงในคดีแต่เพียงองค์กรเดียว ซึ่งก็คืออำนาจการสอบสวนนั่นเอง อัยการสูงสุด ในฐานะผู้ดำเนินคดีไม่มีอำนาจเข้าไปเกี่ยวข้อง หรือรู้เรื่องตั้งแต่เริ่มต้นคดีในชั้นไล่สวนข้อเท็จจริง ดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นความผิดต่อกฎหมายไทยที่ได้ทำลงในหรือนอกราชอาณาจักร ซึ่งเป็นข้อยกเว้น

อำนาจการสอบสวนของพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมทั้งอำนาจสอบสวนของอัยการสูงสุด กรณีการกระทำความผิดนอกราชอาณาจักร ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 ด้วย¹²¹ ซึ่งผิดหลักการในการตรวจสอบถ่วงดุลและคานอำนาจ (Check and Balance) ในการดำเนินคดีอย่างเช่นอัยการในระบบสากลที่องค์กรอัยการเข้าไปเริ่มต้นดำเนินการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานตั้งแต่ต้น

ดังนั้น ในขั้นตอนนี้การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนหาข้อเท็จจริงซึ่งก็คืออำนาจการสอบสวนอันเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญในการดำเนินคดี เพื่อพิจารณากลับกรอคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดอยู่ในองค์กรเดียวไม่มีหน่วยงานอื่นใดที่จะมาตรวจสอบถ่วงดุลและคานอำนาจได้ ซึ่งขัดกับหลักการ การตรวจสอบถ่วงดุล (Check and Balance)

7.1.2 ปัญหา เรื่องการใช้ดุลพินิจสั่งคดี

กรณีตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้อัยการสูงสุดต้องยื่นฟ้องคดีภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับเรื่องจากคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) (ส่วนคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต้องยื่นคำร้องภายใน 90 วัน นับแต่วันได้รับเรื่อง) เว้นแต่ภายในระยะเวลาดังกล่าวอัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์ และได้แจ้งข้อไม่สมบูรณ์นั้น ไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับแจ้งข้อไม่สมบูรณ์จากอัยการสูงสุดแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดจะต้องตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่งโดยมีผู้แทนของแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเป็นคณะทำงาน มีสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นฝ่ายเลขานุการ คณะทำงานมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์ และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป

ในกรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดเวลา 14 วัน นับแต่วันแต่งตั้งคณะทำงาน คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ แต่ต้องฟ้องภายใน 14 วัน นับแต่วันครบกำหนด

¹²¹ คดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวหาเลขคำที่ 44421498 กรณีกล่าวหา นายสุเสรี (ปรัชญาทวี) ตะเวทิกุล เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูต ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ กระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เกี่ยวกับการซื้อขายที่ดินและอาคารสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเฮก ซึ่งเป็นการกระทำความผิดนอกราชอาณาจักร

ในการพิจารณาคดีในประเด็นนี้ หากคณะทำงานที่แต่งตั้งขึ้นมาไม่อาจหาข้อยุติได้และอัยการสูงสุดเห็นด้วยกับการไม่อาจหาข้อยุติดังกล่าว อัยการสูงสุดก็ไม่ฟ้องโดยไม่ต้องสั่งไม่ฟ้องอย่างเช่นคดีอาญาธรรมดาทั่วไป ซึ่งมีความหมายทำนองเดียวกันกับที่อัยการสูงสุดเห็นว่าคดีนั้นมีพยานหลักฐานไม่พอฟ้อง หากเป็นเช่นนั้นกฎหมายยังกำหนดอำนาจให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการยื่นฟ้องคดีได้เองหรือจะแต่งตั้งทนายความให้ดำเนินคดีแทนได้ ซึ่งเป็นการมอบอำนาจให้ทนายความที่เป็นองค์กรเอกชนดำเนินคดีอาญาแทนรัฐ และเมื่อพิจารณาถึงการดำเนินคดีในประเด็นดังกล่าว ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาคดีที่อัยการสูงสุดกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ตั้งคณะทำงานร่วมกันนั้น ไม่ว่าจะเป็นคดีที่ดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งมีใช้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อหน้าที่ในการยุติธรรม ยังไม่เคยปรากฏว่ามีคดีใดที่อัยการสูงสุดไม่ฟ้องเลย จึงเห็นว่ากฎหมายได้กำหนดในลักษณะเป็นการบังคับให้อัยการสูงสุดทำหน้าที่เป็นโจทก์ต้องฟ้องคดีเพียงอย่างเดียวเท่านั้น อัยการสูงสุดไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจอย่างอิสระเหมือนการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จึงเป็นการยากในกรณีที่จะปฏิเสธเรื่องการฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีได้ ซึ่งเสมือนถูกกฎหมายบังคับโดยทางอ้อมให้ต้องฟ้องคดี เพราะถ้าหากอัยการสูงสุดไม่ฟ้องคดีและภายหลังคดีที่อัยการสูงสุดไม่ฟ้องนั้น หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ยื่นฟ้องเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ดำเนินคดีแทนแล้วขณะคดี ความน่าเชื่อถือศรัทธาขององค์กรอัยการสูงสุดต่อสังคมและประชาชนก็จะเสื่อมถอยลงไป ด้วยเหตุผลดังกล่าวแนวโน้มที่อัยการสูงสุดต้องฟ้องคดีย่อมมีมากกว่าการไม่ฟ้อง

ดังนั้น อัยการสูงสุดจึงมีสภาพเปรียบเสมือนเป็นบุรุษไปรษณีย์ที่มีหน้าที่เพียงยื่นฟ้องและส่งพยานหลักฐานต่อศาลเท่านั้น ไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจอย่างอิสระในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีใด ๆ ดังเช่นการใช้ดุลพินิจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

7.2 ขั้นตอนการดำเนินคดีหลังฟ้อง

ปัญหา เรื่องการดำเนินคดีในศาล

การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 และข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 8 ถึงข้อ 22 แต่อย่างไรก็ตามหากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะแล้วให้นำบทบัญญัติที่เป็นหลักทั่วไปในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม และมาตรา 23 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดไว้ชัดเจนในเรื่องผู้มีอำนาจฟ้องคดีได้แก่

อัยการสูงสุด และคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือทนายความที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้ง ผู้เสียหาย ไม่มีอำนาจฟ้องคดีได้ด้วยตนเอง และแม้แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะฟ้องได้ก็ต่อเมื่อเข้าเงื่อนไข ตามมาตรา 11 กล่าวคือ อัยการสูงสุดกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นไม่ตรงกัน

ดังนั้น ในการดำเนินคดีของอัยการสูงสุด กฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ฟ้องคดีและรวมทั้งการดำเนินคดีในศาล ในทางปฏิบัติแล้วให้อัยการสูงสุดคงไม่สามารถไปดำเนินคดี รวมทั้งว่าความในคดีดังกล่าวได้ทุกคดีและทุก ๆ นัด เพราะอัยการสูงสุดมีเพียงคนเดียว อีกทั้งภารกิจในหน้าที่ของอัยการสูงสุดมีมากมาย ซึ่งจะถ่วงให้การดำเนินคดีล่าช้าและส่งผลกระทบต่อทางราชการโดยรวม จึงเป็นประเด็นปัญหาในการดำเนินคดีดังกล่าวในศาลได้ เพราะกฎหมายกำหนดให้การไปดำเนินคดีในศาลต้องเป็นอัยการสูงสุดเท่านั้น ไม่มีข้อยกเว้น ที่กำหนดให้พนักงานอัยการคนอื่นไปดำเนินคดีแทนได้ไว้ในรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 แต่อย่างไร ในทางปฏิบัติอัยการสูงสุดได้หาทางออก โดยการมอบหมายให้พนักงานอัยการอื่นในบังคับบัญชาไปดำเนินคดีในศาลแทน ในการนี้อัยการสูงสุดได้ตั้งสำนักงานคดีพิเศษไว้โดยเฉพาะคือ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นตรงต่ออัยการสูงสุด ทำหน้าที่ตรวจสอบและกลั่นกรองคดีที่ได้รับจากประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อเสนออัยการสูงสุดพิจารณาสั่งการและดำเนินคดีในศาลแทนอัยการสูงสุดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายดังนี้ คือ

(1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 38 (7) เพราะอัยการสูงสุดเป็นตำแหน่งฝ่ายบริหาร จึงสามารถมอบอำนาจของคนให้เจ้าหน้าที่ระดับรองลงมาปฏิบัติแทนได้

(2) พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 12 และ 15 แก้ไขเพิ่มเติม โดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2502 ซึ่งอัยการสูงสุดเป็นพนักงานอัยการคนหนึ่งจึงสามารถให้พนักงานอัยการอื่นตำแหน่งรองลงมาว่าความแทนและต่อเนื่องได้

(3) ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง พ.ศ. 2543 ข้อ 7 ให้อำนาจอัยการสูงสุดมอบหมายให้อัยการอื่นดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

ดังเช่นคดีที่อัยการสูงสุดได้ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในคดีหมายเลขคำที่ อม.1/2544 คดีหมายเลขแดงที่ อม.1/2545 ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ระหว่างอัยการสูงสุดโจทก์ นายจิรายุ จรัสเสถียร กับพวกรวม 2 คน จำเลยในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยอัยการสูงสุดได้ยื่นคำร้องขออนุญาตต่อศาลขอมอบหมายให้อัยการอื่นที่เป็นคณะทำงานดำเนินคดีในศาลแทนโดยอ้างกฎหมายดังกล่าว ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้มีมติลงวันที่ 7 ธันวาคม 2544 อนุญาตให้แต่งตั้งอัยการอื่นดำเนินคดี

แทนได้ ซึ่งมีความหมายเป็นความนับได้ว่าหากอัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องดังกล่าวแล้วคณะทำงานก็คงไม่สามารถดำเนินคดีแทนได้ และในคดีต่อมา คดีหมายเลขคำที่ อม.1/2545 คดีหมายเลขแดงที่ อม.1/2546 ระหว่างอัยการสูงสุด ผู้ร้อง นายรักเกียรติ สุขชนะ กับพวก ผู้คัดค้าน เรื่องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน และคดีหมายเลขคำที่ อม. 1 / 2546 คดีหมายเลขแดงที่ อม. 2 / 2546 ระหว่าง อัยการสูงสุด โจทก์ นายรักเกียรติ สุขชนะ จำเลย ในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ อัยการสูงสุดก็ได้ดำเนินการในทางปฏิบัติทำนองเดียวกัน

ประเด็นปัญหาจึงมีว่า ถ้าหากศาลไม่อนุญาตหรืออัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องขออนุญาตต่อศาลดังกล่าวแต่ให้คณะทำงานซึ่งอัยการสูงสุดได้มีคำสั่งแต่งตั้งมอบหมายเป็นการภายในให้ดำเนินคดีแทน ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการและระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดดังกล่าวไปดำเนินคดีในศาลแทนแล้วผลจะเป็นประการใด และหากศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งเป็นองค์กรอื่น ไม่เห็นด้วยกับแนวทางการปฏิบัติของอัยการสูงสุดดังกล่าว ก็อาจยกฟ้องเพราะถือว่าโจทก์ไม่ไปศาลได้ อัยการสูงสุดก็อาจถูกดำเนินการทางวินัยโดยอาจถูกตรวจสอบว่าปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง หรืออาจถูกดำเนินคดีในทางอาญาหรืออาจถูกครหาในทางสังคมว่าปล่อยให้ศาลยกฟ้องเพื่อช่วยเหลือจำเลยได้

บทที่ 3

การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ

การตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น จำเป็นต้องมีกลไกและเครื่องมือในการตรวจสอบ ซึ่งเครื่องมือในการตรวจสอบที่สำคัญอย่างหนึ่งก็คือกฎหมาย ระบบกฎหมายในโลกนี้มีหลายระบบ แต่มีระบบใหญ่ ๆ ที่สำคัญอยู่ 2 ระบบ คือ

1. ระบบกฎหมาย Common Law

2. ระบบกฎหมาย Civil Law

นอกจากนี้ยังมีระบบกฎหมายอื่น ๆ อีก เช่น ระบบกฎหมาย Socialist Law¹ ระบบกฎหมายฮินดู ระบบกฎหมายมุสลิม เป็นต้น ระบบกฎหมายแต่ละระบบต่างก็มีกระบวนการดำเนินคดีแตกต่างกันออกไป การแบ่งระบบกฎหมายดังกล่าวเป็นการจัดกลุ่มโดยได้ศึกษาจากระบบกฎหมายในอดีต ที่มีต้นกำเนิดและที่มาจากกฎหมายในยุคโรมันและกฎหมายจารีตประเพณีในกลุ่มประเทศเกาะอังกฤษ ซึ่งก็ได้มีบางประเทศที่นำระบบกฎหมายต่าง ๆ มาใช้ปฏิบัติในลักษณะผสมผสานกัน เช่น ระบบกฎหมายของประเทศอัฟริกาใต้ (South Africa) ก็ใช้ทั้งระบบกฎหมาย Common Law และระบบกฎหมาย Civil Law

การตรวจสอบและการพิจารณาคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในหลายประเทศต่างก็มีพื้นฐานมาจากระบบกฎหมาย Common Law และระบบกฎหมาย Civil Law ดังกล่าว และต่างก็มีระบบการตรวจสอบ และระบบการพิจารณาคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแตกต่างกันออกไป เช่น อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น เยอรมัน สาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) เป็นต้น ซึ่งกฎหมายวิธีการและเงื่อนไขในการดำเนินคดีที่แตกต่างกันไปในนั้นจะได้ทำการศึกษาดังต่อไปนี้

ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญมี 3 ระบบคือ

1. ระบบการตรวจสอบโดยรัฐสภา (Impeachment)

2. ระบบการตรวจสอบโดยศาล (ศาลพิเศษ ศาลปกติ และศาลรัฐธรรมนูญ)

3. ระบบการตรวจสอบโดยสภาพิเศษ (Control Yuan)

¹ Mary Ann Glendon, Michael W. Gordon and Christopher Osakwe, **Comparative Legal Traditions**. St. Paul, Minnesota : West publishing Co., 1982, p.5. อ้างถึงใน ประพันธ์ นัยโกวิท. “บทบาทของพนักงานอัยการต่อการเสริมสร้างธรรมาภิบาล” เอกสารรายงานของการศึกษาในหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สำหรับบริหารระดับสูง รุ่นที่ 5 สถาบันพระปกเกล้า. 2544, หน้า 4.

1. ระบบการตรวจสอบโดยรัฐสภา (Impeachment)

ระบบนี้เป็นระบบที่ใช้การเมืองล้วน ๆ ในการตรวจสอบทุจริตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เรียกว่า ระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ในทางกฎหมายมีความหมายแต่เพียงว่า “การฟ้องร้อง” คือระบบที่ให้สภาผู้แทนราษฎรกล่าวหาแล้วให้วุฒิสภาถอดถอน ต้นกำเนิดของระบบนี้อยู่ในประเทศอังกฤษ และต่อมาสหรัฐอเมริกานำไปใช้ด้วย ดังต่อไปนี้

1.1 ระบบการตรวจสอบโดยรัฐสภา (Impeachment) ในประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกที่ได้นำเอาระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment) มาใช้ ซึ่งเป็นผลผลิตของกระบวนการทางการเมืองที่มีการพัฒนาอย่างยาวนาน นับตั้งแต่คริสต์ศตวรรษที่ 12 จวบจนคริสต์ศตวรรษที่ 18 ในระยะเริ่มแรกใช้กระบวนการฟ้องจับไล่ (Impeachment of Public Officials) พนักงานของรัฐ ทั้งฝ่ายการเมืองและประจำ ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดอาญาในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ โดยเริ่มกระบวนการฟ้องร้องที่สภาล่างของรัฐสภาและไปดำเนินการไต่สวนลงโทษกันในสภาสูง ต่อมาได้พัฒนาหลักความรับผิดชอบของรัฐมนตรีต่อรัฐสภา โดยกำหนดให้รัฐสภามีอำนาจในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเป็นประเทศที่เป็นต้นแบบในการจัดรัฐบาลในระบบรัฐสภา ระบบรัฐสภาของอังกฤษ จึงได้เกิดขึ้นและเป็นที่ยอมรับหลายมากที่สุดโดยเฉพาะในยุโรปตะวันตก เช่น อิตาลี สเปน เดนมาร์ก เยอรมันตะวันตก เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม จึงเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “ระบบตะวันตกหรือประชาธิปไตยแบบตะวันตก” (Western Democracy)²

ระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment) คือ กระบวนการกล่าวหาบุคคลที่ใช้อำนาจไปในทางทุจริตประพฤติมิชอบ หรือกระทำการขัดต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติโดยรัฐสภาของอังกฤษ มีอำนาจบังคับใช้ และได้มีการปฏิบัติสืบต่อกันมาจนกลายเป็นธรรมเนียมปฏิบัติเกี่ยวกับสภานิติบัญญัติที่จะต้องปฏิบัติตาม (conventions)³

ระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ในประเทศอังกฤษนั้น ได้กำหนดให้อยู่ในอำนาจของรัฐสภา มีองค์ประกอบและกระบวนการตรวจสอบดังนี้

² วิทยุ เครื่องาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, 2530, หน้า 253.

³ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง” รายงานวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทย เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.), กรุงเทพมหานคร : สำนักงานสนับสนุนกองทุนการวิจัย (สกว.), 2538, หน้า 32.

ก. องค์กร

(1) ผู้กล่าวหา ได้แก่ สภาสมาชิก (House of Common) เป็นองค์กรผู้เริ่มต้นกล่าวหาเมื่อปรากฏว่าสมาชิกของฝ่ายบริหารกระทำความผิด ซึ่งอยู่ในหลักเกณฑ์ความรับผิดชอบทางอาญาด้วยกระบวนการ อิมพิชเมนต์ (Impeachment) โดยมีสมาชิกคนใดคนหนึ่งของสภาสมาชิกเป็นผู้กล่าวหาเสนอญัตติต่อที่ประชุมสภาสมาชิก เพื่อให้มีการพิจารณาว่าความผิดตามที่กล่าวหาจะมีผลพวงที่จะเป็นเหตุให้มีการฟ้องร้องและพิจารณาในชั้นสภาขุนนาง (House of Lords) ได้หรือไม่ โดยไม่มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาลงโทษผู้ถูกกล่าวหาแต่อย่างใด

(2) ผู้ถูกกล่าวหา ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งฝ่ายบริหารในฐานะขุนนาง (Peers) สมาชิกสภาสมาชิก (Commoners) รัฐมนตรี (ministers) (รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งฝ่ายการเมืองและประจำ) ทุกชั้นทุกตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญาและผู้พิพากษาในความผิดฐานประพฤตินิมิชอบ (Misconduct) ด้วย

(3) ผู้สอบสวนและตัดสิน ได้แก่ สภาขุนนาง (House of Lords) แต่เพียงองค์กรเดียวซึ่งตามรัฐธรรมนูญอังกฤษถือว่าเป็นศาลสูงสุด (High Court of Justice) เป็นผู้ที่มีอำนาจหน้าที่สอบสวนว่าได้มีการกระทำความผิดตามที่สภาสมาชิกกล่าวหาหรือไม่ ทำหน้าที่เป็นศาลพิจารณาทั้งข้อเท็จจริง และข้อกฎหมายและตัดสินว่าผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดหรือไม่ พร้อมทั้งสามารถลงโทษทางอาญาได้ด้วย สภาขุนนางได้แยกออกมาจากสภาที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ มีอำนาจนิติบัญญัติในฐานะสภาสูง มีการบริหารโดยลอร์ดชานเซลเลอร์ (Lord Chancellor) เป็นประธาน

ข. ความผิดที่ถูกกล่าวหา

ความผิดที่เข้าข่ายถูกกล่าวหาด้วยกระบวนการอิมพิชเมนต์ (Impeachment offenses) ในระยะแรกจำกัดเฉพาะเป็นความผิดทางอาญาเท่านั้น แต่ต่อมาได้ขยายขอบเขตความผิดถึงการกระทำอย่างอื่นที่นำความเสียหายมาสู่ประเทศชาติอีกด้วย เช่น การทรยศต่อประเทศชาติ (treason) การเปิดเผยความลับทางราชการ การรับสินบน (bribery) หรือความผิดอาญาชั้นสูง (High Crimes and Misdemeanors) ซึ่งเป็นเรื่องการใช้อำนาจโดยมิชอบ การละเลยต่อหน้าที่ การคอร์รัปชัน และมีพฤติกรรมอันมีนัยเชื่อถือ เช่น คดี Warren Hasting (ค.ศ. 1788 - 1795) ผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งเป็นผู้ว่าการอินเดีย ถูกกล่าวหาว่าบริหารงานผิดพลาด ปกครองอินเดียไม่ถูกต้อง คอร์รัปชัน (Corruption) และทารุณคนอินเดีย⁴ และลอร์ด แมลวิลล์ ถูกขับไล่ออกในปี 1806 ฐานคอร์รัปชัน (Corruption) ในการใช้เงินหลวง

⁴ Albert Broderick. "What are Impeachment offenses?" *American Bar Association Journal*. 60, April 1974, p.418. อ้างถึงใน กชวรรณ จันทร์เนตร. "การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544, หน้า 45.

สำหรับความผิดอาญาชั้นสูง (High Crimes and Misdemeanors) ที่อยู่ในข่ายความรับผิดทางอาญาคด้วยกระบวนการอิมพิชเมนต์ (Impeachment) นั้น พอสรุปได้ดังนี้⁵

(1) ข้อกล่าวหาเฉพาะการประพฤติดังกล่าวทำให้รัฐเสียหาย เช่น การใช้เงินอย่างไม่ถูกต้อง (Misapplication of Fund) การใช้อำนาจในหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย (Abuse of Official Power) การละเว้นปฏิบัติหน้าที่ (Neglect of Duty) การละเมิดเอกสิทธิ์ของรัฐสภา (Encroachment on Parliament's Prerogatives) การคอร์รัปชัน (Corruption) และมีพฤติกรรมอันไม่น่าเชื่อถือ (Betrayal of Trust)

(2) ความผิดอาญาชั้นสูง (High Crimes and Misdemeanors) จำกัด เฉพาะในกระบวนการวิधिพิจารณอิมพิชเมนต์ของรัฐสภา มิได้มีรากฐานมาจากกฎหมายอาญาทั่วไป และการกล่าวหาว่ากระทำความผิดตามความหมายดังกล่าว ไม่จำเป็นต้องจำกัดแต่เฉพาะกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) หรือการละเลยหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ (Statutory derelictions) หรือความผิดตามกฎหมายอาญา (Crimes) เท่านั้น⁶

ค. การกล่าวหา

การเริ่มต้นฟ้องร้องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้พิพากษาด้วย) คือการกล่าวหา (Impeach) ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกในการเริ่มต้นกระบวนการพิจารณาโดยรัฐสภา กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสภาสามัญ (House of Commons) เป็นผู้กล่าวหาตามเหตุความผิดที่ถูกกล่าวหา (ข้อ ข.) ต่อสภาขุนนาง (House of Lords) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาและตัดสินตามข้อกล่าวหา

ขั้นตอนของการกล่าวหาฟ้องร้องมีดังนี้

(1) เมื่อปรากฏความผิดเกิดขึ้นตามเหตุที่กล่าวหาใน ข้อ ข. สมาชิกสภาสามัญคนใดคนหนึ่งได้กล่าวหาต่อที่ประชุมสภาสามัญ หรือที่ประชุมสภาสามัญมิมติ กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้พิพากษา) และสภาสามัญเห็นว่าการกล่าวหาไม่มีความจริงก็มีคำสั่งทำคำฟ้องร้องต่อสภาขุนนางต่อไป

⁵ กชวรรณ จันทร์เณร. "การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง" วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544, หน้า 45.

⁶ Raoul Berger. Impeachment : The Constitutional Problems. Cambridge : Harvard U. Press. 1973, p. 59 s อ้างถึงใน บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. "การตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (Impeachment)" วารสารกฎหมาย. ปีที่ 17, เล่ม 3. กันยายน 2540, หน้า 106.

(2) ก่อนที่สภาสามัญจะมีมติให้ฟ้องร้องต่อสภาขุนนางที่ประชุมสภาสามัญโดยธรรมเนียมปฏิบัติจะกำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการ (Committee) ขึ้น เพื่อทำการสืบสวนหาข้อเท็จจริงตามความผิดที่กล่าวหาว่ามีมูลหรือไม่ หากคณะกรรมการเห็นว่าความผิดที่กล่าวหา มีมูล ก็จะเสนอและเขียนคำฟ้องอย่างเป็นทางการซึ่งเรียกว่า The Articles of impeachment โดยคำฟ้องดังกล่าวอาจมีหลายข้อกล่าวหาก็ได้ ซึ่งข้อกล่าวหาเหล่านั้นจะต้องผ่านการอภิปราย และความเห็นชอบของคณะกรรมการเสียก่อนและเสนอต่อสภาสามัญเพื่อมีมติต่อไป ในชั้นการดำเนินการภายในของสภาสามัญนี้จะไม่มีการเรียกผู้ถูกกล่าวหามาให้ปากคำ เพราะเป็นเพียงกระบวนการเพื่อสอบสวนว่าเหตุที่กล่าวหาว่ามีมูลพอที่จะดำเนินการฟ้องร้องได้หรือไม่เท่านั้น

(3) เมื่อสภาสามัญลงมติเห็นชอบและให้ทำคำฟ้องที่เรียกว่า The Articles of impeachment แล้ว ก็จะมีการแต่งตั้งตัวแทนที่เรียกว่า Managers เพื่อกระทำการในนามของสภาสามัญในฐานะเป็นคู่ความฝ่ายผู้กล่าวหา โดยทำหน้าที่แสดงพยานหลักฐานเพื่อสนับสนุนข้อกล่าวหาให้มีน้ำหนักน่าเชื่อถือในระหว่างการพิจารณาคดีของสภาขุนนางเพื่อจะได้พิจารณาและตัดสินต่อไป

ง. การสอบสวนและตัดสิน

การดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาในชั้นสอบสวนและตัดสิน รัฐสภาได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสภาขุนนาง (House of Lords) เพียงองค์กรเดียว ซึ่งเปรียบเสมือนศาลสูงสุด (high court of justice) และลูกขุน (Jury) โดยถูกจัดขึ้นในสถานที่ที่เรียกว่า Westminster Hall โดยสภาขุนนางจะเป็นผู้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณา และมีความเป็นอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้ใด สามารถกำหนดโทษได้ตามสมควรแก่เหตุ

การดำเนินกระบวนการพิจารณาของสภาขุนนาง ก็ยึดหลักเกณฑ์เช่นเดียวกับกระบวนการพิจารณาในศาลยุติธรรมกล่าวคือ มีคู่ความทั้งสองฝ่าย โดยฝ่ายผู้กล่าวหาได้แก่ Managers ในนามของสภาสามัญและฝ่ายที่ถูกกล่าวหาคือผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองรวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้พิพากษาที่ถูกกล่าวหาดังกล่าวโดย Managers ต้องชี้แจงแถลงข้อเท็จจริงตามคำฟ้องภายในขอบเขตที่กล่าวหา (Articles of Impeachment) ทางด้านผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิแต่งตั้งทนายความ หรือที่ปรึกษาเข้าเป็นคู่ความ เพื่อคัดค้านหรือโต้แย้งข้อกล่าวหาและมีสิทธิอ้างพยานหลักฐานสนับสนุนข้อคัดค้านในชั้นพิจารณานี้ได้⁷ และในกรณีถ้าผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งขุนนาง (Peers) ประธานในการพิจารณาคดี ได้แก่ Lord High Steward ซึ่งพระมหากษัตริย์เป็นผู้แต่งตั้งแต่หากผู้ถูกกล่าวหาดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาสามัญ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้พิพากษา ประธานในการพิจารณาคดีได้แก่ Lord Chancellor หรือ Lord Speaker ของสภาขุนนาง

⁷ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. เรื่องเดียวกัน เชิงอรรถที่ 3, หน้า 37.

ในการรับฟังพยานหลักฐานสภาขุนนางจะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น เพื่อทำหน้าที่รับฟัง และพิเคราะห์พยานหลักฐานทั้งหมดที่เกี่ยวกับประเด็นแห่งคดีแล้วรายงานต่อสภาขุนนางเท่านั้น หลังจากนั้นสภาขุนนางจะมีการอภิปรายแยกพิจารณาแต่ละข้อกล่าวหาตามที่ Managers ได้กล่าวหาฟ้องร้อง เมื่อสภาขุนนางได้รับฟังสมาชิกอภิปรายเสร็จแล้วก็จะทำการวินิจฉัยตัดสินว่าผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดตามข้อกล่าวหาในแต่ละข้อกล่าวหาหรือไม่ ซึ่งสภาขุนนางจะพิจารณาแยกแต่ละบท (Articles of Impeachment) โดยวิธีการลงมติด้วยคะแนนเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาขุนนางที่เข้าร่วมประชุม⁸ ถ้าสภาขุนนางลงมติว่าไม่มีความผิดต้องยกเลิกระบวนการอิมพิชเมนต์ (Impeachment) แต่ถ้าหากลงมติว่ามีความผิดสภาสามัญต้องเรียกร้องให้สภาขุนนางตัดสินลงโทษผู้ถูกกล่าวหาสามารถคัดค้านคำตัดสินได้

จ. ผลของคำตัดสิน

เมื่อสภาขุนนางได้ตัดสินตามกระบวนการอิมพิชเมนต์ (Impeachment) แล้ว หากสมาชิกสภาขุนนางลงมติเห็นชอบว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่ได้กระทำความผิด กระบวนการอิมพิชเมนต์ (Impeachment) ก็เป็นอันยุติลง แต่ถ้าสภาขุนนางเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดจริงสภาขุนนางต้องมีคำพิพากษาลงโทษผู้ถูกกล่าวหา⁹ และถือว่าเป็นที่สุดโดยไม่มีการอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษานั้นอีก

ผลของคำพิพากษาตามกระบวนการอิมพิชเมนต์ (Impeachment) ดังกล่าวนอกจากผู้ถูกกล่าวหาจะถูกปลดออกจากตำแหน่ง เสื่อมเสียชื่อเสียงเกียรติยศแล้ว สภาขุนนางมีอำนาจกำหนดโทษทางอาญา เช่น โทษปรับ (fine) จำคุก (imprisonment) หรือประหารชีวิต (execute) ตามที่เห็นสมควรก็ได้

ผลการตัดสินตามกระบวนการอิมพิชเมนต์ (Impeachment) ในระยะเริ่มแรกไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากมีข้อจำกัดความคิดที่เป็นเหตุกล่าวหาเฉพาะความผิดทางอาญาเท่านั้น ไม่รวมถึงความผิดอื่น ๆ และกษัตริย์ของอังกฤษยังทรงขัดขวางไม่ให้มีการฟ้องร้อง โดยใช้วิธียุบสภาหรือไม่เรียกประชุมสภา ทำให้สภาสามัญไม่สามารถดำเนินกระบวนการอิมพิชเมนต์ (Impeachment) ได้ ประกอบกับกษัตริย์มีอำนาจอภัยโทษรัฐมนตรีผู้กระทำความผิดได้ ตัวอย่างเช่น

⁸ Brendan C. Fox. "Impeachment : The Justiciability of Challenges to the Senate Rules of Procedure For Impeachment Trials" *George Washington Law Review*. 60, June 1992, p. 8. อ้างถึงใน กานดา สิริฤทธิภักดี. "การนำระบบอิมพิชเมนต์มาใช้ในประเทศไทย" วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539, หน้า 222.

⁹ กานดา สิริฤทธิภักดี. "การนำระบบอิมพิชเมนต์มาใช้ในประเทศไทย" วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2539, หน้า 202.

คดี Lord Danby สมัยพระเจ้าชาร์ลส์ที่ 2 ที่ถูกรัฐสภากล่าวหาในข้อหาบงกชต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรงและความผิดอาญาอื่น ๆ แต่กลับได้รับอภัยโทษ

จากปัญหาและอุปสรรคดังกล่าว ต่อมาในศตวรรษที่ 17 ได้มีการปรับเปลี่ยนและขยายหลักเกณฑ์การฟ้องร้องกล่าวหาตามกระบวนการอิมพิชเมนต์ให้กว้างขวางรัดกุม และยุติธรรมยิ่งขึ้น โดยรัฐสภาได้ลดอำนาจของกษัตริย์ที่จะไม่เรียกประชุมสภาและกรณีที่ยุบสภา จะต้องมิหลักเกณฑ์และเหตุผลที่ชัดเจนและในปี ค.ศ. 1701 รัฐสภาได้ออกกฎหมายเรียกว่า The Act of Settlement 1701 โดยบัญญัติห้ามไม่ให้กษัตริย์อภัยโทษและนิรโทษกรรมแก่รัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหา และสภาขุนนางได้ตัดสินแล้วตามกระบวนการอิมพิชเมนต์ (Impeachment) จึงส่งผลให้ผลของคำตัดสินมีการบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลเป็นอย่างดี

1.2 ระบบการตรวจสอบโดยรัฐสภา (Impeachment) ในประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีระบบการปกครองแบบประธานาธิบดี (Presidential system) ในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 ได้มีการกำหนดระบบอิมพิชเมนต์ (Impeachment) ในการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดขณะดำรงตำแหน่งหน้าที่ ซึ่งเป็นวิธีเดียวที่สามารถควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ (The Framers) ได้รับแนวความคิดของการบังคับใช้วิธีการอิมพิชเมนต์ (Impeachment) มาจากประเทศอังกฤษ ได้นำมาเสนอในระหว่างการประชุมร่างรัฐธรรมนูญที่เมืองฟิลาเดลเฟีย ปี ค.ศ. 1787 ซึ่งได้มีการนำมาบัญญัติใช้ในรัฐธรรมนูญดังกล่าว แต่มิได้มีขอบเขตอำนาจการตัดสินและลงโทษอย่างกว้างขวางเช่นเดียวกับประเทศอังกฤษ โดยคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีแนวความคิดไม่เชื่อว่าผู้บริหารจะกระทำความผิดมิได้ และต้องการสร้างให้ฝ่ายบริหารมีความรับผิดชอบ และมีความเข้มแข็งในการบริหารบ้านเมือง จึงมีความจำเป็นต้องมีการควบคุมตรวจสอบอำนาจของประธานาธิบดี โดยเหตุผลดังกล่าวจึงทำให้ผู้ร่างรัฐธรรมนูญกำหนดกลไกในการควบคุมการใช้อำนาจโดยมิชอบของฝ่ายบริหาร เรียกว่า “ระบบอิมพิชเมนต์” (Impeachment System)

จากประวัติศาสตร์ 200 ปีเศษของสหรัฐอเมริกาดังแต่ ค.ศ. 1789 เป็นต้นมา สภาผู้แทนราษฎรเริ่มดำเนินการฟ้องจับ 50 คน มีผู้ถูกดำเนินคดีโดยวุฒิสภา (Senate) ทั้งสิ้นเพียง 17 คน ในจำนวนนี้เป็นกรกล่าวหาประธานาธิบดี 2 ครั้ง (ประธานาธิบดี Andrew Johnson ปี 1868 และ Richard Nixon ปี 1974) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม 1 ครั้ง สมาชิกวุฒิสภา 1 ครั้ง และผู้พิพากษา 13 ครั้ง (ผู้พิพากษา 2 คน ลาออกก่อนที่จะพิจารณาคดี) โดยในจำนวนนี้มีการลงมติให้ถอดถอนจากตำแหน่งจริงเพียง 4 คน เท่านั้นคือ ผู้พิพากษา ส่วนประธานาธิบดี Richard Nixon นั้นจึงลาออกจากตำแหน่งก่อนครบวาระส่วนที่เหลือ ก็มีการพยายามใช้กระบวนการอิมพิชเมนต์ (Impeachment)

แต่ไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากไม่ได้รับการสนับสนุนจากสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives)¹⁰ การบังคับใช้กระบวนการอิมพิชเมนต์ (Impeachment) โดยรัฐสภาที่ผ่านมานับแต่รัฐธรรมนูญประกาศใช้ รัฐสภาได้ใช้อำนาจนี้อย่างเหมาะสม โดยคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความเห็นว่าการได้สวนฟ้องร้องเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่งในทางการเมือง เป็นเรื่องที่เกิดจากการใช้อำนาจที่มีขอบข่ายกฎหมาย (Abuse of Power) หรือฝ่าฝืนขอบเขตที่ได้รับมอบหมายจากมหาชน ซึ่งถือว่ากระบวนการอิมพิชเมนต์ (Impeachment) เป็นเรื่องทางการเมืองไม่ใช่ทางตุลาการ และความเสียหายของผู้กระทำความผิดมีผลกระทบต่อสังคมโดยตรง ผลของคำตัดสินลงโทษจำกัดแต่เพียงถอดถอนออกจากตำแหน่ง รวมถึงตัดสิทธิประโยชน์อันพึงได้รับเท่านั้น มิใช่เป็นการลงโทษทางอาญา ซึ่งฐานความผิดที่กล่าวหาโดยรัฐสภาไม่จำเป็นต้องเป็นความผิดทางอาญาเสมอไป¹¹ ระบบอิมพิชเมนต์ มีกระบวนการตรวจสอบดังนี้

ก. องค์การ

(1) ผู้กล่าวหาได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) มีอำนาจที่จะฟ้องผู้ที่ถูกกล่าวหาออกจากตำแหน่งโดยวิธีการอิมพิชเมนต์ (Impeachment) แต่เพียงผู้เดียว ซึ่งหากสภาผู้แทนราษฎรพบว่ามีความผิด ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดก็จะทำการกล่าวหาฟ้องร้องไปยังวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไปตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 บทที่ 1 มาตรา 2 โดยถือว่าเป็นขั้นตอนแรกในการริเริ่มกระบวนการ อิมพิชเมนต์ (Impeachment)

(2) ผู้ถูกกล่าวหา ได้แก่ ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี ข้าราชการพลเรือนของรัฐ ผู้พิพากษา และรวมถึงตลอดถึงสมาชิกสภาองเกรส ข้าราชการทหาร และสมาชิกวุฒิสภา¹² และแม้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้ลาออกจากตำแหน่งก่อนจะมีการกล่าวหาฟ้องร้อง รัฐสภาสามารถดำเนินการกล่าวหาฟ้องร้องภายหลังจากผู้ถูกกล่าวหาลาออกจากตำแหน่งก็ได้ ซึ่งหากปรากฏว่ามีความผิดจริง ก็ให้มีคำสั่งไล่ออกและตัดสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับ¹³

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 232.

¹¹ กขวรรณ จันทรเณร. เรื่องเดียวกัน, หน้า 48.

¹² รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 บทที่ 2 มาตรา 4 บัญญัติว่า “ประธานาธิบดี รองประธานาธิบดี และข้าราชการพลเรือนทุกคนของสหรัฐอเมริกา จะต้องออกจากตำแหน่งหากถูกฟ้องขับจากตำแหน่งและถูกตัดสินว่าบกพร่อง รับสินบน หรือกระทำความผิดอาญาร้ายแรงอื่น ...”

¹³ Fimange & Mangrum. “Removal of The President : Resignation and The Procedural Law of Impeachment” *Duke Law Journal*. 1023, 1974, p.1091 – 1092. quoted in Michael. Serharht, “The Constitutional Limits to Impeachment and Its Alternatives” *The Law Review*. 68, November 1989, p.95 อ้างถึงใน กานดา สิริฤทธิภักดี. เรื่องเดียวกัน, หน้า 237.

(3) ผู้สอบสวนและตัดสิน ได้แก่ วุฒิสภา (Senate) โดยสภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ทำการกล่าวหา ฟ้องร้อง ส่งเรื่องไปยังวุฒิสภา เพื่อนำไปสู่การไต่สวนพิจารณาและตัดสินคดี ซึ่งการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นสอบสวนและตัดสินคดี ในระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment) รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 บทที่ 2 มาตรา 4¹⁴ ได้กำหนดให้วุฒิสภา (Senate) เป็นผู้มีอำนาจสอบสวนและตัดสิน แต่เพียงองค์กรเดียวตามที่สภาผู้แทนราษฎรกล่าวหา ฟ้องร้องว่ากระทำความผิดตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

ข. ความผิดที่ถูกกล่าวหา

ความผิดที่เป็นเหตุแห่งการกล่าวหาตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) นั้น รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1787 บทที่ 2 มาตรา 4 ได้กำหนดฐานความผิดไว้มีอยู่ด้วยกัน 3 ฐานความผิดคือ

(1) ความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติ (Treason) หมายถึง การก่อสงครามกับสหรัฐอเมริกาหรือให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนเข้าข้างกับฝ่ายตรงข้าม

(2) ความผิดฐานรับสินบน (Bribery) หมายถึง การให้หรือการยอมรับสิ่งตอบแทนเพื่อประโยชน์ที่จะได้รับของทางราชการ มีผลทำให้ผู้รับสินบนกระทำการโดยมิชอบ

(3) ความผิดอาญาชั้นสูง (High Crimes and Misdemeanors) ความผิดฐานนี้เป็นการกล่าวหาว่าประพฤติไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่มิใช่มีรากฐานมาจากความผิดในกฎหมายอาญาทั่วไป ซึ่งแบ่งได้ 3 ประเภทคือ

(3.1) การใช้อำนาจในตำแหน่งเกินขอบเขต เพื่อให้หน่วยงานอื่นของรัฐเสื่อมเสีย เช่น ประธานาธิบดี Andrew Johnson ถูกกล่าวหาว่าใช้อำนาจเกินขอบเขต และไม่เคารพเอกลิทธิของสภาองเกรส

(3.2) มีพฤติกรรมไม่ถูกต้องหรือขัดต่อหน้าที่อย่างร้ายแรง และไม่ตรงตามจุดประสงค์ของตำแหน่ง เช่น ไม่พิจารณาคดีอย่างเป็นกลาง ใช้อิทธิพลทางการเมืองเหนือพฤติกรรมในการดำเนินคดี

(3.3) ใช้อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งเพื่อจุดประสงค์ไม่ถูกต้อง หรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัว เช่น ผู้พิพากษา James H. Peck ถูกกล่าวหาในปี ค.ศ. 1826 ว่าตัดสินจำคุกนักกฎหมายที่วิจารณ์คำพิพากษาของตนเองฐานละเมิดอำนาจศาลโดยอคติ

¹⁴ รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาบทที่ 1 มาตรา 3 บัญญัติว่า “วุฒิสภามีอำนาจพิจารณาคดีฟ้องจับจากตำแหน่งแต่เพียงผู้เดียว...และบุคคลใดจะถูกตัดสินว่ากระทำความผิดโดยคะแนนเสียงต่ำกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกที่มาร่วมประชุมไม่ได้”

จะเห็นได้ว่าฐานความผิดที่กล่าวหาตามวิธีการอิมพิชเมนต์ (Impeachment) ไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำผิดทางอาญาเท่านั้น และในศตวรรษที่ 14 ใช้ความผิดอาญาและลหุโทษระดับสูง (High Crimes and Misdemeanors) ซึ่งมีความหมายแตกต่างไปจากความผิดอาญาและความผิดลหุโทษโดยทั่วไป โดยเห็นว่าหากเป็นการกระทำความผิดมีลักษณะบ่อนทำลายประเทศชาติหรือระบบรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้วย่อมกล่าวหาฟ้องร้องเพื่อปลดจากตำแหน่งได้

ก. การกล่าวหา

สำหรับวิธีการการกล่าวหาในรัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาไม่ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ แต่ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ที่เริ่มกล่าวหาโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งที่กล่าวหาต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรโดยที่ประชุมก็จะแต่งตั้งให้มีคณะกรรมการยุติธรรม (The Judiciary Committee) ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่สืบสวนหาข้อเท็จจริงตามที่กล่าวหาว่ามีมูลกระทำผิดหรือไม่ กระบวนการพิจารณาในขั้นนี้ไม่มีหลักปฏิบัติแน่นอนตายตัว พยานหลักฐานอาจได้มาจากการค้นหาของคณะกรรมการหรือจากลูกขุนใหญ่ (Grand Jury) หรือโดยวิธีการได้มาจากแหล่งอื่น ๆ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจเรียกพยานหลักฐาน ทั้งพยานเอกสารและพยานวัตถุ มาพิจารณาในขั้นนี้ได้ หากผู้ใดฝ่าฝืนอำนาจของคณะกรรมการย่อมมีโทษ¹⁵

คณะกรรมการยุติธรรม (The Judiciary Committee) อาจได้รับการแต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือนุคคลภายนอกที่เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมาย โดยมีหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายและพยานหลักฐานต่าง ๆ หากคณะกรรมการยุติธรรม เห็นว่าผู้ถูกกล่าวหา มีความผิดตามข้อกล่าวหา ก็ต้องรายงานต่อที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยเสนอคำฟ้องเป็นข้อ ๆ เรียกว่า “The Articles of Impeachment” ซึ่งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรต้องเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปรายว่าเห็นชอบตามข้อกล่าวหา และสมควรที่จะต้องฟ้องร้องผู้ถูกกล่าวหาเพื่อปลดจากตำแหน่งหรือไม่ การลงมติของที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะลงมติรวมกันทุกข้อกล่าวหา หรือจะแยกลงมติแต่ละข้อกล่าวหาก็ได้ ซึ่งที่ประชุมอาจจะแก้ไขหรือลงมติกเลิความผิดข้อกล่าวหาข้อใดข้อหนึ่งก็ได้แต่จะเพิ่มบทความผิดไม่ได้ เพราะแต่ละบทข้อกล่าวหาในนั้นต้องผ่านการสืบสวนหาความจริงของกรรมการมาแล้ว และเพื่อใช้เป็นพยานหลักฐานยืนยันได้ในชั้นพิจารณาของวุฒิสภา อีกขั้นตอนหนึ่ง มติการลงคะแนนนั้นต้องเป็นไปตามเสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกที่มาประชุมขณะนั้น จึงจะมีผลใช้บังคับได้ และเมื่อที่ประชุมได้ลงมติตามข้อกล่าวหาที่ประชุมจะไม่รับฟังพยานหลักฐานอื่นใดเพิ่มเติมอีก ซึ่งหากที่ประชุมลงมติตามคำแนะนำของคณะกรรมการยุติธรรม จะต้องอ้าง

¹⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (Impeachment)” วารสารกฎหมาย. ปีที่ 17, เล่ม 3. กันยายน 2540, หน้า 110.

ข้อเสนอแนะไว้ในร่างคำฟ้องที่กล่าวหา ทั้งจะต้องส่งคำฟ้องข้อกล่าวหา (The Bill of Impeachment) ไปยังวุฒิสภา (Senate) เพื่อทำการพิจารณาและตัดสิน โดยการลงคะแนนใช้เสียงข้างมากธรรมดา สิ่งสำคัญที่คณะกรรมการยุติธรรมและที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรจะต้องระมัดระวังเป็นพิเศษคือ การลงมติโดยอาศัยมติของพรรค เพราะจะทำให้ประชาชนหรือวุฒิสภาสงสัยในพฤติกรรมว่า เป็นเรื่องการเมืองระหว่างพรรค ดังนั้น คุณพิณิจ โดยอิสระของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนจึงถือว่าเป็นสิ่งสำคัญ¹⁶

หน้าที่ประการสุดท้ายของสภาผู้แทนราษฎร ในการกล่าวหาดังกล่าวคือจะต้องแต่งตั้งคณะบุคคลที่เรียกว่า Managers ซึ่งมีฐานะเป็นที่ปรึกษาของสภาผู้แทนราษฎรเข้าไปเป็นคู่ความฝ่ายที่ทำหน้าที่กล่าวหาฟ้องร้อง เพื่อเป็นตัวแทนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นพิจารณาและตัดสินของวุฒิสภา โดย Managers ดังกล่าว จะมีผู้ช่วยเหลือมาจากคณะกรรมการยุติธรรมที่สืบสวนและเสนอ The Articles of Impeachment นั้นเอง¹⁷

ง. การสอบสวนและตัดสิน

การสอบสวนและตัดสิน รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา ค.ศ. 1789 บทที่ 1 มาตรา 3 วรรค 6 กำหนดให้วุฒิสภา (Senate) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาและมีคำวินิจฉัยตัดสินข้อกล่าวหา โดยถือว่าทำหน้าที่เสมือนศาลพิเศษ (Tribunal for Trial) เฉพาะการพิจารณาคดีอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ซึ่งเป็นกระบวนการกึ่งตุลาการ (Quasi judicial)

การดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นไต่สวน และตัดสินของวุฒิสภานั้น จะต้องเริ่มจากการกล่าวหาของสภาผู้แทนราษฎรโดย Managers ที่ได้รับแต่งตั้งขึ้นให้ทำหน้าที่แทนคล้ายกับอัยการ ซึ่งกระบวนการพิจารณาก็ดำเนินการเหมือนศาลธรรมดาทั่วไป ซึ่งประกอบด้วยการไต่สวนเพื่อค้นหาความจริงตามคำฟ้องที่กล่าวหาเป็นข้อ ๆ ที่เรียกว่า “The Articles of Impeachment” โดยเปิดโอกาสให้คู่ความทั้งสองฝ่ายกล่าวอ้างและคัดค้านพร้อมกับอ้างพยานหลักฐาน เพื่อสนับสนุนข้ออ้างของแต่ละฝ่ายโดยมีลักษณะเช่นเดียวกับการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรม ซึ่งผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิแต่งตั้งผู้แทนหรือทนายความได้ และประชาชนมีสิทธิเข้ารับฟังการพิจารณาได้ ส่วนหลักเกณฑ์การรับฟังพยานหลักฐานนั้นประธานศาลสูงสุดจะเป็นผู้วางกฎเกณฑ์ แต่การรับฟังพยานโดยคำวินิจฉัยของประธานศาลสูงสุดนั้น อาจถูกวุฒิสมาชิกโดยเสียงข้างมากลงมติกลับคำวินิจฉัยได้ และที่ประชุมวุฒิสภาจะแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น 12 คน ให้มีหน้าที่รับฟังพยานหลักฐานในชั้นพิจารณาและรายงานต่อที่ประชุมสภาเปรียบเสมือนการตั้งคณะลูกขุน (Jury) ของศาลยุติธรรม โดยอำนาจหน้าที่ของ

¹⁶ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. เรื่องเดียวกัน เจียงอรรถที่ 3, หน้า 43.

¹⁷ กานดา สิริฤทธิภักดี. เรื่องเดียวกัน, หน้า 255.

คณะกรรมการการของวุฒิสภาที่แต่งตั้งขึ้นนั้น ถูกจำกัดให้เฉพาะการรับฟังพยานหลักฐานและคำให้การของพยานเท่านั้น โดยไม่สามารถทำคำแนะนำที่เป็นการสรุปว่า ผู้ถูกกล่าวหามีความผิดหรือบริสุทธิ์ที่ไม่ได้มีการกล่าวหาได้

จ. ผลของคำตัดสิน

กระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ของสหรัฐอเมริกาจำกัดเพียงการถอดถอนออกจากตำแหน่ง แต่ภายหลังจากถูกถอดถอนหากมีพยานหลักฐานพอที่จะพิสูจน์ได้ว่ามีความผิดอาญาก็ยังอยู่ในฐานะบุคคลธรรมดาที่จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีทางอาญาได้อีก ซึ่งต่างจากระบบ อิมพีชเมนต์ (Impeachment) ของประเทศอังกฤษที่ให้มผลลงโทษทางอาญาได้เลย¹⁸

ผลการตัดสินตามกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ของสหรัฐอเมริกานั้น จำกัดเฉพาะการถอดถอนออกจากตำแหน่งและตัดสิทธิประโยชน์ที่จะได้รับในอนาคตเท่านั้น ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกา มีอำนาจในการลดหย่อนผ่อนโทษตลอดจนยกโทษแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ แต่อำนาจดังกล่าวไม่สามารถนำมาใช้บังคับกับกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ได้ เพราะรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา¹⁹ มิได้บัญญัติให้อำนาจแก่ประธานาธิบดีที่จะลดหย่อนผ่อนโทษ หรือยกโทษต่อผู้ที่รัฐสภาดำเนินกระบวนการพิจารณาขับออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งถือเป็นข้อยกเว้นอำนาจการให้ยกโทษหรือลดหย่อนผ่อนโทษของประธานาธิบดี²⁰

ในส่วนการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายหลังจากผ่านกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) แล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกาได้จัดตั้งแผนกคดีพิเศษสำหรับพิจารณาคดีดังกล่าวในศาลยุติธรรมซึ่งให้ความสำคัญในระบบการสอบสวน โดยกำหนดให้องค์กรอัยการมีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญ ในการเข้ามารับผิดชอบต่อการดำเนินคดีอาญาในฐานะตัวแทนของประชาชน ผู้เสียหายไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาโดยตรง แต่มีอำนาจร้องทุกข์กล่าวโทษต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ อัยการ และศาล (Magistrate) ในความผิดซึ่งมีโทษปานกลางหรือยื่นคำร้องทุกข์ต่อคณะลูกขุน

¹⁸ รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาบทที่ 1 มาตรา 3 วรรค 7 บัญญัติว่า "...คำวินิจฉัยในคดีฟ้องขับจากตำแหน่งนั้นจะมีขอบเขตมากกว่าการถอดถอนออกจากตำแหน่ง และการให้ขาดคุณสมบัติที่จะมีและอยู่ในตำแหน่งอันมีเกียรติ ตำแหน่งที่ได้รับความไว้วางใจหรือที่มีลักษณะการของสหรัฐอเมริกาไม่ได้ แต่อย่างไรก็ตามผู้ที่ถูกตัดสินว่ากระทำผิดนั้นยังคงอาจถูกฟ้องร้องพิจารณาคดีพิพากษาและลงโทษตามกฎหมายได้"

¹⁹ รัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกา บทที่ 2 มาตรา 2 วรรค 1 บัญญัติว่า "ให้ประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาใช้อำนาจลดหย่อนผ่อนโทษหรือยกโทษแก่การกระทำผิดที่ทำต่อสหรัฐอเมริกา ยกเว้นในกรณีการถูกฟ้องขับจากตำแหน่ง..."

²⁰ กานดา สิริฤทธิภักดี. เรื่องเดียวกัน, หน้า 265 – 266.

ในความผิดอาญาร้ายแรง เพื่อให้ศาลและคณะลูกขุนทำการไต่สวนมูลฟ้องและดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลที่มีอำนาจต่อไป ในการดำเนินคดีอาญาดังกล่าวอัยการมีบทบาทตั้งแต่ชั้นสอบสวนฟ้องร้องตลอดจนชั้นบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล ซึ่งในทางปฏิบัติอัยการจะไม่ดำเนินการสอบสวนคดีด้วยตนเอง แต่จะทำหน้าที่ควบคุมการสอบสวนของตำรวจอีกชั้นหนึ่ง ในกรณีที่ตำรวจไม่ดำเนินการจับกุมหรือสอบสวนผู้กระทำความผิด อัยการก็สามารถฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้ทันที โดยไม่ต้องรอให้มีการสอบสวนจากตำรวจก่อน โดยอัยการจะฟ้องร้องต่อศาลโดยตรงด้วยวิธีการยื่นฟ้องที่เรียกว่า Information หรืออาจจะขอให้ลูกขุนรับฟ้อง (Grand Jury) ให้ออกคำสั่งที่เรียกว่า "Indictment" ก็ได้ ซึ่งวิธีการฟ้องอย่างหลังนี้ใช้กันมากในสหรัฐอเมริกา โดยเฉพาะในความผิดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ทั้งนี้ โดยตำรวจไม่จำเป็นต้องมีส่วนเกี่ยวข้องในการสืบสวนสอบสวนผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด เพราะพยานหลักฐานต่อหน้าลูกขุนนั้นเป็นความลับร่วมกันแต่เพียงระหว่างพยาน อัยการและลูกขุนเท่านั้น โดยการดำเนินคดีอาญาของอัยการถือหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ ซึ่งอัยการสามารถใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางในการดำเนินคดีอาญาทุกคดี ซึ่งรวมถึงคดีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการด้วย

ในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายหลังจากถูกถอดถอนด้วยระบบอิมพิชเมนต์ (Impeachment) แล้ว มีกระบวนการเริ่มต้นจากการที่อัยการสูงสุดเมื่อได้รับข้อมูล (Information) พยานหลักฐาน เกี่ยวกับการกระทำความผิดของผู้ถูกกล่าวหาแล้ว ก็จะพิจารณา ว่าเรื่องดังกล่าวมีมูลเพียงพอที่จะทำการสอบสวนหรือไม่ ถ้าหากอัยการสูงสุดเห็นว่ามิใช่เหตุผลเพียงพอ ก็ให้เริ่มทำการสอบสวน เมื่อได้ทำการสอบสวนเสร็จสิ้นหรือภายใน 90 วัน นับแต่วันเริ่มทำการสอบสวน อัยการสูงสุดจะต้องรายงานและยื่นคำร้องต่อศาลพิเศษ (The Special Division Court) เพื่อให้แต่งตั้งอัยการอิสระ (Independent Counsel) แต่ถ้าอัยการสูงสุดเห็นว่าเรื่องดังกล่าว ไม่มีเหตุผลเพียงพอที่จะต้องทำการสอบสวน อัยการสูงสุดจะต้องแจ้งคำวินิจฉัยของตนไปยังศาลพิเศษและในกรณีเช่นนี้ศาลพิเศษก็ไม่มีอำนาจที่จะแต่งตั้งอัยการอิสระได้ และนอกจากนี้ยังมีกรณี ที่สมาชิกสภาองเกรสสามารถร้องขอให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องแต่งตั้งอัยการอิสระได้เช่นกัน เมื่ออัยการสูงสุดได้รับคำร้องแล้วจะดำเนินการตามที่สมาชิกสภาองเกรสร้องขอหรือไม่ก็ได้ แล้วต้องแจ้งให้สภาองเกรสทราบภายใน 30 วัน นับจากวันที่ได้รับคำร้องถึงเหตุผลที่ได้ยื่นคำร้องให้ศาลแต่งตั้งอัยการอิสระหรือไม่ หากอัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องต่อศาลตามที่สมาชิกสภาองเกรสเสนอ อัยการสูงสุดก็ต้องทำรายงานชี้แจงเหตุผลของการ ไม่ยื่นคำร้องต่อศาลโดยละเอียด

เมื่ออัยการสูงสุด ยื่นคำร้องต่อศาลพิเศษ (The Special Division Court) เพื่อแต่งตั้งอัยการอิสระแล้วศาลพิเศษจะตั้งอัยการอิสระขึ้นพร้อมกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ ซึ่งอัยการอิสระมีอำนาจเต็มที่โดยอิสระที่จะทำการสอบสวนฟ้องร้อง รวมถึงดำเนินการต่าง ๆ ในขั้นตอนพิจารณาของลูกขุนใหญ่ ตลอดจนการสอบสวนฟ้องร้องการดำเนินคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจจนกว่า

คดีจะถึงที่สุด รวมทั้งการอุทธรณ์ ฎีกา ซึ่งกระทำในนามของรัฐบาลกลาง อีกทั้งมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจในการยุติการดำเนินคดีไม่ว่าจะอยู่ในขั้นตอนใดก็ได้ โดยดำเนินการให้สอดคล้องกับนโยบายของกระทรวงยุติธรรม และเมื่อเรื่องใดอยู่ในอำนาจของอัยการอิสระแล้ว อัยการสูงสุดและกระทรวงยุติธรรมจะต้องยุติการสอบสวนและการดำเนินการใดๆ เกี่ยวกับเรื่องนั้นเป็นการชั่วคราว²¹

2. ระบบการตรวจสอบโดยศาล

การตรวจสอบการทุจริตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น นอกจากจะตรวจสอบโดยองค์กรรัฐสภาซึ่งเรียกว่า อิมพีชเมนต์ (Impeachment) แล้ว ยังมีระบบการตรวจสอบการทุจริตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยองค์กรศาล ซึ่งมีอยู่ 3 กรณี คือ

1. ระบบศาลพิเศษ ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ²² เช่น ประเทศฝรั่งเศส เดนมาร์ก กรีซ เป็นต้น
2. ระบบศาลปกติ เป็นการพิจารณาคดีโดยศาลสูง เช่น ประเทศเบลเยียม โปรตุเกส เนเธอร์แลนด์ เป็นต้น ส่วนการพิจารณาโดยศาลปกติที่มีกระบวนการปกติเหมือนการดำเนินคดีอาญาทั่วไป เช่น ประเทศญี่ปุ่น อินเดีย สวิตเซอร์แลนด์ เป็นต้น
3. ระบบศาลรัฐธรรมนูญ เป็นการพิจารณาคดีโดยศาลรัฐธรรมนูญ เช่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน อิตาลี ออสเตรีย เป็นต้น

2.1 ระบบการตรวจสอบโดยศาลพิเศษ ของประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศหนึ่งที่ใช้รูปแบบการปกครองกึ่งรัฐสภากึ่งประธานาธิบดี รูปแบบการปกครองของฝรั่งเศสแม้จะให้อำนาจฝ่ายบริหารอยู่มาก แต่ยังคงยึดหลักการตรวจสอบถ่วงดุลเพื่อมิให้ฝ่ายบริหารใช้อำนาจโดยมิชอบ โดยมีระบบการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยศาลพิเศษ โดยแยกออกจากกระบวนการดำเนินคดีอาญาจากศาลยุติธรรมปกติ ซึ่งใกล้เคียงกับระบบการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย ผู้เขียนจึงขอนำระบบของประเทศฝรั่งเศสมาทำการศึกษาแทนกลุ่มประเทศทั้งหลายที่ใช้ระบบนี้

²¹ บุญชัย ฐรีเสถียร. "หลักการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาล" วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541, หน้า 102-103.

²² Bigaut Christian. La Responsabilité pénale des hommes politiques, Paris : L.G.D.J., 1996, pp. 158 – 161. อ้างถึงใน สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วิวัฒน์กุล. คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, 2545, หน้า 159.

ก่อนการปฏิวัติในฝรั่งเศสเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบโดยตรงต่อกษัตริย์ในกรณีที่เกิดการกระทำผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ต่อมาภายหลังการปฏิวัติฝรั่งเศส ได้มีการจัดตั้งศาลพิเศษ เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม ค.ศ. 1789 โดยใช้ชื่อว่า “ศาลยุติธรรมชั้นสูง”²³ (La Haute Cour de Justice) เพื่อกระทำการพิจารณา คดีความผิดทางอาญาของนักการเมืองระดับสูง ศาลยุติธรรมชั้นสูงซึ่งเป็นศาลพิเศษได้ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับของประเทศฝรั่งเศส ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1789 จนกระทั่งรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสฉบับปัจจุบันที่เรียกว่า รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 มีการแก้ไขเพิ่มเติม เมื่อ ค.ศ. 1993 ในหมวดที่ 9 มาตรา 67 และ 68 ใหม่ ให้มีการแยกศาลสำหรับพิจารณาคดีผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองออกเป็น 2 ศาล คือ

(1) ศาลยุติธรรมชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) สำหรับพิจารณาคดีประมุขแห่ง รัฐคือประธานาธิบดีถูกกล่าวหาว่า กระทำการทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง (haute trahison)

(2) ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ²⁴ (La Cour de Justice de la République) สำหรับ พิจารณาคดีสมาชิกแห่งคณะรัฐบาลคือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ที่ถูกกล่าวหาว่าได้กระทำความผิด อาญาที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ (Les crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions)

ซึ่งเดิมก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าว ประธานาธิบดีและบรรดารัฐมนตรี ทั้งหลายรวมทั้งนายกรัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหา ให้ต้องรับผิดชอบทางอาญาจะได้รับการพิจารณาคดีโดยศาล พิเศษเช่นเดียวกันได้แก่ ศาลยุติธรรมชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) ซึ่งตุลาการของศาลได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกสภาซ็เนตที่ได้รับเลือกตั้งจากสภาที่ตนเป็นสมาชิกให้ เป็นตุลาการ ในตำแหน่งจำนวนสภาละ 12 คน และตุลาการสำรองจำนวนสภาละ 6 คน ศาลยุติธรรมชั้นสูงจึงมี ตุลาการในตำแหน่งจำนวน 24 คน และตุลาการสำรอง 12 คน แต่ปรากฏว่าการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมืองระดับสูงทั้งหลายดังกล่าวไม่มีประสิทธิภาพแต่อย่างใด กล่าวคือ นับแต่ปี ค.ศ. 1958 ที่มีการจัดตั้งสาธารณรัฐที่ 5 เป็นต้นมา ได้มีการดำเนินคดีอาญากับรัฐมนตรีในศาลยุติธรรมชั้นสูง เพียงครั้งเดียวคือ คดีที่ชื่อว่า “Carrefour du Développement” ซึ่งเป็นคดีที่อดีตรัฐมนตรีกระทรวง แห่งความร่วมมือคือ Mr. Christian Nucci ถูกดำเนินคดีอาญา แต่ในชั้นได้สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ใต้สวนข้อเท็จจริง (La Commission d' Instruction) ซึ่งประกอบด้วย ผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษ (Les Magistrats du Siècle de La Cour de Cassation) ได้วินิจฉัยชี้ขาดเมื่อวันที่ 4 เมษายน ค.ศ. 1990

²³ แปลเป็นภาษาไทยว่า “ศาลยุติธรรมชั้นสูง” โดย สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 160.

²⁴ แปลเป็นภาษาไทยว่า “ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ” โดย สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 161.

สรุปว่าข้อกล่าวหาสำคัญบางข้อกล่าวหาไม่มีมูลความผิดส่วนข้อกล่าวหาอื่นนั้นได้รับนิรโทษกรรมความผิดจากรัฐสภา

ภายหลังจากคดีดังกล่าวแล้วจึงได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ ค.ศ. 1958 เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ด้วยการกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลพิเศษเพิ่มขึ้นอีก 1 ศาล คือศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République) เพื่อพิจารณาคดีที่สมาชิกของคณะรัฐบาลคือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องรับผิดชอบ²⁵

ในปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสมีศาลพิเศษที่ดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง 2 ศาลคือ

- (1) ศาลยุติธรรมชั้นสูง สำหรับดำเนินคดีประธานาธิบดี
- (2) ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ สำหรับดำเนินคดีรัฐมนตรี (รวมนายกรัฐมนตรี)

2.1.1 การดำเนินคดีประธานาธิบดี

ประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดเรื่องการดำเนินคดีประธานาธิบดีไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 มาตรา 67 และ 68 และมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยศาลยุติธรรมชั้นสูงตลอดจนข้อบังคับของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ใช้บังคับด้วย

การดำเนินคดีประธานาธิบดีในศาลยุติธรรมชั้นสูง (La Haute Cour de Justice) แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ

- ก. ขั้นตอนการกล่าวหาโดยรัฐสภา (Saisie)
 - ข. ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง (Instruction)
 - ค. ขั้นตอนการพิจารณาและตัดสินคดี (Débat et Jugement)
- โดยแยกพิจารณาดังนี้
- ก. ขั้นตอนการกล่าวหา²⁶

(1) ผู้กล่าวหา

ผู้กล่าวหา ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาโดยจะต้องลงมติอย่างเปิดเผย (scrutin public) เหมือนกันในญัตติข้อกล่าวหา (Vote identique) ซึ่งต้องมีคะแนนเสียงของสมาชิกแต่ละสภาเห็นด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของแต่ละสภา (majorité absolue et qualifiée)²⁷

²⁵ วีระ โลจายะ. “เอกสารประกอบการบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญชั้นสูงและสถาบันทางการเมือง 2 (ระบอบรัฐสภา)” มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, 23 สิงหาคม 2545.

²⁶ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2545, หน้า 161-163.

²⁷ Bigaut Christian, *ibid.*, p. 55. อ้างถึงใน สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 162.

(2) ผู้ถูกกล่าวหา

ผู้ถูกกล่าวหา ได้แก่ ประธานาธิบดี ในความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง (Haute Trahison) ซึ่งเป็นความผิดที่ไม่มีบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ในประมวลกฎหมายอาญาของฝรั่งเศส ตามปกติโดยทั่วไปแล้วประธานาธิบดีไม่ต้องรับผิดชอบในทางกฎหมายในการกระทำหน้าที่เว้นแต่เป็นการกระทำความผิดดังกล่าว

(3) ผู้พิจารณาข้อกล่าวหา

การพิจารณาข้อกล่าวหาเป็นอำนาจของรัฐสภา กฎหมายกำหนดให้ประธานสภาที่พิจารณาลงมติเป็นลำดับหลัง ต้องส่งมติดังกล่าวไปยังอัยการประจำศาลฎีกา²⁸ (Procureur général près de la Cour de Cassation) ซึ่งอัยการประจำศาลฎีกามีหน้าที่จะต้องส่งเรื่องข้อกล่าวหาดังกล่าวไปยังประธานศาลยุติธรรมชั้นสูง (Président de la Haute Cour de Justice) และประธานคณะกรรมการไต่สวน (Président de la commission d'instruction) โดยไม่มีอำนาจพิจารณาคดีแต่อย่างใด

ข. ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง

การไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นการสรุปข้อเท็จจริงก่อนตัดสินคดี อัยการประจำศาลฎีกามีหน้าที่ต้องส่งมติดังกล่าวทั้ง 2 ไปยังคณะกรรมการไต่สวนและศาลยุติธรรมชั้นสูงภายใน 24 ชั่วโมงนับแต่ได้รับข้อมติดังกล่าว

(1) องค์ประกอบของคณะกรรมการไต่สวน (Commission d'Instruction)

คณะกรรมการไต่สวนประกอบด้วยผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา จำนวน 5 คน และมีผู้พิพากษาศาลฎีกาสํารอง (Suppléant) อีกจำนวน 2 คน โดยมีการคัดเลือกทุกปีจากผู้พิพากษาชั้นพิเศษประจำศาลฎีกา และผู้พิพากษาชั้นพิเศษทั้งหมดของศาลฎีกานี้จะคัดเลือกประธานคณะกรรมการ 1 คน จากบรรดากรรมการในตำแหน่ง

(2) อำนาจของคณะกรรมการไต่สวน

เมื่อคณะกรรมการไต่สวนได้รับมติดังกล่าวแล้ว ประธานคณะกรรมการไต่สวนต้องเรียกประชุมทันที

²⁸ อัยการประจำศาลฎีกา (La Cour de Cassation) มีอริบดียัยการศาลฎีกา (Procureur général) เป็นหัวหน้า มีผู้ช่วยคือ รองอริบดียัยการศาลฎีกา (Premier avocat général) และพนักงานอัยการศาลฎีกา (avocats généraux) ศาลฎีกามีศาลเดียว (ในการพิจารณาคดีอาญาทั่วไปของศาลจะต้องมีอัยการเข้าร่วมเป็นองค์คณะด้วยเสมอ คือ ศาลจะเปิดการพิจารณาคดีไม่ได้ถ้าไม่มีอัยการอยู่ด้วย เพราะคำพิพากษาในกรณีเช่นนี้จะ เป็นโมฆะ)

คณะกรรมการไต่สวนมีอำนาจกระทำการค้นหาความจริงตามกฎหมาย โดยหากเห็นว่าข้อเท็จจริงที่ได้มามีความสมบูรณ์เพียงพอ ก็จะมีคำสั่งว่ามีมูลและส่งเรื่องเพื่อฟ้องต่อไป แต่ถ้าเห็นว่าข้อเท็จจริงยังไม่สมบูรณ์เพียงพอก็จะมีคำสั่งว่าไม่มีมูล โดยต้องแจ้งให้อัยการและผู้ถูกกล่าวหาทราบ ซึ่งคำสั่งเช่นนี้จะอุทธรณ์ไม่ได้ และหากมีข้อเท็จจริงเพิ่มเติม คณะกรรมการไต่สวน ๆ ก็ส่งเรื่องผ่านอัยการประจำศาลฎีกาเพื่อให้สอบถามสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาว่าจะขยายข้อกล่าวหาตามข้อเท็จจริงที่พบหรือไม่

ค. ขั้นตอนการพิจารณาพิพากษา

เมื่ออัยการประจำศาลฎีกายื่นฟ้องประธานาธิบดีต่อศาลยุติธรรมชั้นสูงแล้ว ศาลยุติธรรมชั้นสูงต้องแต่งตั้งองค์คณะเพื่อพิจารณาพิพากษาคดี ดังนี้

(1) องค์คณะของศาลยุติธรรมชั้นสูงมิใช่เป็นผู้พิพากษาโดยตำแหน่ง แต่ทำการคัดเลือก ดังนี้

(1.1) ผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะ (juges titulaires) มีจำนวน 24 คน โดยคัดเลือกมาจากสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 12 คน และจากวุฒิสภาจำนวน 12 คน

(1.2) ผู้พิพากษาสำรอง (juges suppléants) มีจำนวน 12 คน โดยคัดเลือกมาจากสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 6 คน และจากวุฒิสภาจำนวน 6 คน

โดยทำการคัดเลือกเป็นการล่วงหน้าก่อนที่จะมีการกล่าวหาเกิดขึ้น ซึ่งให้ทำการเลือกภายใน 1 เดือน นับจากวันประชุมสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาครั้งแรกภายหลังจากที่ได้มีการเลือกตั้งกันทุกครั้ง ซึ่งองค์คณะผู้พิพากษาทุกคนจะต้องสาบานตนและอาจถูกคัดค้านได้ โดยมีวาระเท่าอายุสภาที่เลือกตั้ง

(2) การดำเนินคดีในศาลยุติธรรมชั้นสูง ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาและตัดสินคดีโดยผู้พิพากษาที่เป็นองค์คณะให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา สำหรับการพิจารณาคดีม็ชยไทย²⁹ (procédure suivie en matière correctionnelle) ยกเว้นในบางเรื่อง เช่น ผู้เสียหายจะร้องขอค่าเสียหายในคดีนี้ไม่ได้ การกล่าวหาประธานาธิบดีนั้นจะกล่าวหาได้เฉพาะความผิดฐานทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง ซึ่งองค์ประกอบความผิดดังกล่าวไม่มีกฎหมายใดกำหนดองค์ประกอบไว้แม้ไทยเองก็ไม่มีกำหนดไว้จึงเป็นดุลพินิจของศาลยุติธรรมชั้นสูงที่จะพิจารณาความผิดและโทษตามที่เห็นสมควร³⁰

²⁹ Ordonnance n° 59-1 du 1 jan. 1959 portant loi organique sur la Haute Cour de Justice, art. 24, 32. อ้างถึงใน สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 165.

³⁰ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. เรื่องเดียวกัน เชิงอรรถที่ 3, หน้า 54.

การพิจารณาพิพากษาให้เป็นไปโดยเปิดเผย เว้นแต่บางกรณีให้ทำการพิจารณาลับ ส่วนการพิจารณาเพื่อห้ามตัวจำเลยกระทำผิดหรือไม่และโทษที่จะลงนั้น จะต้องเป็นการลงคะแนนลับ (bulletin secret) และให้เป็นไปตามเสียงข้างมาก³¹

(3) เมื่อศาลยุติธรรมชั้นสูงได้มีคำพิพากษาคัดสินคดีแล้วให้ถือว่าเป็นที่สุด ไม่อาจอุทธรณ์ฎีกาต่อไปได้ โดยถือเป็นอำนาจของทั้ง 2 สภา ทั้งในเรื่องการกล่าวหาและการพิจารณาพิพากษาเพียงแต่มีการสอดแทรกโดยคณะกรรมการไต่สวน จัดให้มีการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งเป็นผู้พิพากษาประจำศาลฎีกาเท่านั้น และผู้ที่มีอำนาจบังคับการให้เป็นไปตามคำพิพากษาคือฝ่ายบริหาร ส่วนโทษนั้นให้ถือหลักตามกฎหมายอาญา

2.1.2 การดำเนินคดีรัฐธรรมนูญ (รวมนายกรัฐมนตรื)

ประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดเรื่องการดำเนินคดีรัฐธรรมนูญไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 1993³² โดยให้มีการจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นใหม่ เรียกว่า ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ (La Cour de Justice de la République) และมีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ใช้อย่างบังคับด้วย การดำเนินคดีคณะรัฐมนตรีได้มีหลักประกันที่สำคัญกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส คือ

(1) คณะกรรมการไต่สวน (Commission d'instruction) ประกอบด้วย กรรมการจากผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา โดยไม่ใช่สมาชิกของรัฐสภา

(2) คณะกรรมการไต่สวนดังกล่าวมีความเป็นอิสระในการวินิจฉัย

(3) ความผิด และบทกฎหมายที่ลงโทษเป็นไปตามประมวลกฎหมายอาญา และการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

การดำเนินคดีรัฐมนตรี (รวมนายกรัฐมนตรื) ในศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ แบ่งออกเป็น 3 ขั้นตอน คือ

ก. ขั้นตอนการกล่าวหาโดยรัฐสภา (Saisie)

ข. ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง (Instruction)

ค. ขั้นตอนการพิจารณาและตัดสินคดี (Débat et Jugement)

โดยแยกพิจารณาดังนี้

ก. ขั้นตอนการกล่าวหา

³¹ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 165.

³² La loi constitutionnelle n° 93-952 du 27 juil. 1993 มาตรา 68-1 และมาตรา 68-2 อ้างถึงใน สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 165.

(1) ผู้กล่าวหา

บุคคลที่เป็นผู้กล่าวหารัฐมนตรี ได้แก่

(1.1) ผู้เสียหาย ซึ่งได้รับความเสียหายจากอาชญากรรม (Crimes)

อาจเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลไม่ว่าจะมีสัญชาติฝรั่งเศสหรือไม่ก็ตาม จากการกระทำของรัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งที่ได้กระทำลงในหน้าที่ สามารถร้องทุกข์กล่าวโทษต่อคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหา (Commission des requêtes) ได้

(1.2) อัยการประจำศาลฎีกา แม้ไม่มีคำร้องทุกข์ของผู้เสียหายก็ตาม อัยการประจำศาลฎีกาอาจขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหา ที่จะดำเนินคดีฟ้องรัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหาต่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐได้โดยไม่ต้องมีผู้ร้องทุกข์แต่อย่างใดใน 2 กรณีดังต่อไปนี้

(1.2.1) เมื่อมีศาลใดศาลหนึ่งหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมส่งเรื่องเกี่ยวกับการกระทำความผิดทางอาญาของรัฐมนตรี มาให้อัยการประจำศาลฎีกาพิจารณาดำเนินการ

(1.2.2) เมื่ออัยการประจำศาลฎีกาทราบถึงข้อเท็จจริงในการกระทำความผิดอาญาของรัฐมนตรีจากการกล่าวโทษของบุคคลอื่นที่มีใช้ผู้เสียหาย (Dénonciation)

(2) ผู้ถูกกล่าวหา

บุคคลที่ถูกกล่าวหาในการดำเนินคดีในศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ ได้แก่ รัฐมนตรี (รวมถึงนายกรัฐมนตรี) โดยความผิดที่ถูกกล่าวหาานั้น ได้แก่ บรรดาความผิดชั้นอุกฤษโทษและมรัชโทษ ซึ่งได้กระทำความผิดไปในการปฏิบัติหน้าที่³³

(3) คณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหา

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 ของฝรั่งเศสฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อ ค.ศ. 1993 ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาเพื่อกลั่นกรองข้อกล่าวหา (plainte) มิให้มีการกลั่นแกล้งคณะรัฐบาล เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงเสียงข้างมากในสภา ดังนี้

(3.1) องค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาประกอบด้วยกรรมการ 7 คน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยมีวาระในการดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 5 ปี จาก 3 องค์การดังต่อไปนี้

(3.1.1) ผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา (Cour de Cassation) จำนวน 3 คน ซึ่งที่ประชุมเลือกกันเอง 1 คน ให้เป็นประธานคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหา

³³ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 166-168.

(3.1.2) ผู้พิพากษาจากสภาแห่งรัฐ (ศาลปกครองสูงสุด (Conseil d'Etat)) จำนวน 2 คนซึ่งได้รับเลือกจากที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองสูงสุด

(3.1.3) ผู้พิพากษาศาลบัญชี (Cour des comptes) จำนวน 2 คนซึ่งได้รับเลือกจากคณะกรรมการที่ปรึกษาของศาลบัญชี

นอกจากนี้ในแต่ละองค์การดังกล่าวจะต้องเลือกกรรมการสำรอง (membre suppléant) องค์การละ 1 คน ด้วยเงื่อนไขเดียวกันกับการเลือกตั้งคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาไว้คอยทำหน้าที่แทนด้วย ในกรณีที่ผู้พิพากษาดังกล่าวจริงปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้

(3.2) อำนาจของคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหา

คณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาต้องมีความเป็นอิสระจากอำนาจทางการเมืองดังนั้น จึงมีอำนาจที่สำคัญ ๆ ดังนี้

(3.2.1) อำนาจในการพิจารณาข้อกล่าวหาว่ามีรูปแบบที่ถูกต้องสมบูรณ์หรือไม่คือ ต้องระบุชื่อรัฐมนตรีที่ถูกกล่าวโทษ ต้องระบุข้อเท็จจริงที่กล่าวหา ว่าเป็นการกระทำความผิดอาญา หรือผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษหรือทนายความของผู้ร้องทุกข์ต้องลงลายมือชื่อในคำร้องทุกข์กล่าวโทษ หากคำร้องทุกข์กล่าวโทษใดมีรูปแบบที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายที่กำหนดคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาจะมีอำนาจที่จะไม่รับไว้ดำเนินการต่อไป

(3.2.2) อำนาจในการพิจารณาว่าสมควรที่จะมีการดำเนินคดีหรือไม่ (opportunité des poursuites) กล่าวคือ สามารถใช้ดุลพินิจว่าจะดำเนินการตามคำกล่าวหา โดยส่งเรื่องให้อัยการประจำศาลฎีกาเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐหรือสั่งให้ยุติคดี

(3.2.3) อำนาจในการสืบสวนสอบสวนและหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม เช่น การสอบสวน การยึด การอายัดหรือการตรวจค้นบุคคลและที่พิกัดยึดตลอดจนร้องขอความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ ทั้งนี้ มีอำนาจที่จะขอความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในการตรวจค้นเคหสถาน ซึ่งระยะเวลาในการดำเนินการสืบสวนสอบสวนดังกล่าวไม่มีกฎหมายกำหนดเวลาไว้ แต่อย่างไรก็ตามคณะกรรมการดังกล่าวไม่มีอำนาจใช้มาตรการบังคับ เช่น การควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาในระหว่างการสืบสวนสอบสวน เป็นต้น

(3.3) มติของคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหา

เมื่อได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงตามข้อกล่าวหาแล้ว คณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาอาจมีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลหรือไม่มีมูล และให้ส่งต่อไปยังคณะกรรมการไต่สวน โดยไม่ต้องให้อัยการประจำศาลฎีกาซึ่งมีบทบาทในการเป็นพนักงานอัยการฟ้องร้องกล่าวหาผู้กระทำความผิดต่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐเข้ามามีส่วนร่วมพิจารณาแต่อย่างใด มติดังกล่าวนี้นี้ไม่ว่าจะมีมูลหรือไม่

ก็ตามเป็นอันยุติจะอุทธรณ์ฎีกาต่อไปไม่ได้³⁴ แต่อย่างไรก็ตามอัยการประจำศาลฎีกาอาจยื่นฟ้องรัฐมนตรีได้โดยไม่ต้องมีผู้กล่าวหาด้วยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหา

ข. ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริง

เมื่อคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาเห็นว่า คำร้องทุกข์กล่าวโทษมีมูลก็จะส่งเรื่องให้แก่คณะกรรมการไต่สวน (Commission d'Instruction) เพื่อทำการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป ซึ่งเป็นขั้นตอนสรุปข้อเท็จจริงก่อนตัดสินคดีปรับบทกฎหมาย ซึ่งตามวิธีพิจารณาความของประเทศภาคพื้นยุโรป โดยเฉพาะฝรั่งเศสจะถือว่าต้องแยกการไต่สวนและสรุปข้อเท็จจริง (Instruction) จากการตัดสินคดี (judgment) โดยแยกองค์คณะผู้รับผิดชอบออกจากกันเพื่อคานอำนาจซึ่งกันและกัน

(1) องค์ประกอบของคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง

คณะกรรมการไต่สวนประกอบด้วย ผู้พิพากษาประจำศาลฎีกาจำนวน 3 คน และผู้พิพากษาสำรองอีกจำนวน 3 คน ซึ่งเป็นผู้พิพากษาศาลฎีกาชั้นพิเศษที่ได้รับเลือกตั้งจากบรรดาผู้พิพากษาชั้นพิเศษทั้งหมดของศาลฎีกา โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี และให้เลือกผู้พิพากษาคนหนึ่งเป็นประธานคณะกรรมการไต่สวน

(2) อำนาจของคณะกรรมการไต่สวน

คณะกรรมการไต่สวนมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริง โดยมีอำนาจใช้มาตรการบังคับต่าง ๆ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาไม่มีอำนาจเช่นนั้น ดังนี้

(2.1) คณะกรรมการไต่สวนมีอำนาจสรุปข้อเท็จจริงใหม่ แต่จะฐานความคิดให้แตกต่างไปจากที่คณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาชี้ไว้ และนอกเหนือ ไปจากที่ปรากฏในคำฟ้องของอัยการประจำศาลฎีกาไม่ได้ เว้นแต่ คณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาที่มีความเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง หากการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏข้อเท็จจริงใหม่ที่แตกต่างไปจากข้อเท็จจริงตามคำฟ้อง คณะกรรมการไต่สวนต้องเสนอเอกสารแสดงข้อเท็จจริงใหม่ให้อัยการประจำศาลฎีกา เพื่ออัยการประจำศาลฎีกาทำคำฟ้องขึ้นมาใหม่ และอัยการประจำศาลฎีกาจะทำคำฟ้องใหม่ ได้ก็ต่อเมื่อคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาเห็นชอบด้วย คณะกรรมการไต่สวนไม่มีอำนาจตรวจสอบหาความจริงเกี่ยวกับบุคคลหนึ่งบุคคลใดที่คำฟ้องไม่ได้ระบุไว้ว่ากระทำ ความผิดฐานเป็นตัวกลางหรือผู้สนับสนุนได้

(2.2) การรับฟังการสอบสวนสมาชิกของคณะรัฐบาลที่ถูกกล่าวหา จะต้องกระทำโดยคณะกรรมการไต่สวนเท่านั้น จะกระทำโดยผู้พิพากษาที่เป็นกรรมการเพียงลำพังไม่ได้

³⁴ Bigaut Christian, op.cit., p.67 อ้างถึงใน สุรศักดิ์ ลิขิตทิวีวัฒนกุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 168.

(2.3) คณะกรรมการไต่สวนมีอำนาจในการสั่งยุติการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ เมื่อได้ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงจบกระบวนการแล้วและต้องเสนอเอกสารสรุปการไต่สวนข้อเท็จจริงให้อัยการประจำศาลฎีกาทราบ เพื่อจะได้ทำคำฟ้องดำเนินการเสนอคดีต่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ เพื่อพิจารณาพิพากษาต่อไปและเอกสารสรุปการไต่สวนดังกล่าว ก็ต้องเสนอให้รัฐมนตรีผู้ถูกกล่าวหาและทนายความทราบด้วย เพื่อเปิดโอกาสให้รัฐมนตรีผู้ถูกกล่าวหาและทนายความได้โต้แย้งเป็นครั้งสุดท้ายก่อนที่จะยุติการไต่สวนข้อเท็จจริง และเพื่อเปิดโอกาสให้มีการร้องขอต่อคณะกรรมการไต่สวนให้มีคำสั่งว่ากระบวนการวิธีพิจารณาคดีเป็นโมฆะ ก่อนที่จะพ้นกำหนดเวลาโต้แย้งเกี่ยวกับความเป็นโมฆะของกระบวนการวิธีพิจารณาคดี ทั้งนี้ ต้องยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการไต่สวนภายในระยะเวลา 20 วัน นับแต่ได้รับเอกสารสรุปการไต่สวนดังกล่าวและถ้าคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงได้ข้อเท็จจริงว่าคดีไม่มีมูลความผิดทางอาญาก็มีอำนาจสั่งให้ยุติการดำเนินคดีนี้

(2.4) คำสั่งของคณะกรรมการไต่สวนอาจอุทธรณ์ไปยังศาลฎีกาได้นอกจากนั้นคณะกรรมการไต่สวนต้องคำนึงถึงสิทธิของผู้กล่าวหา ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วย โดยเฉพาะอัยการเท่านั้นที่มีสิทธิฯ ส่วนผู้เสียหายที่ร้องทุกข์กล่าวโทษไม่มีสิทธิฯ แต่อย่างใด ซึ่งคำตัดสินของคณะกรรมการไต่สวนที่อาจฎีกา ได้แก่ คำสั่งให้ยุติการไต่สวนข้อเท็จจริง คำสั่งว่าการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีไม่เป็นความผิดอาญา คำสั่งให้เสนอคดีต่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐเพื่อให้ทำคำพิพากษาต่อไป ตลอดจนคำสั่งอื่น ๆ ของคณะกรรมการไต่สวนที่มีลักษณะเป็นคำสั่งของศาล การฎีกาดังกล่าวต้องฎีกาโดยตรงต่อประธานศาลฎีกาภายในกำหนดเวลา 5 วัน นับจากวันที่คณะกรรมการไต่สวนวินิจฉัย หากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาพิจารณาแล้วมีคำวินิจฉัยชี้ขาดให้ยกเลิกเพิกถอนคำตัดสินของคณะกรรมการไต่สวน ศาลฎีกาก็จะส่งเรื่องคืนมาให้คณะกรรมการไต่สวนดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงใหม่ โดยไม่ใช่คณะกรรมการไต่สวนชุดเดิม

ค. ขั้นตอนการพิจารณาพิพากษา

เมื่อคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง มีคำสั่งให้ฟ้องคดีรัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหา อัยการประจำศาลฎีกามีหน้าที่ทำการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ ตามคำชี้ขาดของคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหา โดยยึดถือฐานความผิดทางอาญาที่คณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาได้กำหนดไว้ โดยไม่มีอำนาจตัดทอนพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่คณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาได้รวบรวมไว้

(1) องค์ประกอบของศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ

ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐประกอบด้วย ผู้พิพากษา 15 คน โดย 12 คน เป็นสมาชิกรัฐสภา ดังนี้

(1.1) ผู้พิพากษาประจำศาลฎีกาจำนวน 3 คน ซึ่งเลือกให้เป็นประธานศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ 1 คน และมาจากสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 6 คน และจากวุฒิสภาจำนวน 6 คน

(1.2) ผู้พิพากษาสำรองจำนวน 15 คน มาจาก ผู้พิพากษาประจำศาลฎีกาจำนวน 3 คน มาจากสภาผู้แทนราษฎรจำนวน 6 คน และจากวุฒิสภาจำนวน 6 คน โดยการจัดตั้งองค์คณะผู้พิพากษาในศาลนี้จะเลือกตั้งเป็นการล่วงหน้า ไม่จำเป็นต้องให้มีคดีก่อนแต่อย่างใด

(2) การดำเนินคดีในศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ

การดำเนินคดียุติธรรมแห่งสาธารณรัฐในศาลก็ให้เป็นไปเช่นเดียวกับการดำเนินคดีในศาลที่พิจารณาคดีมฆโทษ กล่าวคือ แม้เป็นคดีอุกฤษโทษ (Crime) ซึ่งได้แก่คดีที่มีโทษจำคุกตั้งแต่ 5 ปี ขึ้นไปก็ตาม โดยปกติแล้วคดีดังกล่าวต้องพิจารณาโดยศาลลูกขุน แต่กรณีที่คดีที่รัฐมนตรีถูกฟ้องให้ดำเนินคดีเป็นคดีมฆโทษ ซึ่งมีกระบวนการพิจารณา โดยประธานศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐจะเป็นผู้กำหนดวันเริ่มต้นพิจารณาครั้งแรก โดยมีการแจ้งหมายเรียกให้รัฐมนตรีซึ่งตกเป็นจำเลยมายังศาลภายในเวลา และตามวิธีการที่กำหนดในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รับัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา ซึ่งหากจำเลยไม่มาก็อาจมีการพิจารณาคดีลับหลังจำเลยได้ โดยผู้เสียหายในคดีไม่มีสิทธิเข้าร่วมเป็นโจทก์กับพนักงานอัยการฟ้องร้องจำเลยดังกล่าว หรือแม้แต่จะดำเนินคดีเองก็ตาม เพราะถือว่าการจัดตั้งศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐมีความมุ่งหมายเพื่อควบคุมการจำกัดการใช้อำนาจของบุคคลที่มีสถานะเป็นผู้ปกครอง ซึ่งเป็นเรื่องสาธารณะ มิใช่มุ่งหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของปัจเจกบุคคล หากกรณีผู้เสียหายได้รับความเสียหายทางแพ่งก็ต้องไปฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมได้เอง และเมื่อศาลเสร็จการพิจารณาคดีแล้วก็จะมีการพิพากษาในส่วนคำวินิจฉัยว่ามีความผิดหรือไม่ และกรณีมีความผิดคำพิพากษาก็จะกำหนดโทษทางอาญาไว้ด้วย โดยการตัดสินทำด้วยการออกเสียงลงคะแนนลับโดยใช้เสียงข้างมาก (par bulletin secret à la majorité absolue)

(3) การอุทธรณ์คำพิพากษาศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ

เมื่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐมีคำพิพากษาแล้วอาจมีการอุทธรณ์ข้อกฎหมายไปยังศาลฎีกาตามเงื่อนไข และรูปแบบที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนด และศาลฎีกาต้องพิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่ (Assemblée plénière de la Cour de Cassation) ภายในกำหนดเวลา 3 เดือน³⁵ นับจกวันที่รับฎีกา ซึ่งเมื่อมีคำพิพากษาชี้ขาดเช่นใด ก็จะนำไปสู่การบังคับคดีต่อไป ถ้าหากศาลฎีกามีคำพิพากษาให้ยกเลิกเพิกถอนคำพิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ

³⁵ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. เรื่องเดียวกัน, หน้า 170-171.

และให้ดำเนินกระบวนการวิธีพิจารณาคดีใหม่ ผู้พิพากษา ที่รับผิดชอบในชุดเดิมจะทำการพิจารณาพิพากษาคดีต่อไปไม่ได้ ต้องจัดตั้งองค์คณะผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐขึ้นมาใหม่

2.2 ระบบการตรวจสอบโดยศาลยุติธรรม ของประเทศญี่ปุ่น

หลายประเทศได้มีการพิจารณาพิพากษาคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยศาลยุติธรรมซึ่งมักจะเป็นศาลสูงสุด (ศาลฎีกา) ที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาทั่ว ๆ ไป เป็นศาลเดียว เช่น ประเทศเบลเยียม โปรตุเกส เนเธอร์แลนด์ สเปน เป็นต้น ส่วนประเทศที่ใช้ศาลยุติธรรมปกติที่ใช้ระบบวิธีพิจารณาความอาญาที่มีการอุทธรณ์ ฎีกา ได้ตามปกติ เช่น ประเทศญี่ปุ่น แอลจีเรีย สวิตเซอร์แลนด์ อินเดีย เป็นต้น ซึ่งผู้เขียนจะได้กล่าวถึงระบบศาลยุติธรรมของประเทศญี่ปุ่นแทนกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบนี้ เนื่องจากเป็นประเทศที่อยู่ในทวีปเอเชียที่มีจารีตประเพณีและวัฒนธรรมในวิถีเอเชียคล้ายคลึงกันกับประเทศไทย และมีพระจักรพรรดิดำรงฐานะองค์ราชูปถัมภ์มีอำนาจสูงสุดในชาติเช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์ของประเทศไทย ดังต่อไปนี้

ประเทศญี่ปุ่นภายหลังแพ้สงครามโลกครั้งที่ 2 และตกอยู่ภายใต้การยึดครองของประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ปี ค.ศ. 1947 (ฉบับปัจจุบัน) บัญญัติให้พระจักรพรรดิทรงดำรงฐานะเป็นสัญลักษณ์แห่งความเป็นเอกภาพของชาติ และบัญญัติให้ญี่ปุ่นจัดตั้งรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยขึ้นบริหารประเทศโดยยึดหลักนิติธรรม (Rule of law) รวมทั้งขยายขอบเขตการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้มากยิ่งขึ้น ในส่วนการดำเนินคดีอาญาให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ค.ศ. 1948 ซึ่งมีบทบัญญัติว่าด้วยการจับกุม สอบสวนควบคุมตัว การฟ้อง พิพากษาและพิพากษาคดีตามกระบวนการของกฎหมายในระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) โดยมีความสอดคล้องต้องกันกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ในระบบกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของญี่ปุ่น โดยเฉพาะเกี่ยวกับบทบาทของอัยการในเรื่องการสอบสวนและการสั่งคดี อัยการญี่ปุ่นมีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาได้ทุกประเภท โดยจะเริ่มทำการสอบสวนเอง หรือเมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนจากตำรวจแล้วอาจจะดำเนินการสอบสวนเองเสียใหม่ตั้งแต่ต้นก็ได้ ในทางปฏิบัติการสอบสวนส่วนใหญ่จะกระทำโดยตำรวจ โดยตำรวจจะสอบสวนเกี่ยวกับคดีอาญาในความผิดทั่ว ๆ ไป และความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ส่วนอัยการญี่ปุ่นจะทำการสอบสวนในคดีสำคัญ ๆ เช่น การกระทำความผิดทางอาญาของนักการเมือง หรือข้าราชการระดับสูง หรือคดีเกี่ยวกับการหลบเลี่ยงการเสียภาษี หรือคดีที่จำเป็นต้องใช้ความรู้ความสามารถในทางเทคนิคเป็นพิเศษ ในการสอบสวนส่วนใหญ่แล้วจะทำการสอบสวนไปก่อนโดยไม่จำเป็นต้องจับตัวผู้ต้องหามาก่อน จึงไม่มีระยะเวลาจำกัดในการสอบสวน

ในประเทศญี่ปุ่น องค์การอัยการเป็นเพียงองค์กรเดียวที่มีอำนาจสั่งคดีว่าจะฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ผู้เสียหายไม่สามารถฟ้องคดีได้เอง คำสั่งฟ้องของอัยการถือเป็นเด็ดขาด ศาลไม่มี

อำนาจสั่งได้สวนมูลฟ้อง มาตรฐานในการพิจารณาพยานหลักฐานในการสั่งคดีของพนักงานอัยการในประเทศญี่ปุ่นแตกต่างมาตรฐานในการพิจารณาพยานหลักฐานในประเทศไทย ซึ่งถือเพียงคดีมีมูล แต่ในประเทศญี่ปุ่นพยานหลักฐานที่ปรากฏจะต้องสามารถพิสูจน์จนปราศจากข้อสงสัยว่า ผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริง (Beyond Reasonable Doubt) ซึ่งถือเป็นมาตรฐานเดียวกันกับการพิจารณาพิพากษาลงโทษของศาลในประเทศญี่ปุ่น หากอัยการไม่เชื่อมั่นว่าศาลจะพิพากษาลงโทษตามพยานหลักฐานที่ปรากฏแล้วก็จะไม่ฟ้องคดี ซึ่งทำให้สถิติคดีที่ศาลพิพากษาลงโทษในประเทศญี่ปุ่นมีถึง 99.6% ในการสั่งคดีอัยการญี่ปุ่นจะใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางคือสามารถสั่งไม่ฟ้องได้ แม้มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะลงโทษผู้กระทำความผิด โดยคำนึงถึงอุปลักษณะ อายุ และสภาพของผู้ต้องหา ความร้ายแรงและพฤติการณ์ในการกระทำความผิด อีกทั้งเงื่อนไขต่าง ๆ ภายหลังเกิดเหตุ การใช้ดุลพินิจดังกล่าวของอัยการ ได้รับการยอมรับจากประชาชนและองค์กรอื่นในกระบวนการยุติธรรมอย่างกว้างขวาง โดยเป็นที่ยอมรับว่าอัยการสามารถช่วยเหลือให้ผู้กระทำความผิดปรับตัวเข้ากับสภาพสังคมได้แทนที่จะถูกลงโทษทางอาญาและสามารถลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาล ทำให้ศาลสามารถพิจารณาคดีได้อย่างรวดเร็วและลงโทษทางอาญาได้มีสถิติจำนวนสูงดังกล่าว นอกจากนี้อัยการญี่ปุ่นยังสามารถใช้ดุลพินิจในการเลือกการพิจารณาในศาลทั่วไป (ordinary trial) และในศาลแขวงหรือแบบรวบรัด (summary trial) ซึ่งหากอัยการเลือกฟ้องผู้ต้องหาในศาลแขวง แบบ Summary trial ซึ่งผู้ต้องหายินยอมแล้ว ศาลจะลงโทษเพียงโทษปรับเท่านั้น³⁶

ในส่วนการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศญี่ปุ่นนั้น จะเป็นคดีที่เกี่ยวกับความผิดฐานทุจริตและประพฤตินิยมอบในวงราชการ หรือคดีเกี่ยวกับผู้มีอิทธิพลทางการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือคดีอาญาทางเศรษฐกิจและคดีหลบเลี่ยงภาษี เช่น คดี Lock-heed (1976) อัยการญี่ปุ่นมีอำนาจในการสอบสวนและจับกุมผู้กระทำความผิด ก็จะเข้ามาสอบสวนคดีฐานความผิดดังกล่าวด้วยตนเอง โดยอัยการจะเป็นผู้จับกุมผู้ต้องหาและเป็นโจทก์ฟ้องคดีต่อศาลในความผิดฐานรับสินบน (The charge of receiveing bribes) แก่อดีตนายกรัฐมนตรี คาคุเออิ ทานากะ (Kakuei Tanaka) เนื่องจากเป็นคดีที่มีความสำคัญและยุ่งยากซับซ้อน อัยการมักจะเริ่มสอบสวนคดีด้วยตนเองโดยมีองค์กรพิเศษเรียกว่า กรมการสืบสวนพิเศษ (Special Investigation Department) สังกัดสำนักงานอัยการเขต (District Public Prosecutors) มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ ในปัจจุบันกรมการสืบสวนพิเศษมีที่ตั้งอยู่ 3 แห่ง คือ โตเกียว โอซากา และนาโงย่า การบังคับบัญชาพนักงานอัยการเป็นไปตามลำดับชั้น โดยผู้มีอำนาจสูงสุดขององค์กรอัยการญี่ปุ่นคืออัยการสูงสุด (Kenji - Socho) ซึ่งอัยการ

³⁶ สมใจ เกษรศิริเจริญ. “รายงานเรื่องบทบาทของอัยการในกระบวนการยุติธรรม” วารสารอัยการ. ม.ป.ป.

สูงสุดอยู่ได้บังคับบัญชาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (Minister of Legal Affairs) แต่ในการสอบสวนหรือการดำเนินคดีใดคดีหนึ่งเป็นการเฉพาะนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจควบคุมเฉพาะอัยการสูงสุดเพียงคนเดียว หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมสามารถควบคุมอัยการโดยผ่านอัยการสูงสุด แต่ในฐานะที่อัยการสูงสุดได้รับการปกป้องจากการแทรกแซงทางการเมือง อัยการสูงสุดมีอำนาจที่จะสามารถโต้แย้งคัดค้าน (Resist) ความกดดันที่ไม่ชอบธรรม (Improper Pressures) ของคณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

กระบวนการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศญี่ปุ่น มิได้มีกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นพิเศษแต่อย่างใดแต่ใช้วิธีพิจารณาพิพากษาคดีในกระบวนการยุติธรรมตามปกติ เพียงแต่มีหน่วยงานพิเศษโดยเฉพาะดังกล่าวทำหน้าที่สอบสวนเมื่ออัยการเขต (District Public Prosecutors) ซึ่งเป็นผู้สอบสวนหาข้อเท็จจริงและรวบรวมข้อมูลแล้ว หากพบว่ามีมูลความจริงก็ทำการสอบสวนอย่างเป็นทางการ โดยผู้พิพากษาจะเป็นผู้ออกหมายค้นให้เจ้าหน้าที่เข้าทำการตรวจค้น และมีอำนาจยึดพยานหลักฐานต่าง ๆ แล้วสรุปสำนวนและเห็นว่าข้อกล่าวหาที่มีมูลความผิด ก็จะฟ้องคดีเกี่ยวกับการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อศาลท้องถิ่น (District Court) และศาลก็จะพิจารณาพิพากษาเช่นคดีอื่น ๆ ตามปกติ เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้ว จำเลยสามารถอุทธรณ์ฎีกาต่อศาลอุทธรณ์และศาลฎีกาได้ ถ้าหากไม่พอใจในคำพิพากษาของศาลท้องถิ่น ส่วนการบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาก็เป็นไปตามกระบวนการทางกฎหมายในกระบวนการยุติธรรมปกติทั่วไปและอยู่ในอำนาจของกระทรวงยุติธรรมของญี่ปุ่น³⁷

2.3 ระบบตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญ ของประเทศเยอรมัน

การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น มีหลายประเทศที่ไม่ต้องการให้ศาลยุติธรรมปกติเข้าไปเกี่ยวข้องกับคดีที่รัฐมนตรีต้องรับผิดชอบทางอาญา เนื่องจากคดีประเภทนี้ส่วนใหญ่แล้วมักจะมีลักษณะทางการเมือง จึงมีการกำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีเขตอำนาจเหนือคดีที่มีการกล่าวหาฟ้องร้องรัฐมนตรีให้ต้องรับผิดชอบทางอาญาไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ ประเทศที่ให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาคดีดังกล่าว เช่น เยอรมัน ออสเตรีย อิตาลี เป็นต้น ซึ่งผู้เขียนจะขอกล่าวถึงเฉพาะประเทศเยอรมันแทนกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบนี้ ซึ่งเป็นประเทศที่มีการพัฒนา

³⁷ ข้อมูลจากสถานเอกอัครราชทูตและกงสุลใหญ่ของไทยในประเทศญี่ปุ่น, ตามหนังสือที่ กต. 1105/2551, ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2542 อ้างถึงใน รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการและการยุติธรรม วุฒิสภา, “องค์กรและกระบวนการตรวจสอบการทุจริตและการดำเนินคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการเวทีความคิดเพื่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย, สถาบันกฎหมายอยุธยา, 2543, หน้า 20-21.

กฎหมายควบคุมกันมากับประเทศฝรั่งเศส โดยใช้ระบบกฎหมาย ซีวิลลอว์ (Civil Law) และเป็นประเทศที่เป็นต้นแบบของระบบกฎหมายนี้ในภาคพื้นยุโรปและอีกหลายประเทศทั่วโลก ดังนี้

ประเทศเยอรมัน ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาคดีสำหรับคดีที่ประธานาธิบดี ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดให้เป็นอำนาจพิจารณาพิพากษาของ “ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์รัฐ” ส่วนผู้ที่สามารถกล่าวหาประธานาธิบดีต่อศาลสหพันธ์รัฐ นั้น ตามรัฐธรรมนูญเยอรมัน มาตรา 61 ได้บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) หรือสมาชิกวุฒิสภา (Bundesrat) ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ มีสิทธิเสนอญัตติกล่าวหาประธานาธิบดี และสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาหรือของทั้งสองสภา ลงมติเห็นชอบด้วยกับญัตติดังกล่าวไม่น้อยกว่าสองในสาม ก็สามารถกล่าวหาประธานาธิบดีต่อศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐได้ โดยเหตุที่กล่าวหาานั้น คือประธานาธิบดีกระทำการล่วงละเมิดต่อกฎหมายพื้นฐาน (รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย) ของประเทศโดยจงใจ สำหรับโทษที่ศาลรัฐธรรมนูญพิพากษาคือ ให้ประธานาธิบดีพ้นจากตำแหน่ง และหากจำเป็นอาจสั่งชั่วคราวไม่ให้ปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างที่ศาลพิจารณาคดีได้ ส่วนความรับผิดชอบทางอาญาของบรรดารัฐมนตรีทั้งหลายอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรมโดยกฎหมายกำหนดให้ผู้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้องคืออัยการ

3. ระบบตรวจสอบโดยสภาพิเศษหรือสภา Control Yuan

ระบบตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่สำคัญนอกจากระบบการตรวจสอบที่กล่าวมาแล้ว คือ การตรวจสอบโดยรัฐสภาด้วยกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) และระบบการตรวจสอบโดยศาลซึ่งมีศาลพิเศษของประเทศฝรั่งเศส ศาลยุติธรรมของประเทศญี่ปุ่น และศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมันแล้ว ก็ยังมีระบบการตรวจสอบอีกระบบหนึ่งคือ ระบบตรวจสอบโดยสภาพิเศษหรือสภาตรวจสอบที่เรียกว่าสภา Control Yuan มีประเทศเดียวที่ใช้คือ สภาตรวจสอบของสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) โดยมีวิวัฒนาการมาจากการปกครองในประเทศจีนในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชซึ่งในสมัยโบราณมีกษัตริย์เป็นใหญ่ ซึ่งมีการแต่งตั้งผู้ตรวจราชการออกตรวจราชการทั่วประเทศได้แก่ การให้คำแนะนำพระมหากษัตริย์เกี่ยวกับกิจกรรมการเมืองทั้งหลาย การฟ้องร้องข้าราชการ การสอบสวนการกระทำทางด้านการบริหาร ทั่วราชอาณาจักร และรับฟังความไม่พอใจของราษฎรที่มีต่อราชบัลลังก์ เป็นต้น ด้วยเหตุที่สถาบันนี้มีบทบาทสำคัญในการบริหารบ้านเมืองของประเทศไทยในอดีต ดังนั้นต่อมาภายหลังได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้มีการจัดตั้งรัฐบาลที่นานกิง ในปี ค.ศ. 1928 จึงได้มีการนำหลักการนี้ไปปฏิบัติและระบบรัฐบาลแบบ “รัฐธรรมนูญ 5 อำนาจ” ได้ถูกจัดตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการตามเจตจำนงค์ ของ ดร.ซุนยัตเซน เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. 1931 โดยมีสำนักงานตรวจสอบบัญชีเป็นองค์การที่สำคัญ งานขององค์การนี้ได้ขยายกรอบกว้างมากขึ้นตามลำดับ

ในสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ได้ผสมผสานแนวความคิดการแบ่งแยกการใช้อำนาจธิปไตยของตะวันตกกับของจีนโบราณเข้าด้วยกัน เรียกว่า “รัฐธรรมนูญแบบ 5 อำนาจ”³⁸ โดยรัฐธรรมนูญของจีนโบราณแบ่งอำนาจการปกครองออกเป็น 3 อำนาจคือ

1. อำนาจกษัตริย์
2. อำนาจสอบคัดเลือก
3. อำนาจการตรวจสอบราชการ

โดยอำนาจกษัตริย์จีนนั้นได้รวมเอาอำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหารและอำนาจตุลาการเข้าด้วยกัน ส่วนรัฐธรรมนูญของประเทศตะวันตกนั้นได้แบ่งอำนาจการปกครองออกเป็น 3 อำนาจคือ

1. อำนาจนิติบัญญัติรวมทั้งอำนาจการตรวจสอบ
2. อำนาจบริหารรวมทั้งอำนาจสอบคัดเลือก
3. อำนาจตุลาการ

เมื่อนำแนวความคิดพื้นฐานหลักปรัชญาทางการเมืองของ ดร. ชุนยัคเซน ในเรื่องการแบ่งแยกการใช้อำนาจธิปไตยของตะวันตกกับของจีนผสมผสานเข้าด้วยกันแล้ว จึงเกิดทฤษฎีของ “หลักรัฐธรรมนูญการปกครองแบบ 5 อำนาจ” ดังนี้ คือ

1. อำนาจนิติบัญญัติ
2. อำนาจตุลาการ
3. อำนาจบริหาร
4. อำนาจตรวจสอบราชการ
5. อำนาจการสอบคัดเลือก

จากทฤษฎีในเรื่องรัฐธรรมนูญ 5 อำนาจดังกล่าวเห็นว่ารัฐธรรมนูญประเภทนี้ต่างก็ประกอบด้วยอำนาจในการปกครองเป็นเอกเทศในตัว โดยอำนาจในการปกครองบ้านเมืองฝ่ายบริหารก็มีประธานาธิบดีเป็นผู้นำ ฝ่ายนิติบัญญัติก็มีรัฐสภา ฝ่ายตุลาการก็มีผู้พิพากษา ส่วนอำนาจปราบปรามการทุจริตในราชการและฝ่ายอำนาจการสอบคัดเลือก ก็มีเจ้าหน้าที่เฉพาะแต่ละส่วนเป็นผู้ดำเนินการ แนวความคิด ทฤษฎีพื้นฐาน จากหลักปรัชญาทางการเมืองของ ดร. ชุน ยัคเซน ในเรื่องดังกล่าว ซึ่งมีผลต่อการจัดองค์กรบริหารตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ปี ค.ศ. 1946 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปัจจุบันโดยเฉพาะสภาตรวจสอบ (Control Yuan) ที่รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐจีนใน

³⁸ ชุนยัคเซน แปลโดย ปรีดี เกษมทรัพย์. “ลัทธิไตรประชาและรัฐธรรมนูญ 5 อำนาจของชุนยัคเซน.” กรุงเทพมหานคร : ไทยวัฒนาพานิชย์, 2530, หน้า 164 - 167.

บทที่ 9 ตั้งแต่มาตรา 90 – 106 ได้บัญญัติให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจตรวจสอบควบคุมเพียงประการเดียว³⁹ ซึ่งพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

3.1 อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตรวจสอบ (Control Yuan)

สภาตรวจสอบ (Control Yuan) มีอำนาจหน้าที่สำคัญดังนี้

3.1.1 สามารถของตรวจคำสั่งและเอกสารที่เกี่ยวข้องจากสภาฝ่ายบริหารคณะรัฐมนตรี และกรรมการของรัฐสภาที่อยู่ภายใต้สังกัด⁴⁰

3.1.2 มีอำนาจตั้งคณะกรรมการขึ้นตรวจสอบฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการที่สังกัดฝ่ายบริหาร โดยพิจารณาสอบสวนว่ามีความผิดฐานละเมิดกฎหมายและละเว้นการปฏิบัติหน้าที่⁴¹

3.1.3 มีอำนาจเสนอมาตรการแก้ไขการปฏิบัติงาน⁴² ต่อสภาบริหาร กระทรวง ทบวง กรม และคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการปรับปรุงให้ดีขึ้น โดยยึดถือผลของการพิจารณา และการลงมติของสภาตรวจสอบเป็นรากฐาน

สำหรับข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น หากสภาตรวจสอบ (Control Yuan) พิจารณาตรวจสอบแล้วเห็นว่ามีการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือละเมิดต่อกฎหมาย สภาตรวจสอบมีอำนาจเสนอมาตรการในการแก้ไขหรือพิจารณาถอดถอนบุคคลดังกล่าวได้ แต่ถ้าเป็นกรณีเกี่ยวกับความผิดในคดีอาญาให้ส่งสำนวนคดีเพื่อดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมต่อไป

3.1.4 มีอำนาจถอดถอน (Impeachment) ดังนี้

(1) กรณีข้าราชการส่วนกลาง หรือท้องถิ่นกระทำผิด โดยการละเว้นไม่ปฏิบัติหน้าที่ (Neglect of Duty) หรือละเมิดกฎหมาย (Violation of Law) ตามมาตรา 97 วรรคสอง สมาชิกสภาตรวจสอบนายหนึ่งหรือหลายนายอาจกล่าวหา ผู้พิจารณาคือคณะกรรมการที่สภาตรวจสอบตั้งขึ้น โดยมีสมาชิกไม่น้อยกว่า 9 คน เป็นกรรมการพิจารณา และลงมติเห็นสมควร จึงลงโทษได้ (มาตรา 98)

(2) กรณีข้าราชการ หรือสมาชิกสภาตุลาการ หรือสภาการสอบไล่ กระทำผิด ก็อาจมีการกล่าวหาและพิจารณาเช่นเดียวกับข้าราชการส่วนกลาง หรือท้องถิ่นดังกล่าว (มาตรา 99)

³⁹ เขียน ชีระวิทย์. วิวัฒนาการการปกครองของจีน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : บริษัท ไทยวัฒนาพานิชย์ จำกัด, 2517, หน้า 164-166.

⁴⁰ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐจีน ค.ศ. 1946 มาตรา 95.

⁴¹ รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐจีน ค.ศ. 1946 มาตรา 96.

⁴² รัฐธรรมนูญสาธารณรัฐจีน ค.ศ. 1946 มาตรา 97.

(3) กรณีประธานาธิบดี หรือรองประธานาธิบดีกระทำผิด การพิจารณาความผิดของบุคคลดังกล่าวต้องมีสมาชิกสภาตรวจสอบลงนามไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 และมติให้ดำเนินคดีนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาทั้งหมดของสภาตรวจสอบ แล้วจึงส่งเรื่องให้รัฐสภาเป็นผู้พิจารณา (มาตรา 100)

ดังนั้น อำนาจถอดถอน (Impeachment) ของสภาตรวจสอบ (Control Yuan) มีจำกัดเพียงถอดออกจากตำแหน่งเท่านั้น หากปรากฏว่าเป็นความผิดทางอาญาด้วย สภาตรวจสอบต้องส่งสำนวนคดีเพื่อดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมต่อไป

3.2 เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน

รัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐจีนมาตรา 101 และ 102 ได้บัญญัติให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่สมาชิกสภาตรวจสอบจากการแสดงความคิดเห็น การลงคะแนน การจับกุมการคุมขังไว้ด้วย เพื่อเป็นการป้องกันฝ่ายบริหารมาใช้อำนาจแทรกแซงขัดขวางการดำเนินงานของสภาตรวจสอบ

3.3 หน่วยตรวจสอบและธุรการของสภาตรวจสอบ (Control Yuan)

สภาตรวจสอบมีหน่วยงานตรวจสอบและควบคุมที่สำคัญหลายหน่วยงาน ตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐบัญญัติ เมื่อวันที่ 5 มิถุนายน ค.ศ. 1948 อาศัยอำนาจในรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐจีน ค.ศ. 1946 มาตรา 106 มีดังนี้

3.3.1 กระทรวงตรวจเงินแผ่นดิน (Ministry of Audit) โดยมี “ผู้ตรวจเงินแผ่นดิน” (Auditor-General) ซึ่งสภาตรวจสอบเป็นผู้เสนอให้รัฐสภาเห็นชอบและให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งขึ้น โดยมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจบัญชีรายรับ-รายจ่ายของรัฐบาลให้เสร็จภายใน 3 เดือน นับแต่รับบัญชีมาแล้วทำรายงานเสนอรัฐสภา (มาตรา 4 และมาตรา 5)

3.3.2 สำนักงานเลขานุการสภาตรวจสอบ มีเลขานุการสภาตรวจสอบที่ประธานสภาตรวจสอบเลือกจากบุคคลอื่นที่ไม่ใช่สมาชิกสภาตรวจสอบ และเสนอให้รัฐบาลแต่งตั้งเลขานุการสภาตรวจสอบเป็นข้าราชการประจำระดับสูงสุด มีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาสำนักงานเลขานุการสภาตรวจสอบโดยรับฟังคำสั่งจากประธานสภาตรวจสอบ (มาตรา 9)

3.3.3 คณะที่ปรึกษาจำนวน 4 – 6 คน มีอำนาจหน้าที่ในการร่างหรือให้ความเห็นร่างรัฐบัญญัติหรือรัฐกฤษฎีกาเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาตรวจสอบ (มาตรา 11 และมาตรา 12)

3.3.4 สำนักงานอื่น ๆ อันประกอบด้วย สำนักงานทางบัญชี (Accounting Office) สำนักงานสถิติ (Statistics Office) สำนักงานบริหารงานบุคคล (Personnel Office) (มาตรา 13)⁴³

⁴³ กานดา สิริฤทธิ์ภักดี. เรื่องเดียวกัน, หน้า 293.

3.4 สภาพปัญหาการใช้องค์กรสภาพิเศษ (Control Yuan)

สภาพิเศษที่ทำหน้าที่ตรวจสอบที่เรียกว่า สภา Control Yuan มีปัญหาอยู่ว่าจะต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกของสภานี้ ซึ่งในท้ายที่สุดพรรคการเมืองก็จะส่งคนของตนเข้าสู่การเลือกตั้งสภาตรวจสอบ ซึ่งจะทำให้สภาตรวจสอบ (Control Yuan) มีลักษณะทางการเมืองค่อนข้างมาก อันจะนำไปสู่ลักษณะเดียวกันกับระบบอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ของอังกฤษ และสหรัฐอเมริกาอีก กล่าวคือ การควบคุมจะมีลักษณะเป็นการควบคุมทางการเมือง โดยมุ่งวัตถุประสงค์ทางการเมืองมากกว่าการควบคุมโดยกฎหมาย คือ โดยศาล⁴⁴

⁴⁴ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. เรื่องเดียวกัน เจริญธรรมที่ 3, หน้า 11.

บทที่ 4

การวิเคราะห์ปัญหาเกี่ยวกับบทบาทอัยการสูงสุดในการดำเนินคดี กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1. สภาพปัญหาของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จากการศึกษาพิจารณาเปรียบเทียบระหว่างระบบการตรวจสอบ (การดำเนินคดี) ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และระบบการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศแล้ว จะเห็นว่าการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเกี่ยวกับบทบาทอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยยังเป็นระบบที่ไม่สมบูรณ์และมีปัญหาในตัวเองในทางปฏิบัติของอัยการสูงสุดมีปัญหาที่เป็นอุปสรรคและข้อขัดข้องในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีประเด็นปัญหาที่ต้องวิเคราะห์ 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนที่แรก เป็นกระบวนการดำเนินคดีก่อนฟ้อง และขั้นตอนที่สอง เป็นกระบวนการดำเนินคดีหลังฟ้อง ตามที่กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

1.1 ขั้นตอนที่หนึ่ง กระบวนการดำเนินคดีก่อนฟ้อง

1.1.1 ปัญหาในเรื่องอำนาจการสอบสวน (ได้สวนข้อเท็จจริง)

กระบวนการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก่อนฟ้อง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีองค์เกี่ยวข้องกับอยู่ 2 องค์กร คือ

1. อัยการสูงสุด
2. คณะกรรมการ ป.ป.ช. (ในกรณีที่ไม่อาจหาข้อยุติ)

โดยกฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการได้สวนข้อเท็จจริงในคดี ซึ่งก็คืออำนาจสอบสวนนั่นเองและยังมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลได้เอง หรือจะแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ด้วยในกรณีที่ไม่อาจหาข้อยุติได้ กระบวนการได้สวนข้อเท็จจริง (สอบสวน) มีขั้นตอนและวิธีการ โดยเริ่มจากเมื่อมีคดีอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องทำการได้สวนหาข้อเท็จจริง (สอบสวน) และต้องมีมติก่อนว่า กรณีมีมูลที่จะดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหา ต่อจากนั้นประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องส่ง

รายงานเอกสารและพยานหลักฐานพร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดภายใน 14 วัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีอาญาหรือยื่นคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป

ดังนั้น ประเด็นปัญหาจึงมีอยู่ว่า อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง (สอบสวน) เป็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่เพียงองค์กรเดียว อัยการสูงสุดไม่มีอำนาจสอบสวนหรือร่วมสอบสวนกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างใด อันเป็นการขัดกับหลักการตรวจสอบถ่วงดุล (Check and Balance)

1.1.2 ปัญหา เรื่องการใช้ดุลพินิจสั่งคดี

ในกรณีนี้กฎหมายกำหนดว่า เมื่ออัยการสูงสุดได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วอัยการสูงสุดต้องยื่นฟ้องคดีอาญาภายใน 30 วันนับแต่วันได้รับเรื่อง ส่วนคดีการขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินให้ยื่นคำร้องภายใน 90 วันนับแต่วันได้รับเรื่อง เว้นแต่ภายในระยะเวลาดังกล่าวอัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์ และได้แจ้งข้อไม่สมบูรณ์นั้นไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับแจ้งข้อไม่สมบูรณ์จากอัยการสูงสุดแล้ว ต้องตั้งคณะกรรมการหนึ่งขึ้น โดยมีผู้แทนร่วมจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงานอัยการสูงสุดฝ่ายละเท่า ๆ กัน คณะทำงานร่วมดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์ โดยรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์เป็นที่ยุติแล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะกรรมการร่วมไม่อาจหาข้อยุติได้ภายในกำหนดเวลา 14 วัน นับแต่วันตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน อันเป็นการให้องค์กรเอกชนเข้ามาดำเนินคดีอาญาแทนรัฐได้ จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้กำหนดให้อัยการสูงสุด มีอำนาจพิจารณาเฉพาะข้อที่ว่า ส่วนงานการไต่สวนข้อเท็จจริง (สอบสวน) ไม่สมบูรณ์เท่านั้น จะพิจารณาว่าคดีมีมูลหรือไม่มีมูลที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องไม่ได้โดยอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว

ดังนั้น ประเด็นปัญหาจึงมีอยู่ว่า ในการกลั่นกรองคดีก่อนฟ้องนั้นอัยการสูงสุดก็ไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจใคร่ครองคดีในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องแต่อย่างใด ซึ่งถือว่าขาดความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจใคร่ครองคดีก่อนฟ้อง อันเป็นการขัดต่อหลักการพื้นฐานของระบบงานอัยการสากล

1.2 ขั้นตอนที่สอง กระบวนการดำเนินคดีหลังฟ้อง

ปัญหา การดำเนินคดีในศาล

ในส่วนขั้นตอนกระบวนการพิจารณาภายหลังจากอัยการสูงสุดได้ยื่นฟ้องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วนั้น กฎหมายได้กำหนดไว้

เป็นการเฉพาะให้อัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดี หรือยื่นคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรวมทั้งว่าความดำเนินคดีดังกล่าวด้วย ในทางปฏิบัติแล้วหากพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 อันเป็นกฎหมายหลักแล้วนั้นเห็นว่าเจตนารมณ์ในการร่างกฎหมายดังกล่าวต้องการให้อัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวรับผิดชอบในการดำเนินคดี ซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงานอัยการสูงสุด โดยถือว่าอยู่ในฐานะเป็นผู้บริหารระดับสูงสุด จึงมีภาระหน้าที่ในตำแหน่งอัยการสูงสุดมากมายซึ่งภารกิจบางอย่างไม่อาจก้าวล่วงได้หรือในกรณีอาจเกิดเหตุสุดวิสัย

จากการที่กฎหมายบัญญัติไว้ดังกล่าว จึงดูเหมือนว่ากฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดต้องไปว่าความดำเนินคดีในศาลดังกล่าวด้วยตนเองทุกครั้ง ซึ่งหากอัยการสูงสุดต้องไปเองทุกครั้งก็อาจทำให้ภารกิจทางราชการอื่นที่ไม่อาจก้าวล่วงได้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ แม้ในทางปฏิบัติในปัจจุบันอัยการสูงสุดจะได้ตั้งสำนักงานคดีพิเศษ คือ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีหน้าที่ตรวจสอบและกลั่นกรองคดี และดำเนินคดีแทนอัยการสูงสุดตามที่ได้รับมอบหมายไว้ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ดังต่อไปนี้

(1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 38 (7) เพราะถือว่าอัยการสูงสุดเป็นตำแหน่งฝ่ายบริหาร จึงสามารถมอบอำนาจของตนให้อัยการระดับรองลงมาปฏิบัติราชการแทนได้

(2) พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 12 และ 15 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2502 เพราะถือว่าอัยการสูงสุดเป็นพนักงานอัยการคนหนึ่ง จึงสามารถให้พนักงานอัยการอื่นว่าความแทนได้

(3) ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญากับ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง พ.ศ. 2543 ข้อ 7 ซึ่งอัยการสูงสุดสามารถมอบหมายให้อัยการอื่นดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติของอัยการสูงสุดนั้นก็ยังมีปัญหาในเรื่องการมอบหมายให้อัยการสูงสุดสามารถมอบหมายให้พนักงานอัยการคนอื่นที่เป็นคณะทำงานไปดำเนินคดี และว่าความแทนได้หรือไม่ ดังคดีที่ผ่านมาคือ คดีหมายเลขแดงที่ อม.1/2545 ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ระหว่าง อัยการสูงสุด โจทก์ นายจิรายุ จรัสเสถียร กับพวกรวม 2 คน จำเลย ในคดีนี้อัยการสูงสุดได้ยื่นคำร้องเมื่อวันที่ 16 พฤศจิกายน 2544 ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขออนุญาตมอบหมายให้พนักงานอัยการอื่น ซึ่งเป็นคณะทำงานไปดำเนินคดีแทน ตามคำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุดที่ 526/2544 เรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดี

เฉพาะเรื่อง สั่ง ณ วันที่ 16 พฤศจิกายน 2544 ลงชื่อนายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์ อัยการสูงสุด โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 12 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2502 ประกอบกับพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มาตรา 40 โดยอ้างกฎหมายและระเบียบดังกล่าว ซึ่งศาลได้มีมติลงวันที่ 7 ธันวาคม 2544 มีคำสั่งอนุญาตตามคำร้อง อันมีความหมายเป็นนัยได้ว่าหากอัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องขออนุญาตดังกล่าวแล้ว พนักงานอัยการอื่นที่เป็นคณะทำงานก็คงไม่สามารถดำเนินคดีในศาลแทนอัยการสูงสุดได้ และในคดีต่อมาอัยการสูงสุดได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินของ นายรักเกียรติ สุขชนะ ตกเป็นของแผ่นดินในคดีหมายเลขดำที่ อม.1/2545 คดีหมายเลขแดงที่ อม.1/2546 เรื่อง ขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน¹ และอัยการสูงสุดได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้อง นายรักเกียรติ สุขชนะ เป็นจำเลย ในคดีหมายเลขดำที่ อม.1/2546 คดีหมายเลขแดงที่ อม. 2/2546 ต่อศาลฎีกาแผนก คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ฐานความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งในทางปฏิบัติอัยการสูงสุดก็ดำเนินคดีดังกล่าวในทำนองเดียวกัน²

ซึ่งก็ยิ่งถือว่าไม่ใช่ข้อยกเว้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 หรือกฎหมายอื่นใด ซึ่งหากศาลเป็นองค์คณะชุดอื่นที่ไม่ใช่ของคณะพิจารณาคดีดังกล่าวข้างต้น องค์คณะอื่นก็อาจไม่เห็นฟ้องด้วยในการที่อัยการสูงสุดจะมอบหมายให้พนักงานอัยการคนอื่นมาดำเนินคดีแทน และหากจำเลยยกปัญหาข้อนี้ขึ้นต่อสู้คดี ศาลจะอ้างเหตุเพื่อสั่งคดีอย่างไร ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายในการตีความ หากเป็นกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่เห็นด้วยกับแนวทางการปฏิบัติของอัยการสูงสุดดังกล่าว โดยไม่อนุญาตตามคำร้องหรืออัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องดังกล่าว เพียงแต่มีคำสั่งมอบหมายให้คณะทำงานไปดำเนินคดีแทนเป็นการภายในแล้วผลจะเป็นประการใด ซึ่งศาลอาจยกฟ้องเพราะ โจทก์ไม่ไปศาลและอัยการสูงสุดก็อาจถูก

¹ คำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุดที่ 537/2545 เรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีเฉพาะเรื่อง สั่ง ณ วันที่ 22 ตุลาคม 2545 ลงชื่อนายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์ อัยการสูงสุด โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 12 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2502 ประกอบกับ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 46 (9) และมาตรา 47.

² คำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุดที่ 1/2545 เรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีเฉพาะเรื่อง สั่ง ณ วันที่ 8 มกราคม 2546 ลงชื่อนายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์ อัยการสูงสุด โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 12 และมาตรา 15 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2502 ประกอบกับ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 มาตรา 46 (9) และมาตรา 47.

ครหาว่าปล่อยให้ศาลยกฟ้องเพื่อช่วยเหลือจำเลย³ หรืออาจถูกสอบสวนทางวินัยข้าราชการได้ว่ามีความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่

ดังนั้น ประเด็นปัญหาจึงมีอยู่ว่า ในทางปฏิบัติของอัยการสูงสุดนอกจากมีคำสั่งมอบหมายให้พนักงานอัยการอื่นไปดำเนินคดีในศาลแทนตนแล้ว ในการดำเนินคดีอัยการสูงสุดจำเป็นต้องยื่นคำร้องขออนุญาตต่อศาลเพื่ออนุญาตให้พนักงานอัยการอื่นไปดำเนินคดีแทนด้วยหรือไม่

2. ข้อพิจารณาเชิงทฤษฎี ในการวิเคราะห์ปัญหาการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จากประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวในข้อ 1. ในการวิเคราะห์ปัญหาดังกล่าว มีหลักการสำคัญในทางทฤษฎีที่ต้องนำมาใช้ในการวิเคราะห์ถึงการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอันเกิดจากการใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบ และการดำเนินคดีภายใต้หลักความเสมอภาคในระบบกฎหมายเดียวกันต่อบุคคลในฐานะความคิดประเภทเดียวกัน จึงควรที่จะต้องถูกดำเนินคดีในกระบวนการยุติธรรมอย่างเดียวกัน ภายใต้ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในบทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยอ้างอิงหลักการในทางทฤษฎี ดังต่อไปนี้

2.1 หลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprincip) หรือหลักนิติธรรม (Rule of Law)

กระบวนการยุติธรรม ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายในประเทศนั้น หากสามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเสมอภาคและเป็นธรรมย่อมนำไปสู่สังคมที่ยุติธรรม แต่หากกระบวนการยุติธรรมขาดประสิทธิภาพ หรือมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเลือกปฏิบัติ หรือละเมิดสิทธิของประชาชน ก็จะทำให้ประชาชนเสื่อมศรัทธาต่อระบบกฎหมาย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการพัฒนากระบวนการยุติธรรมให้เข้าสู่ระบบสากลจนเป็นที่ยอมรับของนานาชาติได้ สังคมที่ยุติธรรมจะต้องปกครองโดยหลักกฎหมายคือ หลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprincip) หรือหลักนิติธรรม (Rule of Law) ซึ่งหมายความว่า กฎหมายต้องมีความเป็นธรรม คือ ต้องมีความชัดเจนแน่นอนและสามารถจัดสรรสิทธิประโยชน์ของบุคคลอย่างเป็นธรรม และกฎหมายต้องบังคับใช้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกันโดยไม่เลือกปฏิบัติ จึงอาจกล่าวได้ว่าหลักนิติธรรมเป็นพื้นฐานของ “ธรรมาภิบาล” หรือ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี” (good governance)⁴

³ สมพร พรหมพิตร. การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, หน้า 19.

⁴ กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2544, หน้า 5.

ประเทศไทยถือหลักการปกครองในรูปแบบของรัฐสมัยใหม่ (Modern State) ที่ได้ชื่อว่าเป็น “รัฐเสรีประชาธิปไตยระบอบประชาธิปไตย” (Liberal and Democratic State) วางอยู่ภายใต้ “หลักนิติรัฐ” (Rechtsstaatsprinzip) หรือ “หลักนิติธรรม” (Rule of Law) หรือ “หลักการปกครองของกฎหมาย” (Government of Law) หรือ “หลักที่ยึดถือกฎหมายเป็นใหญ่” (Primacy of Law) ซึ่งหมายความว่า “นิติรัฐเป็นรัฐที่ต้องยอมตนอยู่ใต้ระบบกฎหมายในความสัมพันธ์กับปัจเจกชน และเพื่อคุ้มครองสถานะของปัจเจกชน โดยรัฐยอมตนอยู่ใต้กฎหมายที่รัฐกำหนด” ผลก็คือ การจำกัดอำนาจรัฐ หมายความว่า “การใช้อำนาจรัฐ” ต้องอยู่ภายใต้ระบบกฎหมายที่รัฐกำหนด และก็หมายความว่า รวมถึง ถ้าไม่มีกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นให้อำนาจฝ่ายปกครองไว้โดยตรงหรือโดยปริยาย ฝ่ายปกครองก็จะไม่สามารถใช้มาตรการอย่างใด ๆ ต่อประชาชนผู้อยู่ใต้ปกครองได้เลย หรืออาจจะกล่าวได้อีกนัยหนึ่งว่า ฝ่ายปกครองซึ่งเป็นองค์กรใช้อำนาจรัฐจะกระทำการอย่างใด ๆ ต่อประชาชนได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจไว้ และด้วยวิธีการที่ระบบกฎหมายในขณะนั้นได้กำหนดไว้เท่านั้น ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า หลักนิติรัฐ (Rechtsstaatsprinzip) หรือหลักนิติธรรม (Rule of Law) ก็คือ ระบบที่สร้างขึ้นมาจากวิวัฒนาการประสงคฺให้เป็นหลักประกันในการป้องกันและแก้ไขเยียวยาการใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจของฝ่ายปกครองหรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้ก็เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

เมื่อประเทศไทยได้มีการปฏิรูประบบการปกครองประเทศรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้ให้ความสำคัญในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่ผู้บริหารประเทศ หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งหลายที่ขอใช้อำนาจในตำแหน่งแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบจากการฉ้อราษฎร์บังหลวง โดยได้กำหนดกฎหมายไว้ในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในส่วนที่ 4 ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นถูกกล่าวหาว่า ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี และกำหนดวิธีพิจารณาคดีให้เป็นระบบ ใต้สวนข้อเท็จจริง โดยยึดสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นหลัก เกี่ยวกับการใต้สวนข้อเท็จจริง (สอบสวน) และพยานหลักฐาน และกำหนดบทบาทให้อัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีดังกล่าวต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่า อัยการสูงสุด เป็นองค์กรหนึ่ง ที่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศได้ให้ความสำคัญไว้วางใจ โดยกำหนดบทบาทให้อัยการสูงสุดทำหน้าที่เป็นกลไกของรัฐในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ สำหรับการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายใต้ “หลักนิติรัฐ” (Rechtsstaatsprinzip) หรือ “หลักนิติธรรม” (Rule of Law) จึงมี

คำถามที่จะต้องวิเคราะห์ด้วยว่า อำนาจหน้าที่อัยการสูงสุดของในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นไปตามเจตนารมณ์ในการก่อตั้งอัยการในระบบสากลแล้วหรือไม่

2.2 หลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (Equality before the law)

สิทธิมนุษยชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ภายใต้สถานการณ์และสภาพความเป็นอยู่ของสังคมไทยในปัจจุบัน ควรได้รับความคุ้มครองสิทธิในความเป็นมนุษย์หรือสิทธิมนุษยชน โดยความเสมอภาคการบัญญัติรัฐธรรมนูญ จึงมีความสำคัญในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยมุ่งประสงค์ที่จะสร้างและปกป้องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง ซึ่งก็คือสิทธิของราษฎรที่จะได้รับการปฏิบัติจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน โดยมีบทบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยแทบทุกรัฐ ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ หรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองของรัฐธรรมนูญฉบับนี้เช่นกัน ดังนั้น การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญเป็นสำคัญ และในการนำบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไปใช้เป็นข้อถือปฏิบัติ ซึ่งต้องถือว่าผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหาหรือจำเลยก็เป็นมนุษย์หรือประชาชนคนหนึ่งหรือหลายคนที่จะได้รับการคุ้มครองสิทธิในการเป็นมนุษย์ หรือสิทธิมนุษยชนโดยความเสมอภาคอย่างเท่าเทียมกัน การบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายทั้งปวงย่อมต้องได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐโดยตรง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติรับรองหลักความเสมอภาคไว้ในมาตรา 5 ว่า “ประชาชนชาวไทยไม่ว่าเหล่ากำเนิด เพศ ศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอ”

และในมาตรา 30 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดหลักการไว้ดังนี้

- (1) บุคคลมีความเสมอภาคกันในสายตาของกฎหมาย
- (2) บุคคลจะได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน
- (3) ห้ามมิให้เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่อง ถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะ

⁵ เฉลิม ไรฤทธิ์. “ความไม่เสมอภาคของผู้ต้องหาและจำเลยในการต่อสู้คดีอาญาในประเทศไทย” ในรายงานการเสวนาทางวิชาการ เรื่อง “การช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ต้องหาและจำเลย : การสร้างความเสมอภาคและความยุติธรรมในระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย”. จัดโดยเนติบัณฑิตยสภา, 2546, หน้า 92.

ทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

ซึ่งสอดคล้องกับกติกาสากลระหว่างประเทศ ว่าด้วยสิทธิทางแพ่ง (พลเมือง) และทางการเมือง ค.ศ. 1966 (International Covenant on Civil and Political Rights) ที่กำหนดหลักการให้ประเทศสมาชิกถือปฏิบัติดังนี้

“ข้อ 3. รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับที่จะประกันสิทธิอันเท่าเทียมกันระหว่างชาย หญิง ให้มีสิทธิทั้งปวงทางแพ่งและทางการเมืองดังที่ระบุไว้ในกติกานี้

ข้อ 16. บุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นบุคคลตามกฎหมายในทุกที่ ทุกสถาน

ข้อ 26. บุคคลทั้งปวงย่อมเสมอภาคกันตามกฎหมาย และมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ ในกรณีนี้ให้มีกฎหมายห้ามการเลือกปฏิบัติใด ๆ และให้หลักประกันบุคคลทุกคนอย่างเสมอภาคและมีผลจริงจัง เพื่อให้ปลอดจากการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากเชื้อชาติ ผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมือง หรืออื่น ๆ เผ่าพันธุ์แห่งชาติ หรือสังคมนารีพัสสิน กำเนิด หรือสถานะอื่นใด”

ซึ่งตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและกติกาสากลดังกล่าว เป็นหลักเกณฑ์สากลที่นานาประเทศยอมรับ ตามหลักรัฐธรรมนูญหลักนี้รัฐโดยองค์กรต่าง ๆ ต้องปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตามลักษณะเฉพาะของแต่ละคน การปฏิบัติต่อบุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญแตกต่างกันก็ตีการปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกันในสาระสำคัญอย่างเดียวกันก็ตี ย่อมขัดต่อหลักความเสมอภาค

การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยนั้น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ถือว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นบุคคลพิเศษซึ่งจำต้องมีกระบวนการที่พิเศษเพื่อพิจารณาลงโทษผู้กระทำผิดที่เป็นบุคคลที่พิเศษดังกล่าว โดยกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรได้สวนข้อเท็จจริง (สอบสวน) อัยการสูงสุดเป็นองค์กรผู้ฟ้องคดี และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นองค์กรผู้ตัดสินคดี อันเป็นความผิดตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้คือ ในคดีอาญาต้องเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นโดยทำเป็นคำฟ้อง ในส่วนคดีความผิดที่กล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติ หรือทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นต้องทำเป็นคำร้องโดยถือว่าเป็นคดีในทางกฎหมายมหาชน

ดังนั้น การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งมีฐานความผิดเช่นเดียวกันกับความผิดอาญาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิด แต่การฟ้องคดีกลับแตกต่างกัน โดยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดพนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลยุติธรรมปกติ แต่กรณี

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำผิด กฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นกระบวนการพิเศษ จึงมีคำถามที่ต้องวิเคราะห์ด้วยว่าการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย เป็นไปตามหลักความเสมอภาคตามสิทธิของพลเมืองที่ได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือไม่

2.3 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution)

การดำเนินคดีอาญาถือเป็นการรักษาความสงบเรียบร้อย อันเป็นภารกิจหลักที่สำคัญยิ่งภารกิจหนึ่งของรัฐ แนวความคิดในการรักษาความสงบเรียบร้อยของรัฐมีเป้าหมายคือ การทำให้เกิดความสงบและสันติสุขภายในรัฐ แต่โดยที่ประเทศต่าง ๆ ในโลกนี้มีประวัติศาสตร์ความเป็นมาของชนชาติแตกต่างกัน ทำให้เกิดแนวความคิดในการรักษาความสงบเรียบร้อยแตกต่างกันไป อาจแบ่งออกได้เป็น 2 แนวความคิด คือ

1. แนวความคิดว่าประชาชนทุกคนมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย
2. แนวความคิดว่ารัฐมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อย

การดำเนินคดีอาญาถือว่าการรักษาความสงบเรียบร้อยที่สำคัญอย่างหนึ่ง ประเทศที่มีแนวความคิดว่ารัฐมีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยนั้น รูปแบบการดำเนินคดีอาญาจะเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) ถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย รัฐมีสิทธิและหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาโดยมีองค์กรทำหน้าที่แทนรัฐ ได้แก่ ตำรวจ อัยการ และศาล ซึ่งต่างก็มีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก จึงมีหน้าที่ต้องช่วยกันค้นหาความจริงไม่ถือว่ารัฐเป็นปรปักษ์กับประชาชน โดยจัดองค์กรเป็นกลไกของรัฐทำหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและทำคำชี้ขาด โดยอัยการกับตำรวจมีความเป็นภาวะวิสัย (objectivity) อย่างแท้จริงมีหน้าที่ค้นหาความจริงในเนื้อหา และศาลก็มีหน้าที่ต้องกระตือรือร้น (active) ในการค้นหาความจริงจนเป็นที่พอใจ โดยทั้งสามองค์กรหลักดังกล่าวต้องร่วมกันค้นหาความจริง ซึ่งประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรปจะดำเนินคดีอาญาตามหลักนี้

การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยนั้น ถือได้ว่าเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) ถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรไต่สวนข้อเท็จจริง (สอบสวน) อัยการสูงสุดเป็นผู้ฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นตรงกันกับความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยต้องฟ้องคดีภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ถ้าในกรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นไม่ตรงกันกับความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นไม่สมบูรณ์ ต้องมีการตั้งคณะกรรมการร่วมและหากไม่อาจหาข้อยุติได้คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ และมีกระบวนการดำเนินคดีเป็นพิเศษแตกต่างไปจากกระบวนการดำเนินคดีอาญาปกติ โดยใช้วิธีพิจารณาความเป็นระบบไต่สวน

ดังนั้น จึงมีคำถามที่ต้องวิเคราะห์ด้วยว่า การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยซึ่งถือว่าการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐนั้น บทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีดังกล่าว เป็นไปตามหลักการของการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐในบทบาทของอัยการ ในระบบสากลหรือไม่ และนายความซึ่งเป็นองค์กรเอกชนสมควรที่จะดำเนินคดีอาญาแทนรัฐได้หรือไม่

3. ข้อพิจารณาถึงอำนาจของอัยการในการสอบสวนคดีอาญาในต่างประเทศกับในประเทศไทย

3.1 อำนาจของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญาในต่างประเทศ

จากการศึกษาวิวัฒนาการของการเกิดระบบอัยการนั้น มีสาเหตุอันเนื่องมาจากข้อบกพร่องของระบบไต่สวนคือว่า ผู้ไต่สวนจะมีลักษณะเป็นไปในทางที่จะเป็นผู้ที่มีหน้าที่ปราบปรามไปด้วยในตัว มีอำนาจค่อนข้างมาก โดยถือว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นกรรม (Object) ในคดี มีการค้นหาความจริงโดยการข่มขู่และกระทำต่อเนื้อตัวร่างกาย และมักจะใช้อำนาจตามอำเภอใจ ในเวลาต่อมาจึงมีการเปลี่ยนแปลงระบบการดำเนินคดีทั่วโลกโดยมีการสร้างระบบกล่าวหาขึ้นมา โดยเฉพาะหลักที่ว่า ข้อสันนิษฐานว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์ (Presumption of Innocence) ซึ่งความจริงก็ไม่ใช้ระบบใหม่เป็นระบบเก่าแต่แก้ไขให้มีความเป็นธรรมมากขึ้น มีการยอมรับสิทธิต่าง ๆ มากขึ้น และนำไปสู่กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่เป็นธรรมมากขึ้น ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกที่เป็นผู้แก้ไขและเป็นต้นแบบของระบบอัยการของโลกรวมทั้งประเทศไทยด้วย ซึ่งสามารถแยกอำนาจหน้าที่ตามระบบอัยการสากลได้ดังนี้

- ก. อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้อง
- ข. อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีในศาล
- ค. อำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีตามคำพิพากษา

ในส่วนอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้องของพนักงานอัยการในต่างประเทศ ถือว่าการดำเนินคดีอาญาเป็นกระบวนการที่แบ่งแยกไม่ได้ และต้องอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของพนักงานอัยการ โดยนอกจากมีอำนาจฟ้องคดีอาญาแทนรัฐแต่เพียงองค์กรเดียวแล้วยังมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาได้อย่างกว้างขวาง คือ รับคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษ ทำการสอบสวน มีอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดและปล่อยชั่วคราว อีกทั้งมีอำนาจควบคุมการสอบสวนของพนักงานสอบสวน หรือสั่งการแก่พนักงานสอบสวนได้ตามที่เห็นสมควร⁶ ซึ่งอยู่ภายใต้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งจะได้ทำการศึกษาจากประเทศตัวอย่างดังต่อไปนี้

⁶ สุรินทร์ ถั่วทอง. “ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย: ปัญหาและข้อเสนอแนะบางประการ” ในกฎหมายปริทรรศน์. วารสารอัยการ, 2524, หน้า 55.

3.1.1 อำนาจของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญาประเทศฝรั่งเศส

การสอบสวนคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส อัยการมีอำนาจหน้าที่ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีชั้นผู้ใหญ่ หัวหน้าอัยการประจำศาลชั้นต้นเป็นผู้อำนวยการกิจการตำรวจฝ่ายคดีทั้งหมด อธิบดีอัยการศาลอุทธรณ์เป็นผู้ควบคุมดูแลอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจเหนืออัยการและผู้ว่าคดีศาลแขวงทั้งหมดในเขต และยังเป็นผู้แต่งตั้งนายตำรวจประจำท้องที่ให้เป็นผู้ว่าคดีศาลแขวง นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ควบคุมดูแลนายตำรวจฝ่ายคดีและตำรวจฝ่ายคดีในเขตอีกด้วย

พนักงานอัยการฝรั่งเศสมีอำนาจหน้าที่ในการรับคำร้องทุกข์และกล่าวโทษ และทำการสอบสวนได้ด้วยตนเอง ในกรณีคดีความผิดซึ่งหน้าหรือได้รับแจ้งว่ามีการกระทำความผิดซึ่งหน้าเกิดขึ้น นายตำรวจฝ่ายคดีจะต้องรีบแจ้งให้พนักงานอัยการทราบทันที ถ้าพนักงานอัยการเห็นสมควรว่าจะต้องสอบสวนก็สามารถไปยังที่เกิดเหตุเพื่อสอบสวนด้วยตนเองได้ และยังมีอำนาจออกคำสั่งต่าง ๆ ตามสมควรแล้วแต่กรณี และนายตำรวจฝ่ายคดีจะต้องรีบไปยังสถานที่เกิดเหตุโดยเร็วและให้กระทำการเท่าที่จำเป็นเพื่อรักษาพยานหลักฐานที่สามารถแสดงข้อเท็จจริง ยึดอาวุธ เครื่องมือที่ใช้หรือได้ใช้ในการกระทำความผิดและที่เป็นผลมาจากการกระทำความผิด และทำการยึดเฉพาะสิ่งของหรือเอกสารที่จะเป็นประโยชน์ในการแสดงความจริง โดยการอนุมัติของพนักงานอัยการเท่านั้น นอกจากนี้พนักงานอัยการอาจบังคับให้ผู้กระทำความผิดมาให้การโดยขอกำลังตำรวจนำตัวมาได้ ในกรณีที่มีผู้ถูกเรียกให้มาให้การและผู้นั้นไม่ยอมมาให้การ นายตำรวจฝ่ายคดีจะแจ้งให้พนักงานอัยการทราบและพนักงานอัยการมีอำนาจสั่งและบังคับผู้นั้นมาให้การ โดยขอกำลังตำรวจนำตัวมา และถ้าหลบหนีพนักงานอัยการมีอำนาจออกหมายให้นำตัวผู้นั้นมาได้

3.1.2 อำนาจของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญาประเทศญี่ปุ่น

การดำเนินคดีอาญาและการสอบสวนของประเทศญี่ปุ่นนั้น ได้รับอิทธิพลจากกฎหมายประเทศภาคพื้นยุโรปในสมัยราชวงศ์ Meiji Restoration ค.ศ. 1868 ได้จัดตั้งให้มีองค์กรอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้อง โดยเป็นผู้ดำเนินคดีในนามของรัฐถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ต่อมาในปี ค.ศ. 1897 พนักงานอัยการเข้ามาทำการสอบสวนโดยความต้องการของประชาชน

พนักงานอัยการของประเทศญี่ปุ่นจะเข้ามาเกี่ยวข้องในคดีอาญาตั้งแต่เริ่มต้น คือเมื่อความผิดเกิดจนถึงการสิ้นสุดคดีคือการบังคับตามคำพิพากษา กล่าวคือเมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น ตำรวจจะไปที่เกิดเหตุและทำการสอบสวนเบื้องต้นแล้วรายงานเหตุการณ์ต่อพนักงานอัยการทันทีว่าผู้เสียหายเป็นใครและผู้ต้องหาเป็นใครเป็นผู้ต้องสงสัย สำนักงานอัยการจะมอบหมายให้พนักงานอัยการคนหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบคดีนั้น

คดีอาญาทั่วไปนั้น ตำรวจจะเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ แล้วส่งสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการพิจารณาโดยไม่มีอำนาจเสนอความเห็นในข้อกฎหมายเกี่ยวกับคดีว่าควรฟ้องหรือไม่และก่อนจับกุมตัวผู้ต้องหาหากเป็นคดีที่ yak จะระงับตัวผู้ต้องหา พนักงานอัยการจะเป็นผู้แนะนำแก่ตำรวจก่อนจับกุมตัวผู้ต้องหา เพราะภายหลังการจับเข้าพนักงานจะมีอำนาจฝากขังผู้ต้องหาสูงสุดได้เพียง 23 วัน หากไม่อาจทำการสอบสวนให้เสร็จสิ้นภายในกำหนดดังกล่าวก็ต้องปล่อยตัวผู้ต้องหาไป ตำรวจจะจับกุมผู้ต้องหาที่ต่อเมื่อมีการรวบรวมพยานหลักฐานส่วนใหญ่ได้ค่อนข้างชัดเจนแล้ว และเมื่อจับกุมตัวผู้ต้องหาได้แล้วตำรวจต้องนำตัวผู้กระทำผิดพร้อมทั้งพยานหลักฐานต่าง ๆ ส่งให้พนักงานอัยการที่มีเขตอำนาจภายใน 48 ชั่วโมง พนักงานอัยการเจ้าของสำนวนผู้รับผิดชอบ มีอำนาจทำการสอบสวนหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ แต่สำหรับคดีที่มีความสำคัญพนักงานอัยการจะเข้าทำการสอบสวนด้วยตนเอง การปฏิบัติงานของพนักงานอัยการกับตำรวจจะต้องมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในการสอบสวนและดำเนินคดีอาญา เพื่อร่วมมือกันควบคุมและปราบปรามอาชญากรรม

3.1.3 อำนาจของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญาประเทศเยอรมัน

ประเทศเยอรมันเป็นประเทศหนึ่งที่มีการพัฒนากฎหมายมาพร้อมกันกับประเทศฝรั่งเศส ซึ่งประเทศต่าง ๆ ในโลกนี้ถือเป็นต้นแบบในการร่างกฎหมายในระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) และมีหลาย ๆ ประเทศได้นำระบบกฎหมายเยอรมันไปเป็นแบบอย่างในการร่างกฎหมายหลักสำคัญประการหนึ่งของกฎหมายก็คือการดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนฟ้องร้อง (Vorverfahren) ในประเทศเยอรมันก็ถือว่าเป็นกระบวนการเดียวกัน ผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาก็คือ พนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเยอรมัน ได้ให้อำนาจพนักงานอัยการเกี่ยวกับการร้องทุกข์ กล่าวโทษ โดยผู้เสียหายสามารถยื่นต่อพนักงานอัยการจะด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือก็ได้และมีอำนาจรวบรวมข้อเท็จจริงเพื่อวินิจฉัยในการสั่งคดีว่าควรจะดำเนินคดีหรือไม่อย่างไร

อำนาจในการสอบสวนคดีอาญาขึ้นอยู่กับเขตอำนาจของศาลที่พนักงานอัยการประจำศาลนั้นอยู่ กล่าวคือศาลใดมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาใด พนักงานอัยการประจำศาลนั้นย่อมมีอำนาจดำเนินคดีอาญานั้น การดำเนินการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาทั่วไปไม่อยู่ในหน้าที่ของพนักงานอัยการสหพันธรัฐแต่อยู่ในหน้าที่พนักงานอัยการมลรัฐ พนักงานอัยการจึงมีอำนาจหน้าที่ในการเริ่มสอบสวนคดีเองหรืออาจให้ตำรวจดำเนินการให้ และแม้ว่าตำรวจมีหน้าที่ต้องติดตามการกระทำความผิดอาญาและต้องกระทำการอย่างใดโดยไม่ชักช้า เพื่อป้องกันไม่ให้คดีมีคืบหน้าไปก็ตาม⁷ ตำรวจมีฐานะเป็นเพียงมือของพนักงานอัยการเท่านั้น ทั้งนี้ไม่ว่าการที่ตำรวจกระทำไปนั้นจำเป็น

⁷ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 163 (1).

ต้องกระทำไปก่อนตามกฎหมายหรือตามคำสั่งของพนักงานอัยการ⁸ ในกรณีที่ตำรวจได้กระทำไปก่อนดังกล่าวตำรวจต้องรีบส่งเรื่องราวให้อัยการโดยไม่ชักช้าภายในโอกาสแรกที่จะกระทำได้

กล่าวโดยสรุปก็คือ ในประเทศเยอรมันการเริ่มต้นคดีก็ตี การวินิจฉัยสั่งคดีก็ตี พนักงานอัยการเป็นผู้พิจารณาในการตัดสินใจเองทั้งสิ้น ตำรวจในเยอรมันไม่ได้เป็นหน่วยงานที่ขึ้นอยู่กับอัยการแต่ขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทยของมลรัฐ แต่เจ้าพนักงานส่วนใหญ่กฎหมายกำหนดให้เป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ช่วยเหลืออัยการ ฉะนั้น เจ้าพนักงานตำรวจจึงมีผู้บังคับบัญชา 2 ฝ่ายคือ ผู้บังคับบัญชาฝ่ายตำรวจฝ่ายหนึ่ง และอัยการอีกฝ่ายหนึ่ง แต่ในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา เจ้าพนักงานตำรวจที่มีหน้าที่ช่วยเหลือพนักงานอัยการต้องฟังคำสั่งของพนักงานอัยการเป็นลำดับแรก¹⁰ ฉะนั้น อำนาจการสอบสวนคดีอาญาจึงตกอยู่กับพนักงานอัยการหรือตำรวจ ตลอดจนมีอำนาจสอบสวนร่วมกันระหว่างเจ้าพนักงานฝ่ายตำรวจและพนักงานอัยการ

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าในระบบสากลทั่วโลก พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนหรือร่วมทำการสอบสวน อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในต่างประเทศ จึงเริ่มต้นตั้งแต่เกิดการกระทำความผิด ซึ่งผู้เสียหายนอกจากจะไปร้องทุกข์กล่าวต่อพนักงานสอบสวนแล้ว ก็ยังอาจไปร้องทุกข์ต่อพนักงานอัยการได้เช่นเดียวกัน นอกจากประเทศดังที่กล่าวมานี้แล้วยังมีอีกหลายประเทศที่พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนและเป็นผู้ควบคุมการสอบสวน เช่น สหรัฐอเมริกา สวิตเซอร์แลนด์ เบลเยียม อิตาลี สเปน กรีซ เชคโกสโลวาเกีย เกาหลี สาธารณรัฐอาหรับ เป็นต้น

3.2 อำนาจของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีอาญาในประเทศไทย

หัวใจหลักของการดำเนินคดีอาญาคือการสอบสวน ซึ่งกระทำโดยเจ้าพนักงานในประเทศไทย ตามประมวลวิธีพิจารณาความอาญาได้ให้อำนาจหน้าที่ทำการสอบสวนดังกล่าว คือพนักงานฝ่ายปกครองและตำรวจ มีอำนาจหน้าที่ในการรับคำร้องทุกข์ สืบสวนสอบสวน จับกุม ควบคุม ปล่อยชั่วคราว ผ่ากังต่อศาลตลอดจนสรุปสำนวนทำความเข้าใจเสนอพนักงานอัยการ พิจารณา สั่งคดี ซึ่งเป็นการแยกการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกันอย่างเด็ดขาด พนักงานอัยการในประเทศไทยไม่มีอำนาจสอบสวน เว้นแต่กรณีเดียวที่พนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนคือ

⁸ Hans –Heinrich Jescheck. The Discretionary Powers of the Prosecuting attorney in West Germany, 18 Am J. Comp. L. Rev. 508, 1970. p. 510. อ้างถึงใน อรุณี กระจ่างแสง. “อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532, หน้า 37.

⁹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเยอรมัน มาตรา 163.

¹⁰ คณิต ณ นคร. “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง” ระบบอัยการสากล กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการกรมอัยการ, 2526, หน้า 94.

ความผิดที่มีโทษตามกฎหมายไทยที่ได้กระทำลงนอกราชอาณาจักร โดยกฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ในทางปฏิบัติจะมอบหมายหน้าที่นี้ให้พนักงานสอบสวนที่อยู่ในท้องที่ที่รับผิดชอบเป็นพนักงานสอบสวน

ดังนั้น ฐานะของพนักงานอัยการประเทศไทย จึงเป็นเพียงผู้ตรวจสอบกลับกรองสำนวนการสอบสวนจากการที่พนักงานสอบสวนเสนอขึ้นมา หรือเรียกว่า “ชั้นไต่ตรองคดี” จะทำการสอบสวนคดีเองเหมือนกับระบบอัยการสากลไม่ได้ พนักงานอัยการไทยกระทำได้เพียงการส่งสอบสวนเพิ่มเติมหรือสั่งให้นำพยานมาซักถามเพิ่มเติมได้เท่านั้น ในทางปฏิบัติโดยหลักการก็ต้องกระทำโดยผ่านพนักงานสอบสวนนั่นเอง

การแยกการสอบสวนออกจากการฟ้องร้องอย่างเด็ดขาดในประเทศไทยดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหามากมาย ที่สำคัญก็คือการขาดการตรวจสอบถ่วงดุลการคานอำนาจ (Check and Balance) ของพนักงานสอบสวน ซึ่งพนักงานสอบสวนที่เป็นองค์กรตำรวจมีอำนาจแบบเบ็ดเสร็จตั้งแต่จับกุม สืบสวน และสอบสวนโดยไม่มีองค์กรใดเข้าไปตรวจสอบถ่วงดุลการคานอำนาจ (Check and Balance) ได้ จึงมีปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมากมาย ตั้งแต่การที่พนักงานสอบสวนไม่ยอมรับคำร้องทุกข์ หรือไม่ดำเนินการสอบสวนคดีให้เสร็จภายในเวลาอันรวดเร็ว และการรู้เห็นเป็นใจในการช่วยเหลือผู้ต้องหา ในระหว่างถูกสอบสวน รวมทั้งการจับกุม คุมขัง เพราะเหตุที่การจับกุม การสืบสวน และการสอบสวน กระทำโดยเจ้าพนักงานซึ่งเป็นตำรวจด้วยกันเอง โดยที่องค์กรอื่น ๆ ไม่สามารถเข้าไปตรวจสอบได้ ซึ่งในระบบสากลแล้ว การดำเนินคดีอาญานั้นถือว่า กระบวนการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันแบ่งแยกไม่ได้ ผู้รับผิดชอบจึงอยู่ที่องค์กรเดียว องค์กรนั้นคือองค์กรอัยการ ทั้งนี้เพราะพนักงานอัยการเป็นผู้นำผู้กระทำความผิดและพยานหลักฐานทั้งหลายที่จะพิสูจน์ความผิดของจำเลยเข้าสู่การพิจารณาของศาล จึงชอบที่พนักงานอัยการจะต้องรู้เรื่องตั้งแต่การสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน ซึ่งเป็นต้นธารของกระบวนการยุติธรรมในทางอาญาตั้งแต่ต้น

4. การศึกษาวิเคราะห์ เปรียบเทียบ ระบบการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ กับในประเทศไทย

จากการศึกษาระบบการตรวจสอบทุจริตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ ในบทที่ 3 ดังกล่าว เห็นว่าระบบการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศที่สำคัญ มีอยู่ 3 ระบบ คือระบบการตรวจสอบโดยรัฐสภาด้วยกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ของประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา ระบบการตรวจสอบโดยศาล ซึ่งแยกเป็น ระบบศาลพิเศษของประเทศฝรั่งเศส ระบบศาลปกติของประเทศญี่ปุ่น และระบบศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมัน และอีกระบบหนึ่งคือระบบตรวจสอบโดยสภาพิเศษที่เรียกว่าสภา Control Yuan ของประเทศจีน

ได้หวั่น จึงขอนำระบบการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งสามระบบดังกล่าวมาทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับระบบการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย โดยเน้นศึกษาเปรียบเทียบในขั้นตอนกระบวนการของการกล่าวหาและสอบสวนฟ้องร้องในต่างประเทศ กับบทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย ดังต่อไปนี้

4.1 ระบบการตรวจสอบโดยรัฐสภา (อิมพิชเมนต์ (Impeachment))

ประเทศอังกฤษ เป็นประเทศแรกที่น่าเอากระบวนการตรวจสอบการทุจริตผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยกระบวนการอิมพิชเมนต์ (Impeachment) มาใช้โดยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ ซึ่งมีรูปแบบการปกครองแบบรัฐสภาเช่นเดียวกับประเทศไทย และต่อมาประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำมาดัดแปลง โดยปรับปรุงรูปแบบและวิธีการบังคับใช้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ และเป็นต้นแบบของระบบการปกครองแบบประธานาธิบดี (Presidential System)

กระบวนการอิมพิชเมนต์ (Impeachment) ของประเทศอังกฤษนั้น ผู้กล่าวหาได้แก่สภาสามัญ (House of Common) โดยสมาชิกคนใดคนหนึ่งเป็นผู้กล่าวหา ข้อกล่าวหาคือ ใช้อำนาจไปในทางทุจริตประพฤตินิชอบหรือกระทำการขัดต่อผลประโยชน์ของประเทศชาติ ซึ่งไม่ได้จำกัดแต่เพียงความผิดทางอาญาเท่านั้นแต่เป็นความผิดฐานอื่นด้วย เช่น ความผิดฐาน ทยศต่อประเทศชาติ เปิดเผยความลับทางราชการ ส่วนอำนาจในการสอบสวนและตัดสินคดีได้แก่สภาขุนนาง (House of Lords) ในรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษถือว่าสภาขุนนางเป็นศาลสูงสุดด้วย เมื่อสภาขุนนางได้พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดจริง ผลของการตัดสินตามกระบวนการดังกล่าว นอกจากผู้ถูกกล่าวหาจะถูกปลดออกจากตำแหน่ง เสื่อมเสียชื่อเสียงและเกียรติยศแล้ว สภาขุนนางมีอำนาจกำหนดโทษทางอาญาได้ด้วย เช่น โทษประหารชีวิต จำคุก ปรับหรือริบทรัพย์สิน ตามที่เห็นสมควร

ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ผู้กล่าวหาได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร (House of Representatives) ข้อกล่าวหาที่มีลักษณะเช่นเดียวกันกับข้อกล่าวหาของประเทศอังกฤษ ส่วนอำนาจในการสอบสวนและตัดสินได้แก่วุฒิสภา (Senate) แต่ผลของการตัดสินตามกระบวนการดังกล่าว จำกัดเฉพาะการถอดถอนออกจากตำแหน่ง และตัดสิทธิประโยชน์ที่จะรับได้ในอนาคตเท่านั้นไม่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา แต่ถ้ามียุทธยานหลักฐานพิสูจน์ได้ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดอาญาอยู่ด้วย การดำเนินคดีอาญาภายหลังจากการผ่านกระบวนการอิมพิชเมนต์ (Impeachment) แล้วให้ใช้ระบบศาลยุติธรรมพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยมีการจัดตั้งแผนกคดีพิเศษสำหรับพิจารณาคดีดังกล่าว และให้ความสำคัญในการสอบสวนคดีมีกระบวนการเริ่มต้นการสอบสวนจากการที่อัยการสูงสุดได้รับข้อมูล (Information) เกี่ยวกับการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ระดับสูงของรัฐบาลกลาง แล้วก็จะพิจารณาว่าเรื่องดังกล่าวมีมูลเพียงพอที่จะทำการสอบสวนหรือไม่

ถ้าเห็นว่ามีมูลคดีเพียงพอที่จะสอบสวนก็ให้เริ่มทำการสอบสวน และเมื่อได้ทำการสอบสวนเสร็จสิ้นหรือภายหลัง 90 วัน นับแต่วันเริ่มทำการสอบสวน อัยการสูงสุดจะต้องรายงานและยื่นคำร้องต่อศาลพิเศษ (The Special Division Court) เพื่อให้แต่งตั้งอัยการอิสระ (Independent Counsel) แต่ถ้าเห็นว่าเรื่องดังกล่าวไม่มีมูลเพียงพอที่จะทำการสอบสวนอัยการสูงสุด จะต้องแจ้งคำวินิจฉัยไปยังศาลพิเศษ และนอกจากนี้สมาชิกสภาองเกรสสามารถร้องขอให้อัยการสูงสุดยื่นคำร้องแต่งตั้งอัยการอิสระได้เช่นกัน เมื่ออัยการสูงสุดได้รับคำร้อง แล้วจะดำเนินการตามที่สมาชิกสภาองเกรสร้องขอหรือไม่ก็ได้ แล้วต้องแจ้งให้สภาองเกรสทราบภายใน 30 วัน นับจากวันที่ได้รับคำร้อง หากอัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องต่อศาลตามที่สมาชิกสภาองเกรสเสนอ ต้องทำรายงานชี้แจงเหตุผลต่อศาลพิเศษ เมื่ออัยการสูงสุดได้ยื่นคำร้องต่อศาลพิเศษเพื่อแต่งตั้งอัยการอิสระแล้ว ศาลพิเศษจะตั้งอัยการอิสระขึ้นพร้อมกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ ซึ่งอัยการอิสระมีอำนาจเต็มที่โดยอิสระที่จะทำการสอบสวนฟ้องร้องรวมถึงดำเนินการต่าง ๆ ในขั้นตอนพิจารณาของลูกขุนใหญ่ ตลอดจนการฟ้องร้องการดำเนินคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจจนกว่าคดีจะถึงที่สุด อีกทั้งมีอำนาจที่จะใช้ดุลพินิจในการยุติการดำเนินคดีไม่ว่าจะอยู่ในขั้นตอนใดก็ได้

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่า การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศในระบบนี้ถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญถึงขนาดที่จำเป็นต้องให้รัฐสภา ซึ่งเป็นสถาบันสูงสุดในการปกครองประเทศเป็นผู้ตรวจสอบโดยวิธีการอิมพิชเมนต์ (Impeachment) แม้ประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) นอกจากใช้ระบบการตรวจสอบด้วยระบบอิมพิชเมนต์ (Impeachment) ที่มีต้นแบบมาจากประเทศอังกฤษแล้วยังได้นำเอาระบบอัยการซึ่งมีต้นแบบมาจากประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) มาใช้ในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีที่ได้ความว่าการกระทำของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญาอยู่ด้วย โดยกฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการสอบสวนและฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาดังกล่าวได้ ตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ตามระบบสากลที่ถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันที่ไม่ควรแบ่งแยกให้อยู่ในอำนาจขององค์กรใดองค์กรหนึ่งโดยเฉพาะ อันแสดงให้เห็นว่าการมีระบบอัยการเข้ามาทำการสอบสวนฟ้องร้องในคดีนั้นเป็นสิ่งสำคัญที่ประเทศต่าง ๆ ที่ทั่วโลกได้มีการยอมรับระบบนี้ แต่ต้องเป็นระบบอัยการสากลที่แท้จริงคือ ให้พนักงานอัยการรับผิดชอบในกระบวนการสอบสวนฟ้องร้องโดยแยกต่างหากจากกระบวนการตัดสินคดีโดยศาล หากใช้เป็นแบบระบบอัยการในประเทศไทยที่มีอำนาจแค่เพียงฟ้องร้องเท่านั้น โดยไม่มีอำนาจในการสอบสวนหรือไต่สวนข้อเท็จจริง กฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นเพียงกลไกของรัฐให้ฟ้องคดีเท่านั้น ไม่สามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง อันเป็นหลักการพื้นฐานของ ระบบงานอัยการในกระบวนการยุติธรรมทั่วโลก ซึ่งเป็นผลกระทบโดยตรงต่อบทบาทของอัยการสูงสุดในการถ่วงดุลอำนาจ และขัดแย้งต่อทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจ

ทำให้บทบาทกลั่นกรองคดีกลับไปเป็นบทบาทของศาลที่เป็นผู้ตัดสินคดีไม่ใช่เป็นผู้ใช้อำนาจฝ่ายบริหาร ในการวินิจฉัยคดีว่าสมควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง อีกทั้งเป็นการขัดกับหลักการบริหารงานยุติธรรม ที่มีวัตถุประสงค์ให้องค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมมีการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน สถานภาพและความเป็นอิสระของพนักงานอัยการถูกบีบบังคับ โดยกระบวนการของการออกกฎหมายที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการต้อรอง และความไม่เข้าใจต่อเจตนารมณ์ในการสถาปนาจัดตั้งองค์กรอัยการขึ้น ที่กำหนดให้องค์กรอัยการมีสถานะเป็น “กึ่งตุลาการ” (quasi-judicial body) ในกระบวนการยุติธรรม

4.2 ระบบการตรวจสอบโดยศาล

ระบบการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอีกระบบหนึ่งที่มีการนำมาใช้ค่อนข้างมากคือ ระบบการตรวจสอบโดยศาลนั้น ซึ่งผู้เขียนจะได้วิเคราะห์แยกพิจารณาเป็น 3 ระบบคือระบบศาลพิเศษ ระบบศาลอาญาปกติ และระบบศาลรัฐธรรมนูญ ตามที่ได้ศึกษาในบทที่ 3 ดังกล่าวดังต่อไปนี้

4.2.1 ระบบการตรวจสอบโดยศาลพิเศษในประเทศฝรั่งเศส

ระบบการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของต่างประเทศที่พอจะเปรียบเทียบกันได้กับการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของไทย ก็คือการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของฝรั่งเศสเฉพาะการดำเนินคดีอาญากับรัฐมนตรี (รวมถึงนายกรัฐมนตรี) ในศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ¹¹ ถือว่ามีลักษณะเป็นศาลพิเศษเช่นเดียวกันกับศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

¹¹ ส่วนการดำเนินคดีประธานาธิบดีในศาลยุติธรรมชั้นสูง (La Haute du Cour Justice) ไม่อาจเปรียบเทียบได้โดยเหตุผลดังนี้

1. ประธานาธิบดีเป็นประมุขของประเทศที่ได้รับความคุ้มครองไม่ถูกดำเนินคดีในการปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐที่ 5 ค.ศ. 1958 ของฝรั่งเศส มาตรา 68 เว้นแต่เป็นคดีที่ทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรง (Haute trahison)
2. การกระทำที่เป็นการทรยศต่อประเทศชาติอย่างร้ายแรงไม่มีการกำหนดเป็นฐานความผิดและโทษไว้ในประมวลกฎหมายอาญาแต่อย่างใด
3. การดำเนินคดีประธานาธิบดีเป็นการตรวจสอบทางการเมืองมากกว่าการให้ต้องรับผิดชอบอาญา

อ้างอิงใน สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. กรุงเทพมหานคร : วิญญูชน, 2545, หน้า 171.

การดำเนินคดีในประเทศไทยมี 2 ลักษณะ คือ

ก. การดำเนินคดีอาญาเฉพาะในความผิดที่กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

ข. การดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เฉพาะกรณีถูกกล่าวหาว่าร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ซึ่งในระบบกฎหมายของฝรั่งเศสไม่ได้บัญญัติไว้

ส่วนบุคคลผู้ที่จะถูกดำเนินคดีในประเทศฝรั่งเศส จะดำเนินคดีเฉพาะรัฐมนตรี รวมถึงนายรัฐมนตรีเท่านั้น ไม่รวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น เช่น สมาชิกแห่งรัฐสภา เป็นต้น สำหรับบุคคลที่ถูกดำเนินคดีในประเทศไทยนั้น นอกจากนายรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีแล้วยังรวมถึงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองอื่น (รวมถึงผู้บริหารท้องถิ่นหรือสภาท้องถิ่น ในกรณีที่มีทรัพย์สินร่ำรวยเพิ่มขึ้นผิดปกติ) ด้วย

ในกรณีบุคคลที่จะเป็นผู้พิพากษาคัดสินคดีในประเทศฝรั่งเศส ศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐประกอบด้วยผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา และผู้พิพากษาที่ได้รับเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จึงเห็นได้ว่าองค์ประกอบของศาลมาจากทั้งฝ่ายตุลาการและฝ่ายการเมือง ส่วนในประเทศไทยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ประกอบด้วย ผู้พิพากษาอาชีพล้วน ๆ โดยไม่มีผู้พิพากษาที่มาจากฝ่ายการเมืองเลย

การกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศฝรั่งเศสนั้น อาจกล่าวหาโดยผู้เสียหายที่ร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหา และอัยการประจำศาลฎีกาอาจเป็นผู้กล่าวหาได้แม้ไม่มีผู้กล่าวหาก็ตาม ซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไขบางประการ

ส่วนในประเทศไทยนั้นการกล่าวหารัฐมนตรี เพื่อดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจมาจากผู้เสียหายกล่าวหาว่ามีการกระทำความผิด หรือร่ำรวยผิดปกติ นอกจากนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็อาจเป็นผู้กล่าวหาเสียเองก็ได้ แต่อัยการสูงสุดไม่มีอำนาจในการกล่าวหาเหมือนอัยการประจำศาลฎีกาของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งอัยการประจำศาลฎีกาของประเทศฝรั่งเศสมิได้เฉพาะเจาะจงให้คนใดคนหนึ่งมีอำนาจสามารถดำเนินคดีต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ แต่กฎหมายของประเทศไทยกำหนดให้เฉพาะอัยการสูงสุดเท่านั้น¹²

ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงในชั้นก่อนฟ้องของประเทศฝรั่งเศส การดำเนินคดีอาญารัฐมนตรีในประเทศฝรั่งเศสจะมีการตรวจสอบข้อเท็จจริงในชั้นก่อนฟ้องเป็น 2 ชั้น คือ

¹² ในการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีสมาชิกบางท่านให้ความเห็นว่าอัยการสูงสุดมีคนเดียวตำแหน่งเดียวจึงน่าจะใช้อัยการอื่นที่จะครอบคลุมถึงคณะทำงานในสำนักงานอัยการสูงสุดซึ่งถ้าใช้ตำแหน่งอัยการสูงสุดก็หมายความว่าอัยการสูงสุดเท่านั้นที่ทำได้ เหมือนกับอำนาจการชี้ขาดความเห็นแย้ง การชี้ขาดอำนาจการสอบสวนการตั้งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง หรือเกี่ยวกับการวิสามัญฆาตกรรม บันทึบการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 24 วันที่ 24 มิถุนายน 2540.

ก. การตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหา

ข. การตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง

วัตถุประสงค์ให้มีการตรวจสอบถึง 2 ชั้น เพื่อมิให้กระทบต่อการปฏิบัติงาน
ในหน้าที่ซึ่งอยู่ในฐานะรัฐมนตรีและป้องกันการกล่าวหา โดยเป็นการกลั่นแกล้งทางการเมืองและ
เพื่อเป็นการถ่วงดุลกันอำนาจ (Check and Balance) ซึ่งกันและกันไปในตัว

ส่วนในการตรวจสอบข้อเท็จจริงในชั้นก่อนฟ้องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
ของประเทศไทยนั้น มีผู้ตรวจสอบเพียงองค์กรเดียวคือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และมีคณะอนุกรรมการ
ไต่สวน ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.
เท่านั้น โดยไม่มีหน่วยงานใดเข้ามาตรวจสอบถ่วงดุล (Check and Balance) ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์
ของการดำเนินคดีอาญาตามกระบวนการยุติธรรมสมัยใหม่

ในส่วนผู้ที่มีอำนาจฟ้องในประเทศฝรั่งเศส ผู้ที่มีอำนาจฟ้องต่อศาลยุติธรรม
แห่งสาธารณรัฐ ได้แก่ อัยการประจำศาลฎีกาไม่ใช่พนักงานอัยการทั่ว ๆ ไป ในส่วนประเทศไทยนั้น
ผู้ที่มีอำนาจฟ้องดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ อัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ
ป.ป.ช. เอง ในกรณีที่อัยการสูงสุดไม่ฟ้อง¹³ ซึ่งจะเห็นได้ว่าในประเทศฝรั่งเศสนั้นผู้ที่มีอำนาจฟ้อง
คดีคืออัยการประจำศาลฎีกา โดยถือว่าเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution)
ส่วนการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยนั้น แม้กฎหมายให้อำนาจ
อัยการสูงสุดในการฟ้องคดีซึ่งดูเหมือนจะเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ แต่กฎหมายก็ยังบัญญัติให้
คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีได้เองหรือหากไม่ฟ้องคดีเองยังสามารถแต่งตั้งทนายความ
ให้ฟ้องคดีแทนได้อันเป็นการให้ทนายความ ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนเข้ามาดำเนินคดีอาญาแทนรัฐได้
ในกรณีนี้มีสมาชิกกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญท่านหนึ่งซึ่งเป็นทนายความ ในการประชุมสภา
ร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 25 (เป็นพิเศษ) เมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2540 ได้ให้ความเห็นในเรื่องนี้สรุป
ได้ว่า ในกรณีที่อัยการสูงสุดไม่ฟ้องก็ไม่ควรที่จะตัดสิทธิ คณะกรรมการ ป.ป.ช. (ป.ป.ป. ในขณะนั้น)
ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระจะฟ้องคดีได้เอง และถ้าไม่มีทนายความทางสภาทนายความมีทนายความที่จะ
ดำเนินการให้ได้ ซึ่งเห็นว่าไม่ได้มีหลักการ หรือแนวความคิด ทฤษฎี มาจากที่ใดในการนำทนายความ
เข้ามาดำเนินคดีอาญาแทนรัฐ เป็นแต่เพียงเพื่อให้ได้ข้อยุติในการประชุมในลักษณะพบกันครึ่งทาง
เท่านั้น และในการสรรหาทนายความนั้นไม่ได้มีกระบวนการในการกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็น
ทนายความที่จะเข้ามาดำเนินคดีอาญาแทนรัฐนั้น ที่มีหลักประกันความน่าเชื่อถือโดยผ่านกระบวนการ
สรรหาอย่างไร มีความรู้ความสามารถเพียงใดที่รัฐจะต้องฝากความรับผิดชอบในคดีสำคัญไว้กับ

¹³ สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. กรุงเทพมหานคร :
วิญญูชน, 2545, หน้า 174-175.

ทนายความซึ่งเป็นองค์กรเอกชน ซึ่งตามกฎหมายในปัจจุบันนั้นเห็นว่า ผู้ที่จะเข้ามาเป็นทนายความดำเนินคดีอาญาแทนรัฐจะเป็นทนายความคนใดก็ได้ซึ่งเป็นการขัดกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) โดยแท้จริง

ดังนั้น เมื่อทำการศึกษารเปรียบเทียบกันแล้วจะเห็นว่า แม้ว่าการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย จะใช้ระบบศาลพิเศษที่ได้มีการลอกเลียนแบบมาจากระบบการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศฝรั่งเศสก็ตามแต่ไม่ได้มีการลอกแบบมาทั้งหมดเป็นการลอกมาเพียงบางส่วนในการขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาก่อนฟ้องในประเทศฝรั่งเศสมีองค์กร 2 องค์กร คือ คณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาและคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงถึง 2 ชั้น เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน การตรวจสอบดังกล่าวก็คล้ายกับเป็นพนักงานสอบสวนหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ของประเทศไทย แต่ในประเทศไทยไม่มีการดำเนินคดีอาญาทั่วไปโดยพนักงานสอบสวน หรือการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ตามไม่มีหน่วยงานอื่นใดเข้ามาตรวจสอบถ่วงดุลและคานอำนาจตามหลักการดำเนินคดีอาญาที่ไม่ต้องการให้องค์กรใดองค์กรหนึ่ง มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดเฉพาะองค์กรเดียว ในประเทศไทยนั้นอัยการสูงสุดไม่มีบทบาทหรืออำนาจหน้าที่จะสามารถดำเนินคดีอาญาโดยเป็นผู้กล่าวหา และทำการสอบสวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ด้วยตนเอง อีกทั้งอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินคดีก็ยังคงถูกบีบและถูกรอบงำด้วยเงื่อนไขของกฎหมายที่บัญญัติไว้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถฟ้องคดีได้เองหรือจะแต่งตั้งให้ทนายความที่เป็นองค์กรเอกชนสามารถเข้ามาดำเนินคดีแทนได้อันเป็นการบัญญัติให้เอกชนเข้ามาดำเนินคดีอาญาแทนรัฐได้ด้วย ซึ่งในประเทศฝรั่งเศสอัยการประจำศาลฎีกาสามารถเป็นผู้กล่าวหาได้ด้วยแม้ไม่มีผู้กล่าวหาก็ตาม

ส่วนในขั้นตอนการดำเนินคดีภายหลังฟ้องในชั้นพิจารณาคดีในศาลนั้น กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสได้เปิดกว้างโดยระบุให้อัยการประจำศาลฎีกาเป็นผู้ดำเนินคดี ซึ่งจะเห็นว่าอัยการประจำศาลฎีกาของฝรั่งเศสมีได้หลายคนตั้งแต่พนักงานอัยการประจำศาลฎีกา รองอธิบดีอัยการศาลฎีกาและอธิบดีอัยการศาลฎีกาเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดสามารถดำเนินคดีในชั้นศาลได้ไม่ได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะเจาะจงว่าเฉพาะตำแหน่งอธิบดีอัยการศาลฎีกา (ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับของประเทศไทยก็คืออัยการสูงสุด) เท่านั้นที่จะดำเนินคดีได้ แต่กฎหมายของประเทศไทยกำหนดให้อัยการสูงสุดเท่านั้น ซึ่งมีอยู่คนเดียวจึงทำให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวในการมอบหมายให้พนักงานอัยการคนอื่นไปดำเนินคดีแทน ถึงแม้ระบบการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยมีลักษณะเป็นศาลพิเศษคล้ายกันกับศาลพิเศษของประเทศฝรั่งเศส แต่เมื่อพิจารณาถึงภาพรวมทั้งหมดแล้วเห็นว่ายังมีความแตกต่างกันเป็นจำนวนมากดังที่ได้กล่าวมาแล้วนั้น

4.2.2 ระบบการตรวจสอบโดยศาลยุติธรรมปกติในประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งที่อยู่ในทวีปเอเชีย ที่มีวัฒนธรรม จารีต ประเพณี ในวิถีเอเชียคล้ายคลึงกับประเทศไทย และมีพระจักรพรรดิดำรงฐานะองค์รัฐาธิปัตย์มีอำนาจสูงสุดในชาติเช่นเดียวกับพระมหากษัตริย์ของไทย ในทวีปเอเชียประเทศญี่ปุ่นถือว่าเป็นประเทศพัฒนาแล้ว และเป็นประเทศมหาอำนาจทางเศรษฐกิจของโลกที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกยอมรับถึงศักยภาพในทุก ๆ ด้านรวมตลอดถึงศักยภาพทางกระบวนการยุติธรรมด้วย ผู้เขียนจึงได้นำระบบการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประเทศญี่ปุ่น มาทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับ การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย

ประเทศญี่ปุ่น ถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ผู้เสียหายไม่สามารถฟ้องคดีอาญาได้เอง การสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องถือว่าเป็นอำนาจของพนักงานอัยการแต่เพียงองค์กรเดียว ในส่วนการสอบสวนนั้นพนักงานอัยการจะเข้าไปเกี่ยวข้องกับตั้งแต่เริ่มต้น โดยจะทำการสอบสวนในคดีสำคัญ ๆ เช่น การกระทำความผิดทางอาญาของนักการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงดังที่ได้กล่าวไว้แล้วในข้อ 3.1.2 ซึ่งการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศญี่ปุ่นนั้น มิได้มีองค์กรและกระบวนการเป็นพิเศษ คงใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามปกติเพียงแต่มีหน่วยงานซึ่งอยู่ในสังกัดสำนักงานอัยการเขตคือกรมการสืบสวนพิเศษ (Special Investigation Department) เพราะถือว่าเป็นคดีที่สำคัญเป็นที่สนใจของประชาชนเป็นคดีที่ทุจริตต่อหน้าที่ โดยกฎหมายให้อำนาจอัยการญี่ปุ่นมีอำนาจสอบสวน และฟ้องร้องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นคดีอาญาที่เป็นการกระทำความผิดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อศาลสูง

ในส่วนการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยนั้นก็มิแน่วความคิดพื้นฐานมาจากการดำเนินคดีอาญาตามปกติ ซึ่งถือหลักสำคัญที่เป็นวัตถุประสงค์ของระบบยุติธรรมทางอาญาคือการค้นหาความจริง และในการค้นหาความจริงนั้นจำเป็นที่จะต้องคุ้มครองสิทธิของผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องให้ดีที่สุด แต่บทบาทของพนักงานอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญาทั้งคดีอาญาปกติหรือคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ตาม อัยการสูงสุดไม่มีอำนาจสอบสวน โดยเฉพาะการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น คงเป็นได้แค่เพียงบุรุษไปรษณีย์ในการส่งเอกสารต่อศาลเท่านั้น อำนาจสอบสวนในคดีอาญาทั่วไปอยู่กับตำรวจ ส่วนในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นอำนาจสอบสวน (ได้สวนข้อเท็จจริง) อยู่กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้นบทบาทของอัยการสูงสุดในการเริ่มต้นดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยจึงค่อนข้างถูกจำกัด และเมื่อคดีถูกฟ้องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วศาลยังมีอำนาจในการซักถามไต่สวนพยานมากกว่าอัยการสูงสุดที่เป็นโจทก์เพราะการดำเนินคดีนั้นใช้ระบบไต่สวน ซึ่งเป็นระบบที่กลุ่มประเทศในภาคพื้นยุโรปและประเทศไทยเองก็ได้มีการยกเลิกระบบนี้ไปนานแล้วเนื่องจากเห็นว่าเป็นระบบที่ศาลมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่เพียงองค์กรเดียว ซึ่งระบบ

ได้ส่วนนี้ ศาลมีอำนาจเรียกพยานบุคคลมาซักถามและให้ส่งพยานหลักฐานอื่นมาเพิ่มเติมได้ซึ่งก็คืออำนาจสอบสวนนั่นเอง

4.2.3 ระบบการตรวจสอบโดยศาลรัฐธรรมนูญในประเทศเยอรมัน

การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหลายประเทศที่กฎหมายให้อำนาจศาลรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาตรวจสอบ เนื่องจากเห็นว่าคดีดังกล่าวมีลักษณะทางการเมือง ดังที่ได้ศึกษามาแล้วในบทที่ 3 ซึ่งผู้เขียนได้กล่าวถึงประเทศเยอรมัน เพราะถือว่าเป็นประเทศที่มีการพัฒนากฎหมายควบคู่ไปกับประเทศฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศต้นแบบที่มีการพัฒนากฎหมายในระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) ในกลุ่มประเทศภาคพื้นยุโรป จากการศึกษาดังกล่าวเห็นว่ากรกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคือ ประธานาธิบดีในความผิดที่กล่าวหาคือ ฐานกระทำการล่วงละเมิดต่อกฎหมายพื้นฐานของประเทศโดยจงใจ โดยผู้ที่กล่าวหาได้แก่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ไม่น้อยกว่า 1 ใน 4 มีสิทธิเสนอญัตติกล่าวหาประธานาธิบดี และสภาใดสภาหนึ่งหรือของทั้งสอง สภาลงมติเห็นชอบกับญัตติดังกล่าว ไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ก็สามารถกล่าวหาประธานาธิบดีได้ โดยให้ศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่พิจารณาคดี ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิพากษาได้เฉพาะให้พ้นจากตำแหน่ง และอาจสั่งชั่วคราวไม่ให้ปฏิบัติหน้าที่ในระหว่างพิจารณาก็ได้ ส่วนความรับผิดชอบทางอาญาของบรรดารัฐมนตรีทั้งหลายอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระบบนี้ ความผิดที่กล่าวหาคือ การกล่าวหาประธานาธิบดีกระทำการล่วงละเมิดต่อกฎหมายพื้นฐานของประเทศ ซึ่งเป็นข้อกล่าวหาที่กว้างกว่าความผิดที่กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย และศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจพิพากษาได้เฉพาะการให้พ้นจากตำแหน่งเท่านั้น โดยไม่มีอำนาจลงโทษผู้ถูกกล่าวหาในทางอาญาแต่อย่างใด แต่ถ้าจะดำเนินคดีอาญาต้องให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ซึ่งเข้าสู่กระบวนการทางอาญาปกติแตกต่างจากศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยที่ศาลมีอำนาจพิพากษาลงโทษทางอาญาได้ด้วย กระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระบบนี้จึงแตกต่างกับระบบของประเทศไทยโดยสิ้นเชิง

4.3 ระบบการตรวจสอบโดยสภาพิเศษ (Control Yuan)

สำหรับการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยใช้องค์กรที่เรียกว่าสภาควบคุมหรือสภาตรวจสอบที่เรียกว่าสภา Control Yuan ของประเทศจีนได้หวั่น ตามที่ศึกษามาแล้วในบทที่ 3 เป็นระบบรัฐธรรมนูญแบบ 5 อำนาจที่กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นตรวจสอบฝ่ายบริหารและคณะกรรมการที่สังกัดฝ่ายบริหารที่กระทำผิด โดยสภาควบคุมหรือสภาตรวจสอบดังกล่าวมีอำนาจอิสระไม่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำขององค์กรใด โดยการควบคุมจะมีลักษณะเป็นการควบคุมตรวจสอบ

ทางการเมืองในการถอดถอนออกจากตำแหน่งแต่ถ้าเห็นว่าผู้ถูกตรวจสอบได้กระทำการอันเป็นความผิดอาญาอยู่ด้วยก็ให้ดำเนินคดีอาญาในทางกระบวนการยุติธรรมปกติ ซึ่งระบบดังกล่าวมีจุดอ่อนที่การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทางการเมืองค่อนข้างมาก ซึ่งแตกต่างจากระบบการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยที่ผู้กล่าวหาคืออัยการสูงสุดส่วนผู้ไต่สวนข้อเท็จจริง (สอบสวน) คือคณะกรรมการ ป.ป.ช. และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นองค์กรที่ตัดสินคดีที่ไม่มีบุคคลทางการเมืองมาเป็นองค์คณะในการตัดสินทำให้ศาลที่เป็นผู้ตัดสินคดีไม่เข้าใจธรรมชาติของนักการเมืองและสถานะของความเป็นศาลกึ่งการเมืองแต่อย่างใด ระบบการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของไทย จึงเป็นไปอีกรูปแบบหนึ่งต่างจากระบบนี้โดยสิ้นเชิง

5. การวิเคราะห์ปัญหา บทบาทอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จากการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบ ระบบการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศกับในประเทศไทยแล้ว มีประเด็นปัญหาที่ต้องวิเคราะห์อยู่ 2 ขั้นตอนดังนี้

5.1 ขั้นตอนที่หนึ่ง กระบวนการดำเนินคดีก่อนฟ้อง

5.1.1 ปัญหาเรื่องอำนาจการสอบสวน (ไต่สวนข้อเท็จจริง)

ปัญหาเรื่องอำนาจการสอบสวนนั้นเป็นปัญหาที่วิพากษ์วิจารณ์กันอยู่ตลอดมาในสังคมไทยในการดำเนินคดีอาญาปกติ ประเด็นที่ไม่สามารถหาข้อยุติได้คือ ใครควรเป็นผู้ที่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา จากบทเรียนของข้อได้เถียงในอดีตที่ผ่านมาสามารถมองเห็นได้ว่าการมองปัญหาเรื่องอำนาจสอบสวนนั้นยังมีได้พิจารณาถึงต้นตอของปัญหาที่แท้จริง แต่จะเป็นการพิจารณาในชั้นผิวเผินภายใต้สมมติฐานว่าการแก้ปัญหาโดยการเปลี่ยนองค์กรที่ทำหน้าที่สอบสวน จะสามารถช่วยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้ แท้ที่จริงแล้วการแก้ปัญหาเรื่องการสอบสวนนั้นต้องทำความเข้าใจเบื้องต้นว่าอำนาจสอบสวนนั้นเป็นอำนาจที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยตรง การสอบสวนจะเป็นกุญแจดอกแรกที่ทำให้กลไกในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของรัฐเริ่มทำงานและกลไกนี้สามารถให้ผลร้ายแรงแก่ประชาชนที่อาจถูกลงโทษในทางอาญา ด้วยความสำคัญอย่างยิ่งของอำนาจสอบสวนนี้เอง จึงไม่มีระบบกฎหมายใดที่จะปล่อยให้อำนาจนี้อยู่ในความดูแลขององค์กรหนึ่งองค์กรใดโดยเฉพาะ ไม่ว่าจะเรียกชื่อองค์กรนี้อย่างไรก็ตาม แต่จะสร้างระบบตรวจสอบถ่วงดุล (Check and balance) ขึ้นมาเพื่อให้หลายองค์กรเข้ามาใช้อำนาจนี้ ด้วยเหตุนี้การแก้ปัญหาเรื่องอำนาจสอบสวนจึงไม่สามารถทำได้โดยเปลี่ยนองค์กรมาทำหน้าที่สอบสวน การสอบสวนถือเป็นต้นกระแสนของการดำเนินคดีอาญา อันเป็นขั้นตอนสำคัญในการกำหนดข้อกล่าวหา การวางรูปคดี และการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหา จึงต้องเริ่มต้นด้วยความเข้าใจที่ถูกต้อง

ตรงกันว่า การสอบสวนนั้นมิได้เป็นบทบาทที่มีความสมบูรณ์อยู่ในตัวเอง แต่เป็นเพียงมาตรการเบื้องต้นในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อใช้ในการพิสูจน์ความจริงในคดีอาญาว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดจริงหรือไม่ ความสำเร็จของการสอบสวนหรือการไต่สวนข้อเท็จจริงจึงมิได้อยู่ที่ผลของการสอบสวนว่าสมบูรณ์ในความรู้สึกของหน่วยงานที่มีอำนาจสอบสวน (ไต่สวนข้อเท็จจริง) แต่เพียงหน่วยเดียว แต่ต้องขึ้นอยู่กับหลายหน่วยงานที่จะต้องร่วมรับผิดชอบในผลการสอบสวนนั้น

จากการศึกษาถึงวิวัฒนาการของการก่อตั้งสถาบันอัยการที่ถือกำเนิดขึ้นครั้งแรก

แรกในประเทศฝรั่งเศสเมื่อปลายศตวรรษที่ 18 นั้น เกิดจากผลพวงของความไม่เป็นธรรมในกระบวนการสอบสวนฟ้องร้องตัดสินคดีอาญาในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งดำเนินการโดยให้องค์กรเดียวคือศาลทำหน้าที่ทั้งสอบสวน ฟ้องร้อง และตัดสินคดีอาญา ทำให้ศาลหลงอำนาจของตนเองและใช้อำนาจตามอำเภอใจ ทำให้เกิดการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรม และใช้อำนาจรัฐในการลงโทษทางอาญาอย่างปราศจากหลักเกณฑ์และไม่เป็นธรรม ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่น่ามาสู่การปฏิวัติครั้งใหญ่ในประเทศฝรั่งเศสและต่อมาจึงได้มีการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมโดยให้มีกลไกตรวจสอบถ่วงดุล (Check and balance) ที่เหมาะสมเพื่อที่จะสามารถอำนาจความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง โดยได้มีการแยกองค์กรตุลาการซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ชี้ขาดตัดสินคดี ออกจากองค์กรที่มีหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องโดยเด็ดขาด และได้มีการก่อตั้งองค์กรอัยการขึ้นให้มีลักษณะเป็น “องค์กรกึ่งตุลาการ” (Quasi-judicial) มีหน้าที่เป็นองค์กรอำนาจความยุติธรรมของฝ่ายบริหารในชั้นก่อนฟ้องคดีอาญาต่อศาล โดยมีทั้งอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องคดีอาญา และต่อมาาระบบอัยการสอบสวนของประเทศฝรั่งเศสก็เป็นแม่แบบของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) หรือคอมมอนลอว์ (Common Law) โดยเฉพาะการดำเนินคดีอาญาในระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) จะมีลักษณะของระบบไต่สวน (Inquisitorial System) อย่างชัดเจน ซึ่งหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมต่างต้องมีหน้าที่เข้ามาค้นหาความจริงด้วยตนเองโดยมีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุล (Check and balance) อย่างเคร่งครัด อัยการในระบบนี้ จึงมีหน้าที่โดยตรงในการเข้ามาคุ้มครองให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ต้องหาและจำเลย ในหลาย ๆ ประเทศจะมีกฎหมายกำหนดชัดเจนให้อัยการนำเสนอข้อเท็จจริงทั้งในแง่บวกและแง่ลบของจำเลยต่อศาลโดยให้อัยการมีอำนาจสอบสวนในฐานะหัวหน้าพนักงานสอบสวนในการดำเนินคดีอาญา

สำหรับในประเทศไทยการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป อำนาจการสอบสวนยังคงอยู่กับพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตำรวจแต่เพียงองค์กรเดียว เว้นแต่ความคิดซึ่งโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย จึงให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบ ในส่วนการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยนั้น ในขั้นตอนการดำเนินคดีก่อนฟ้อง ซึ่งถือว่าเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญา มีองค์กรเกี่ยวข้องในขั้นตอนนี้อยู่ 2 องค์กร คือ คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม

การทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) และอัยการสูงสุด โดยกฎหมายได้กำหนดอำนาจให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนหาข้อเท็จจริงซึ่งก็คืออำนาจในการสอบสวนในคดีนั้นเอง โดยมีอำนาจในส่วนนี้แต่เพียงองค์กรเดียวเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนในคดีอาญาทั่ว ๆ ไป แม้แต่ความผิดที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำความผิดอาญาจักร อำนาจในการไต่สวน (สอบสวน) และวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ก็เป็นอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 301 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 19 ซึ่งเป็นข้อยกเว้นอำนาจของพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมทั้งอำนาจของอัยการสูงสุดกรณีการกระทำผิดนอกราชอาณาจักรด้วย ดังตัวอย่างเช่น คดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กล่าวหา นายสุเสรี (ปรีชญาทวี) ตะเวทิกุล เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งเอกอัครราชทูต ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่เกี่ยวกับการซื้อขายที่ดินและอาคาร สถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเฮก ซึ่งอัยการสูงสุดได้มีหนังสือฉบับลงวันที่ 3 ธันวาคม 2546 คอบข้อหาหรืออำนาจการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่า อัยการสูงสุดในฐานะพนักงานสอบสวนที่รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 มีอำนาจมอบหมายหน้าที่นั้นให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการในฐานะพนักงานสอบสวนทำการสอบสวนตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ซึ่งคณะอนุกรรมการกฎหมายและระเบียบในการประชุมครั้งที่ 3/2547 เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2547 พิจารณาแล้วเห็นว่าอำนาจในการไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมเป็นอำนาจเฉพาะของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะการกระทำความผิดนั้นจะกระทำในราชอาณาจักรหรือนอกราชอาณาจักร ก็เป็นข้อยกเว้นอำนาจของพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา รวมทั้งอำนาจของอัยการสูงสุด กรณีกระทำความผิดนอกราชอาณาจักรด้วย โดยไม่ต้องให้อัยการสูงสุดมอบหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20 แต่อย่างไร และต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีมติเห็นชอบตามที่คณะอนุกรรมการดังกล่าวเสนอ จึงเห็นว่าอัยการสูงสุดที่มีฐานะเป็นโจทก์กระทำการแทนรัฐไม่มีหน้าที่เข้าไปเกี่ยวข้องหรือรู้เรื่องคดีตั้งแต่เริ่มต้นในชั้นสอบสวนหรือไต่สวนข้อเท็จจริง ซึ่งก็คือการไม่มีอำนาจสอบสวนนั่นเอง ซึ่งผิดหลักการดำเนินคดีในระบบอัยการสากลที่องค์กรอัยการเป็นหน่วยงานเข้าไปเริ่มต้นดำเนินการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานตั้งแต่ต้น ตามหลักการทางทฤษฎีที่ว่า อำนาจสอบสวนและฟ้องร้องไม่สามารถแยกออกจากกันได้อย่างเด็ดขาด เช่น ประเทศญี่ปุ่นที่เป็นประเทศในระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) และประเทศสหรัฐอเมริกาที่ถึงแม้จะเป็นประเทศในระบบคอมมอนลอว์

(Common Law) ก็ยังนำระบบอัยการมาใช้ในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีการกระทำความผิดทางอาญาโดยให้อัยการมีอำนาจในการสอบสวนเป็นต้น

ปัญหาการได้สวนข้อเท็จจริงหรือการสอบสวน จึงต้องอาศัยการแก้ปัญหาแบบเชื่อมโยงเป็นระบบ (Integrated approach) โดยยึดหลักการตรวจสอบถ่วงดุล (Check and balance) ระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมเป็นสำคัญ แม้ระบบการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาก่อนฟ้องของประเทศฝรั่งเศสเอง (ประเทศฝรั่งเศสไม่มีการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน) ซึ่งพอที่จะเทียบเคียงกับระบบการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทยได้ก็ยังมีองค์กรถึง 2 องค์กรคือ คณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหาและคณะกรรมการได้สวนข้อเท็จจริง ที่ทำหน้าที่ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงถึง 2 ชั้น เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน แต่ประเทศไทยก็ไม่ได้ลอกรูปแบบมาทั้งระบบเพียงแต่ดึงแนวความคิดและนำเอารูปแบบบางขั้นตอนเท่านั้นมาใช้ในประเทศไทยเท่านั้น ดังจะเห็นได้ว่าอัยการประจำศาลฎีกาของประเทศฝรั่งเศส มีอำนาจมากกว่าอัยการสูงสุดของประเทศไทย ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังเช่น อัยการประจำศาลฎีกาอาจยื่นฟ้องรัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดทางอาญาได้เองในกรณีที่เมื่อมีศาลใดศาลหนึ่ง หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมส่งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดทางอาญาของรัฐมนตรี มาให้อัยการประจำศาลฎีกาพิจารณาดำเนินการ หรือกรณีที่เมื่ออัยการประจำศาลฎีกาทราบถึงข้อเท็จจริง ในการกระทำผิดอาญาของรัฐมนตรีจากการกล่าวโทษของบุคคลอื่นที่มีผู้ใช้เสียหาย และแม้แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีกระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วยระบบรัฐสภา ที่ใช้กระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) ซึ่งภายหลังจากเสร็จสิ้นกระบวนการอิมพีชเมนต์ (Impeachment) แล้ว หากได้ความว่ามีการกระทำความผิดทางอาญาอยู่ด้วย ก็ให้เข้าสู่กระบวนการศาลยุติธรรมทางอาญาโดยให้อัยการเป็นผู้ที่ทำหน้าที่ในการสอบสวน ในส่วนการดำเนินคดีอาญาดังกล่าวและไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในระบบของศาลปกติของประเทศญี่ปุ่น หรือศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมันดังที่ได้กล่าวมาในบทที่ 3 ก็ตามหากเป็นการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในทางอาญาแล้ว ก็จะเป็นบทบาทหน้าที่ของอัยการที่ต้องเข้าไปควบคุมดูแลการสอบสวนเสมอ ดังนั้นการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยในขั้นตอนการดำเนินคดีก่อนฟ้อง จึงเห็นควรต้องมีการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุด โดยให้อัยการสูงสุดมีอำนาจทำการสอบสวนหรือร่วมทำการสอบสวนกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาตั้งแต่ต้น อีกทั้งเพื่อมิให้เกิดการล่าช้าในการดำเนินคดีซึ่งถ้าหากทั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดเห็นว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้กระทำความผิด หรือไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ให้ศาลเชื่อว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดจริงก็ให้ยุติการดำเนินคดีไปเสียตั้งแต่ต้น ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ต้องการให้การดำเนินคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่องและเป็นธรรม

ดังนั้น อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริง (สอบสวน) ในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย ที่ไม่มีหน่วยงานอื่นใดที่จะมาตรวจสอบถ่วงดุล (Check and Balance) และคานอำนาจ จึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแต่ผู้เดียว อันเป็นการขัดกับหลักการตรวจสอบถ่วงดุล (Check and Balance) ผู้เขียนจึงเห็นควรให้อัยการสูงสุดเข้าทำการสอบสวนหรือร่วมทำการสอบสวนกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนข้อเท็จจริง (สอบสวน) ในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว

5.1.2 ปัญหาเรื่องการใช้ดุลพินิจสั่งคดี

หน้าที่หลักที่สำคัญของอัยการในระบบสากลประการหนึ่ง คือบทบาทของอัยการในการกลั่นกรองคดีอาญา คือการพิจารณาว่าสมควรจะฟ้องคดีอาญาต่อศาลหรือไม่ ในการพิจารณาว่าจะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง อัยการจะเริ่มพิจารณาจากหลักกฎหมายว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาหรือไม่ มีเหตุยกเว้นความผิดหรือยกเว้นโทษหรือไม่ เมื่อเห็นว่าการกระทำเป็นความผิดก็จะพิจารณาถึงพยานหลักฐานว่า มีเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยในศาลหรือไม่ อัยการจะฟ้องคดีต่อศาลก็ต่อเมื่อมั่นใจว่าการกระทำเป็นความผิด ไม่มีเหตุยกเว้นความผิดหรือยกเว้นโทษเพื่อให้มั่นใจได้ว่าการที่รัฐใช้กลไกในทางอาญาฟ้องร้องผู้ใดเป็นจำเลยแล้วรัฐจะต้องมีความมั่นใจว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริง

การสั่งไม่ฟ้องคดีเพราะการกระทำไม่มีความผิดตามกฎหมาย หรือไม่มีพยานหลักฐานพอฟ้องนั้นเป็นหลักการสากลที่อัยการทั่วโลกพึงยึดถือปฏิบัติตลอดมา รวมทั้งยังมีการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอีกประเภทหนึ่งซึ่งแนวปฏิบัติของอัยการในประเทศต่าง ๆ ยังมีความแตกต่างกันอยู่ นั่นก็คือ การสั่งไม่ฟ้องคดีโดยพิจารณาถึง “ประโยชน์สาธารณะ” กล่าวคือ การสั่งไม่ฟ้องในกรณีที่การกระทำเป็นความผิดต่อกฎหมายและมีพยานหลักฐานพอฟ้อง แต่ไม่ฟ้องเพราะเห็นว่าการฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสังคม ในบางประเทศที่ยึดหลักทฤษฎีการฟ้องคดีตามหลักกฎหมาย (Legality Principle) โดยเคร่งครัดเช่นในประเทศเยอรมันจะมีกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดเจนว่าอัยการจะต้องฟ้องคดีทุก ๆ เรื่องที่มีการกระทำความผิดและมีพยานหลักฐานพอฟ้อง ในบางประเทศอัยการมีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา โดยอ้างประโยชน์สาธารณะ ทั้งนี้เป็นไปตามหลักทฤษฎีการฟ้องคดีโดยดุลพินิจ (Opportunity Principle)

ทั้งสองระบบนี้ต่างก็มีส่วนดีและส่วนเสีย กล่าวคือ ระบบฟ้องตามกฎหมายนั้นเมื่อเห็นว่าฟ้องได้จะต้องฟ้องทุกเรื่อง ซึ่งเห็นว่าเป็นการเข้มงวดเกินไป ส่วนในระบบฟ้องตามดุลพินิจนั้น ก็อาจจะเกิดความไม่เสมอภาคทางกฎหมายขึ้นได้ แต่อย่างไรก็ตาม การพัฒนาในช่วง

เกือบสามสิบปีที่ผ่านมาจะเห็นความเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับแนวคิดในเรื่องนี้อย่างชัดเจน ในปัจจุบัน แม้ประเทศเยอรมันซึ่งเป็นแม่แบบทฤษฎีการฟ้องคดีตามหลักกฎหมาย (Legality Principle) ก็ได้มีการแก้กฎหมายให้อัยการสามารถใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีได้บางประเภท โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ได้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 นอกจากนี้ประเทศอื่น ๆ ในภาคพื้นยุโรปก็ได้มีการนำเอาหลักการฟ้องคดี โดยดุลพินิจ (Opportunity Principle) มาใช้เพิ่มมากขึ้น

สำหรับประเทศไทย ขณะนี้เป็นที่ยอมรับในทางวิชาการแล้วว่าประเทศไทย อยู่ภายใต้หลักการดำเนินคดีโดยดุลพินิจ ทั้งนี้เพราะประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย มิได้มีบทบัญญัติบังคับให้อัยการต้องฟ้องคดีอาญาที่มีพยานหลักฐานพอฟ้องในทุกคดีเหมือนเช่นใน ประเทศเยอรมันหรือประเทศอื่น ๆ ที่ใช้หลักการดำเนินคดีตามกฎหมาย (Legality Principle) ในทาง ตรงกันข้าม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 กลับให้อิสระแก้อัยการในการใช้ ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง ซึ่งเมื่อพิจารณาตามตัวบทกฎหมายแล้วจึงน่าจะเป็นระบบดุลพินิจ แต่ไม่ใช่ ดุลพินิจที่เด็ดขาดเสียทีเดียว คือ ถ้าเป็นการใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องอย่างเด็ดขาดแล้วจะไม่มีใคร ได้แย้งได้ แต่ถ้าใช้ดุลพินิจในทางสั่งไม่ฟ้องแล้วยังไม่เด็ดขาด จะต้องส่งสำนวนคดีให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเห็นชอบเสียก่อน (ในต่างจังหวัดต้องส่งสำนวนคดีให้ผู้ว่า ราชการจังหวัด) ถ้าเห็นชอบด้วยคำสั่งไม่ฟ้องจึงถือว่าเด็ดขาดแต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ทำความเห็นแย้ง ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดชี้ขาดซึ่งในโลกนี้มีประเทศไทยประเทศเดียวที่ใช้วิธีการนี้ และนอกจากนี้ ระบบกฎหมายของประเทศไทยยังเป็นการผสมผสานกันระหว่าง การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) และระบบการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution) คือนอกจากอัยการ ซึ่งเป็นผู้แทนของรัฐจะเป็น โจทก์ในการดำเนินคดีแล้วระบบกฎหมายของประเทศไทย ยังเปิดโอกาส ให้ผู้เสียหายสามารถนำคดีอาญาที่อัยการสั่งไม่ฟ้องนำมาฟ้องต่อศาลได้เอง หรือสามารถขอเข้าเป็น โจทก์ร่วมกับอัยการได้ด้วย

ในส่วนการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น รัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดบทบาทให้อัยการสูงสุดมีหน้าที่เป็นผู้ฟ้อง คดีโดยกำหนดให้อัยการสูงสุดต้องยื่นฟ้องคดีภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ส่วนการร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ต้องยื่น คำร้องภายใน 90 วัน นับแต่วันได้รับเรื่อง) เว้นแต่ภายในระยะเวลาดังกล่าวอัยการสูงสุดมีความเห็น ว่าเรื่องที่ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์ และได้แจ้งข้อไม่สมบูรณ์นั้นไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับแจ้งข้อไม่สมบูรณ์จากอัยการสูงสุดแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดจะต้องตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนของแต่ละ ฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเป็นคณะทำงาน มีสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นฝ่ายเลขานุการ

คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์ และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป

ในกรณีที่คณะกรรมการไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดเวลา 14 วัน นับแต่วันแต่งตั้งคณะกรรมการ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ แต่ต้องฟ้องภายใน 14 วัน นับแต่วันครบกำหนด

ในการดำเนินคดีในกรณีนี้ หากคณะกรรมการที่แต่งตั้งพิจารณาหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์ไม่อาจหาข้อยุติได้ ซึ่งก็หมายความว่าพยานหลักฐานไม่พอฟ้อง แต่กฎหมายเลี่ยงไปใช้คำว่าคณะกรรมการไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ และเมื่ออัยการสูงสุดเห็นด้วยกับการไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดี อัยการสูงสุดก็ไม่ฟ้อง โดยไม่ต้องสั่งไม่ฟ้องอย่างเช่นคดีอาญาธรรมดาทั่วไป ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงการดำเนินคดีในกรณีดังกล่าว จึงเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดเสมือนเป็นการบังคับให้อัยการสูงสุดซึ่งทำหน้าที่เป็นโจทก์ ต้องฟ้องคดีเพียงอย่างเดียวเท่านั้น อัยการสูงสุดไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการที่จะปฏิเสธเรื่องการฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีได้ตามระบบพื้นฐานของการดำเนินคดีของอัยการในระบบสากลเพราะเสมือนถูกกฎหมายบีบบังคับโดยทางอ้อมให้ต้องฟ้องคดี ซึ่งถ้าหากอัยการสูงสุดไม่ฟ้องคดี กฎหมายก็กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจฟ้องคดีเสียเอง หรือแต่งตั้งทนายความซึ่งเป็นองค์กรเอกชนสามารถฟ้องคดีแทนรัฐได้อีกต่างหาก แต่ถ้าหากอัยการสูงสุดไม่ฟ้องคดีในกรณีที่คณะกรรมการร่วมดังกล่าว ไม่อาจหาข้อยุติได้และภายหลังคดีที่อัยการสูงสุดไม่ฟ้องนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ฟ้องดำเนินการฟ้องคดีเองแล้วภายหลังชนะคดี ความน่าเชื่อถือขององค์กรอัยการสูงสุดต่อสังคมและประชาชนก็จะเสื่อมทรทาลงไปด้วยเหตุผลดังกล่าวนั้นแนวโน้มที่อัยการสูงสุดจำต้องฟ้องคดีย่อมมีมากกว่าไม่ฟ้องคดี ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมาคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับอัยการสูงสุดได้ตั้งคณะกรรมการร่วมกันในกรณีเรื่องที่ส่งมามีข้อไม่สมบูรณ์เพื่อหาพยานหลักฐานให้สมบูรณ์นั้น ไม่ว่าจะเป็นคดีที่ดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือคดีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมก็ยังไม่เคยปรากฏว่ามีคดีใดที่อัยการสูงสุดไม่ฟ้องเลย¹⁴ การที่กฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดไม่ฟ้องได้โดยมีเงื่อนไขดังกล่าวบีบบังคับจึงถือเสมือนว่าอัยการสูงสุดขาดอำนาจอิสระในการไต่ตรองคดีอย่างเช่นเดียวกันกับการดำเนินคดีอาญาปกติทั่วไป และการที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีอำนาจแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้นั้นเห็นว่าการที่กฎหมายให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช.

¹⁴ อัมพร เหลียงน้อย, อัยการผู้เชี่ยวชาญ คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ, สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สำนักงานอัยการสูงสุด, 10 กันยายน 2547.

แต่งตั้งทนายความได้ดังกล่าวเสมือนเป็นการบังคับอีกทางหนึ่งต้องให้อัยการสูงสุดตัดสินใจฟ้องคดีอันเป็นการขัดต่อหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

ดังนั้น อัยการสูงสุดจึงมีสภาพเปรียบเสมือนเป็นบุรุษไปรษณีย์ที่มีหน้าที่เพียงยื่นฟ้องเท่านั้น ไม่มีอำนาจสอบสวนและไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีใด ๆ ทั้งสิ้น ซึ่งเป็นการขัดกับหลักการตรวจสอบถ่วงดุล (Check and Balance) ในการคานอำนาจระหว่างหน่วยงานที่ทำงานร่วมกันในชั้นสอบสวนฟ้องร้องที่ต้องการให้เกิดความโปร่งใสในกระบวนการยุติธรรม ตามหลักการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของอัยการในระบบสากล ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรกำหนดให้อำนาจอัยการสูงสุดมีดุลพินิจในการสั่งคดีที่จะฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้เช่นเดียวกันกับคดีอาญาทั่วไป ที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นประชาชนคนทั่วไปกระทำความผิด ตามหลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย อันเป็นการถ่วงดุลก่อนนำคดีขึ้นสู่กระบวนการพิจารณาของศาลเพื่อให้อัยการสูงสุดใคร่ครวญถึงพฤติการณ์ต่าง ๆ ในคดีโดยรอบคอบ ตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ

5.2 ขั้นตอนที่สอง กระบวนดำเนินคดีหลังฟ้อง

ปัญหาเรื่องการดำเนินคดีในศาล

ปัญหาของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายหลังฟ้องคดีต่อศาลนั้นการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 กำหนดไว้ ประกอบกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 8 ถึงข้อ 22 และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2543 แต่อย่างไรก็ตามหากไม่มีบทบัญญัติกำหนดไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้นำบทบัญญัติที่เป็นหลักทั่วไปในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศ เช่น ฝรั่งเศส การดำเนินคดีอาญากับรัฐมนตรีรวมถึงนายกรัฐมนตรีจะกระทำได้ในศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐแม้จะเป็นศาลพิเศษที่มีองค์ประกอบตลอดจนขั้นตอนในการไต่ตรองคดี (filtrage) ก่อนขึ้นสู่ศาลเพื่อพิจารณาพิพากษาแตกต่างจากศาลทั่วไปก็ตาม แต่เมื่อเข้าสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐแล้ว หลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ต้องเป็นไปตาม ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

การดำเนินคดีของอัยการสูงสุดต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยนั้น มีการเปลี่ยนแปลงที่เห็นได้ชัดคือ ในส่วนที่ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในหมวด

10 เรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในส่วนที่ 4 ของรัฐธรรมนูญ เป็นกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายวร้าย ผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อตำแหน่งหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 23 ได้กำหนด ตายตัวในเรื่องผู้มีอำนาจฟ้องคดีได้แก่ อัยการสูงสุด และคณะกรรมการ ป.ป.ช. สำหรับผู้เสียหายนั้น ไม่มีอำนาจฟ้องคดีได้ด้วยตนเอง และแม้แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะฟ้องได้ก็ต่อเมื่อเข้าเงื่อนไข ตามมาตรา 11 กล่าวคือ อัยการสูงสุดกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเห็นไม่ตรงกันคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจในการเป็น โจทก์ฟ้องคดีเองหรือจะแต่งตั้งทนายความให้ดำเนินคดีแทนได้

บทบาทการดำเนินคดีของอัยการสูงสุดนั้น กฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และรวมทั้งการดำเนินคดีในศาลทุกเรื่อง ซึ่งในทางปฏิบัติของศาลในการพิจารณาคดีได้น่าระบบไต่สวนมาใช้ในกระบวนการพิจารณาตัดสินคดีในศาล โดยกำหนด วันนัดพิจารณาคดีอย่างต่อเนื่องเป็นเวลาหลายวัน การที่จะให้อัยการสูงสุดไปดำเนินคดีรวมทั้งว่า ความในคดีดังกล่าวทุกคดีและทุกนัดคงเป็นไปได้ยากเพราะอัยการสูงสุดมีคนเดียว และอัยการสูงสุด มีภาระหน้าที่ในการปฏิบัติงานในตำแหน่งมีอยู่มากมาย ซึ่งภาระหน้าที่ต่าง ๆ ของอัยการสูงสุดจะ ถ่วงให้การดำเนินคดีล่าช้าและส่งผลกระทบต่อทางราชการโดยรวม หรือกรณีอื่น ๆ เช่น มีความจำเป็นต้องไปราชการต่างประเทศหรือเหตุอื่นอันไม่อาจก้าวล่วงได้ จึงเป็นประเด็นปัญหา ในการดำเนินคดีดังกล่าวในศาลได้ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้การไปดำเนินคดีรวมทั้งการว่าความที่ศาล ต้องเป็นอัยการสูงสุดซึ่งเป็นโจทก์เท่านั้น ไม่มีข้อยกเว้นไว้ในรัฐธรรมนูญหรือพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 หรือกฎหมายอื่น ที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใดที่กำหนดให้พนักงานอัยการคนอื่นไปดำเนินคดีแทนได้ ในทางปฏิบัติอัยการ สูงสุดได้หาทางออก โดยยื่นคำร้องขออนุญาตต่อศาลในการมอบหมายให้พนักงานอัยการอื่น ซึ่งเป็น คณะทำงานในบังคับบัญชาไปดำเนินคดีในศาลแทน โดยในการนี้อัยการสูงสุดได้ตั้งสำนักงานพิเศษ เฉพาะคดีไว้คือ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นตรงต่ออัยการ สูงสุดทำหน้าที่ตรวจสอบและกลั่นกรองคดีที่ได้รับจากประธานคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อเสนออัยการสูงสุดพิจารณาสั่งการและดำเนินคดีในศาลแทนอัยการสูงสุด โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย ดังนี้

(1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 38 (7) เพราะอัยการสูงสุดเป็นตำแหน่งฝ่ายบริหาร จึงสามารถมอบอำนาจของตนให้เจ้าหน้าที่ระดับรองลงมา ปฏิบัติการแทนได้

(2) พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ซึ่งอัยการสูงสุดเป็นพนักงานอัยการ คนหนึ่ง จึงสามารถให้พนักงานอัยการอื่นตำแหน่งรองลงมาว่าความแทนและต่อเนืองได้

(3) ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง พ.ศ. 2543 ข้อ 7 ให้อัยการสูงสุดมอบหมายให้อัยการอื่นดำเนินคดีอาญาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

แต่อย่างไรก็ตามถ้าหากอัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องขออนุญาตดังกล่าวต่อศาลแต่มีคำสั่งเป็นการภายในแต่งตั้งคณะทำงานขึ้นโดยอาศัยกฎหมายดังกล่าว มีประเด็นปัญหาว่า พนักงานอัยการอื่นที่เป็นคณะทำงานจะมีอำนาจดำเนินคดีในศาลแทนอัยการสูงสุดได้หรือไม่ โดยอัยการสูงสุดเพียงแต่ลงชื่อในคำฟ้องในฐานะเป็นโจทก์เท่านั้น ซึ่งในการดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ผ่านมา คดีอาญา คดีหมายเลขคำที่ อม.1/2544 คดีหมายเลขคำที่ อม.1/2545 ระหว่าง อัยการสูงสุด โจทก์ นายจิรายุ จรัสเสถียร กับพวกรวม 2 คน จำเลย ในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 148, 157, 86, 90 คดีหมายเลขคำที่ อม.1/2546 คดีหมายเลขแดงที่ อม.2/2546 ระหว่างอัยการสูงสุด โจทก์ นายรักเกียรติ สุขชนะ จำเลย ในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 149, 157 และคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน คือ คดีหมายเลขคำที่ อม.1/2545 คดีหมายเลขแดงที่ อม.1/2546 ระหว่างอัยการสูงสุด ผู้ร้อง นายรักเกียรติ สุขชนะ กับพวกรวม 2 คน ผู้คัดค้าน ความผิด ร้องขอให้ทรัพย์สินของ นายรักเกียรติ สุขชนะ ตกเป็นของแผ่นดิน อัยการสูงสุดได้ยื่นคำร้องขออนุญาตต่อศาลทุกคดีและศาลก็ได้ มีคำสั่งอนุญาต ซึ่งถ้าหากศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่เห็นด้วยกับแนวทางปฏิบัติของอัยการสูงสุดดังกล่าว โดยไม่อนุญาตตามคำร้อง และอาจยกฟ้องเพราะโจทก์ไม่ไปศาลก็จะเป็นปัญหาข้อกฎหมายว่าอัยการสูงสุดสามารถมอบหมายให้อัยการอื่นที่เป็นคณะทำงานสามารถไปดำเนินคดีในศาลแทนได้หรือไม่ และถ้าหากศาลยกฟ้องก็อาจเป็นเหตุให้อัยการสูงสุดต้องถูกสอบสวนทางวินัย โดยอาจถูกตรวจสอบว่าปฏิบัติหน้าที่บกพร่องหรืออาจถูกดำเนินคดีในทางอาญาหรืออาจถูกครหาว่าปล่อยให้ศาลยกฟ้องเพื่อช่วยจำเลยได้ กรณีดังกล่าวจึงต้องมีมาตรการที่จะต้องแก้ไขในประเด็นปัญหานี้อย่างชัดเจน

ในกรณีนี้ผู้เขียนเห็นว่า การที่อัยการสูงสุดมอบหมายให้พนักงานอัยการอื่นที่เป็นคณะทำงานไปดำเนินคดีรวมทั้งในความในศาลแทนโดยอาศัยกฎหมายและระเบียบดังกล่าวแล้วก็ไม่จำเป็นต้องขออนุญาตต่อศาลเพียงแต่มีคำสั่งเป็นหนังสือมอบหมายเป็นการภายในสำนักงานอัยการสูงสุดเท่านั้นก็น่าจะสามารถกระทำได้เพราะตามกฎหมาย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 38 (7) ถือว่าอัยการสูงสุดเป็นตำแหน่งฝ่ายบริหารเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานอัยการสูงสุด สามารถมอบอำนาจของตนให้เจ้าหน้าที่ระดับรองลงมาปฏิบัติกรแทนได้ประกอบกับได้มี พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 โดยถือว่าอัยการสูงสุดเป็นพนักงานอัยการคนหนึ่ง ในสำนักงานอัยการสูงสุด จึงสามารถให้พนักงานอัยการอื่นตำแหน่งรองลงมาว่าความแทนและต่อเนื่องได้ อีกทั้งอัยการสูงสุดได้ออกระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญากับ

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง พ.ศ. 2543 ข้อ 7 ให้มีอำนาจมอบหมายให้พนักงานอัยการอื่นที่เป็นคณะทำงาน ในสำนักงานคดีพิเศษสามารถดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ประกอบกับเจตนารมณ์ในการร่างรัฐธรรมนูญของกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญ เห็นว่า คำว่า “อัยการสูงสุด” ไม่ได้ตีความว่าต้องเป็นอัยการสูงสุดในฐานะตัวบุคคล แต่หมายถึงองค์กร แทนหน่วยงานสำนักงานอัยการสูงสุด ดังนั้นการที่ศาลได้มีคำสั่งอนุญาตดังกล่าวจึงไม่น่าจะถูกตั้ง และอัยการสูงสุดไม่จำเป็นต้องยื่นคำร้องขออนุญาตต่อศาลเพื่อให้พนักงานอัยการอื่นไปดำเนินคดีและว่าความในศาลแทน เพียงแต่อัยการสูงสุดต้องลงลายมือชื่อเป็น โจทก์และมีคำสั่งมอบหมายเป็นการภายในก็น่าจะเป็นการเพียงพอแล้ว

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในประเทศไทยได้มีนักวิชาการ และผู้ปฏิบัติทั้งหลายได้เสนอแนวความคิดที่จะปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และปรับปรุงแก้ไขประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาแล้ว จนกระทั่งเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 สังคมไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น ประชาชนมีโอกาสมากขึ้นในการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร และสิทธิเสรีภาพของประชาชนมีความสำคัญมากขึ้น กระแสการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว คือการเรียกร้องประชาธิปไตย ซึ่งนำไปสู่ “การปฏิรูปการเมือง” จนทำให้เกิดรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540 ในที่สุด ซึ่งในรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีสาระสำคัญคือความพยายามที่จะสร้างระบบการบริหารการปกครองที่ดี (Good governance) การให้สิทธิขั้นพื้นฐานแก่ประชาชนมากขึ้น การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และการตัดสินใจกับรัฐมากขึ้นการสร้างระบบการเมืองการปกครองที่โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้โดยประชาชน ซึ่งหลักการที่กล่าวมานี้เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การที่จะทำให้หลักการดังกล่าวเป็นจริงขึ้นมาได้สังคมไทยต้องมีกฎหมายที่มีความเป็นธรรม และกระบวนการยุติธรรมซึ่งประกอบด้วยบุคคล องค์กร และกระบวนการ ต้องนำกฎหมายมาใช้บังคับด้วยความเป็นธรรม กล่าวคือ ต้องใช้หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง ประชาชนทุกคนมีความเสมอภาคภายใต้กฎหมายอย่างเดียวกัน

ดังจะเห็นได้จากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ให้รัฐจัดแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรม และจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการและพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ อันเนื่องจากแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐดังกล่าวเป็นแนวทางในการตรากฎหมาย และบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งการเปลี่ยนโฉมที่เห็นได้ชัดคือรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติไว้ในหมวด 10 เรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในส่วนที่ 4 กล่าวถึงเรื่องการค้ามนุษย์ อาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จากเดิมก่อนรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ใช้บังคับ มีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประพฤติมิชอบเป็นจำนวนมาก ซึ่งใช้อำนาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่บ้านเมือง ดังนั้น

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ประพฤติมิชอบและทุจริตก็ควรได้รับโทษทางอาญาที่เหมาะสม แต่ก็มีเพียงส่วนน้อยที่ถูกลงโทษ ทั้งนี้ เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ใช้กับคนธรรมดาทั่วไปไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะจัดการทางกฎหมายกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ อันเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาประเทศชาติให้เจริญก้าวหน้าเป็นที่ยอมรับของนานาชาติอารยประเทศ

ดังนั้นรัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ จึงได้สร้างกลไกเกณฑ์ใหม่ไว้ในหมวด 10 เรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในส่วนที่ 4 ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ถูกกล่าวหาว่าร้ายวญผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น โดยกำหนดกระบวนการดำเนินคดีไว้โดยเฉพาะ ควบคู่กับการให้อัยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือที่เรียกว่า “ป.ป.ช.” เป็นผู้ใช้อำนาจรัฐจัดการกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งการฟ้องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวจะทำเหมือนคดีอาญาทั่วไปไม่ได้ ต้องเป็นไปตามกฎหมายใหม่โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จะต้องมีการพิจารณาว่ากรณีมีมูลที่จะดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หลังจากนั้นประธานคณะกรรมการป้องกันการทุจริตแห่งชาติ จะส่งรายงาน เอกสารและพยานหลักฐานพร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดภายใน 14 วัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อัยการสูงสุดจะต้องยื่นฟ้องคดีภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับเรื่อง (ส่วนการขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต้องยื่นคำร้อง ภายใน 90 วันนับแต่วันได้รับเรื่อง) เว้นแต่ภายในระยะเวลาดังกล่าว อัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์ และได้แจ้งข้อไม่สมบูรณ์นั้นไปยังคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เมื่อคณะกรรมการดังกล่าวได้รับแจ้งข้อไม่สมบูรณ์จากอัยการสูงสุดแล้ว ต้องตั้งคณะกรรมการหนึ่งขึ้น โดยมีผู้แทนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และผู้แทนของอัยการสูงสุดมีจำนวนฝ่ายละเท่ากัน คณะทำงานมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์ และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้ว ส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะกรรมการไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดเวลา 14 วัน นับแต่วันตั้งคณะกรรมการ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้

ผลจากการศึกษาพบว่า การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในส่วนของอัยการสูงสุด ซึ่งมีประเด็นปัญหาที่ต้องวิเคราะห์ 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนแรก เป็นปัญหาในกระบวนการดำเนินคดีก่อนฟ้อง และขั้นตอนที่สอง เป็นปัญหาในกระบวนการดำเนินคดีหลังฟ้อง

1.1 ขั้นตอนที่หนึ่ง กระบวนการดำเนินคดีก่อนฟ้อง

1.1.1 ปัญหาในเรื่องอำนาจการสอบสวน (ไต่สวนข้อเท็จจริง)

องค์กรที่มีอำนาจดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีองค์กรเกี่ยวข้องอยู่ 2 องค์กร คือ

1. อัยการสูงสุด
2. คณะกรรมการ ป.ป.ช. (ในกรณีที่ไม้อาจหาข้อยุติ)

กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงในคดี ซึ่งก็คืออำนาจสอบสวนนั่นเองและยังมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลได้เอง หรือจะแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ด้วยในกรณีที่ไม้อาจหาข้อยุติได้

ประเด็นปัญหาจึงมีอยู่ว่า อำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง (สอบสวน) เป็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่เพียงองค์กรเดียว อัยการสูงสุดไม่มีอำนาจสอบสวนหรือร่วมสอบสวนกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่อย่างใด อันเป็นการขัดกับหลักการตรวจสอบถ่วงดุล (Check and Balance)

1.1.2 ปัญหาในเรื่องการใช้ดุลพินิจสั่งคดี

กฎหมายได้กำหนดให้อัยการสูงสุด มีอำนาจพิจารณาเฉพาะข้อที่ว่าสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง (สอบสวน) ไม่สมบูรณ์เท่านั้น จะพิจารณาว่าคดีมีมูลหรือไม่มีมูลที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องไม่ได้

ประเด็นปัญหาจึงมีอยู่ว่า ในการกลั่นกรองคดีก่อนฟ้องนั้นอัยการสูงสุดก็ไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจไต่ตรองคดีในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องแต่อย่างใด ซึ่งถือว่าขาดความเป็นอิสระในการใช้ดุลพินิจไต่ตรองคดีก่อนฟ้อง

1.2 ขั้นตอนที่สอง กระบวนการดำเนินคดีหลังฟ้อง

ปัญหา การดำเนินคดีในศาล

กระบวนการพิจารณาภายหลังจากอัยการสูงสุดได้ยื่นฟ้องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้วนั้น กฎหมายได้กำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้อัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว เป็นผู้ที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญา (และร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน) กับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรวมทั้งว่าความดำเนินคดีดังกล่าวด้วย ในทางปฏิบัติแล้วหากพิจารณาตามกฎหมายแล้วนั้นเห็นว่า กฎหมายได้กำหนดให้อัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวรับผิดชอบในการดำเนินคดี จึงเป็นปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดในสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งมีภาระหน้าที่มากมายไม่สามารถไปดำเนินคดีว่าความในศาล

ได้ทุกครั้ง แม้ในทางปฏิบัติในปัจจุบันอัยการสูงสุดจะได้ตั้งสำนักงานคดีพิเศษ คือ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีหน้าที่ตรวจสอบและกลั่นกรองคดี และดำเนินคดีแทนอัยการสูงสุดตามที่ได้รับมอบหมายไว้ก็ตาม โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง พ.ศ. 2543 ข้อ 7

แต่ในทางปฏิบัติของอัยการสูงสุดดังกล่าวก็ยังมีปัญหาในเรื่องการมอบหมายให้พนักงานอัยการคนอื่นที่เป็นคณะทำงานไปดำเนินคดีและว่าความแทนได้หรือไม่ ดังคดีที่ผ่านมาก็คือ คดีหมายเลขแดงที่ อม.1/2545 ของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ระหว่างอัยการสูงสุด โจทก์ นายจิรายุ จรัสเสถียร กับพวกรวม 2 คน จำเลย ในคดีนี้อัยการสูงสุดได้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขออนุญาตมอบหมายให้พนักงานอัยการอื่น ซึ่งเป็นคณะทำงานไปดำเนินคดีแทน โดยอ้างกฎหมายและระเบียบดังกล่าวซึ่งศาลได้อนุญาตตามคำร้อง อันมีความหมายเป็นนัยได้ว่าหากอัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องขออนุญาตดังกล่าวแล้ว พนักงานอัยการอื่นที่เป็นคณะทำงานก็คงไม่สามารถดำเนินคดีในศาลแทนอัยการสูงสุดได้ และในคดีต่อมาอัยการสูงสุดได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งให้ทรัพย์สินของ นายรักเกียรติ สุขชนะ ตกเป็นของแผ่นดินในคดีหมายเลขแดงที่ 1/2545 คดีหมายเลขแดงที่ 1/2546 และ อัยการสูงสุดเป็นโจทก์ฟ้อง นายรักเกียรติ สุขชนะ จำเลย เป็นคดีหมายเลขดำที่ อม.1/2546 คดีหมายเลขแดงที่ อม. 2/2546 ต่อศาลฎีกาแผนก คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ฐานความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งในทางปฏิบัติอัยการสูงสุดก็ดำเนินคดีทั้งสองดังกล่าวในทำนองเดียวกัน

แต่อย่างไรก็ตาม ก็ยังถือว่าไม่ใช่ข้อบกพร่องในกฎหมายซึ่งหากมีคดีขึ้นมาใหม่และหากศาลที่เป็นองค์คณะชุดอื่นที่ไม่ใช่องค์คณะในคดีดังกล่าวข้างต้น ไม่เห็นพ้องด้วยกับการที่อัยการสูงสุดจะมอบหมายให้อัยการคนอื่นมาดำเนินคดีแทนศาล และหากจำเลยยกปัญหาข้อนี้ขึ้นต่อผู้คดี ศาลจะอ้างเหตุเพื่อตั้งคดีอย่างไร ซึ่งเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายในการตีความ และในกรณีที่ศาลไม่เห็นด้วยกับทางปฏิบัติของอัยการสูงสุดดังกล่าวโดยไม่อนุญาตตามคำร้อง หรืออัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องดังกล่าวเพียงแต่มีคำสั่งมอบหมายให้คณะทำงานไปดำเนินคดีแทนเป็นการภายในแล้วผลจะเป็นประการใดซึ่งศาลอาจยกฟ้องเพราะโจทก์ไม่ไปศาล และอัยการสูงสุดก็อาจถูกครหาว่าปล่อยให้ศาลยกฟ้องเพื่อช่วยเหลือจำเลย หรืออาจถูกสอบสวนทางวินัยข้าราชการได้ว่ามีความบกพร่องในการปฏิบัติหน้าที่

ประเด็นปัญหาคือ ในทางปฏิบัติของอัยการสูงสุด นอกจากมีคำสั่งมอบหมายให้พนักงานอัยการอื่นในบังคับบัญชาตามกฎหมายไปดำเนินคดีในศาลแทนแล้ว อัยการสูงสุดจำเป็นต้อง

จะต้องยื่นคำร้องขออนุญาตต่อศาลเพื่อขอให้ศาลอนุญาตให้พนักงานอัยการอื่นไปดำเนินคดีในศาลแทนตนด้วยหรือไม่

สำหรับการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทุจริตและประพฤติมิชอบในต่างประเทศนั้น มีองค์กรที่สอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานในเบื้องต้นแล้วส่งให้องค์กรที่มีอำนาจที่เกี่ยวข้องดำเนินการฟ้องร้องพิจารณาตามรูปแบบและวิธีการที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ซึ่งผู้เขียนได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบกับระบบการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศที่สำคัญ 3 ระบบคือ ระบบการตรวจสอบโดยรัฐสภา (Impeachment) ของประเทศอังกฤษ และประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งอนุมานได้ว่าเป็นกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) และระบบตรวจสอบโดยศาล คือระบบศาลพิเศษของประเทศฝรั่งเศส ระบบศาลปกติของประเทศญี่ปุ่น และระบบศาลรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมัน ซึ่งอนุมานได้ว่าเป็นกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) และอีกระบบหนึ่งคือระบบตรวจสอบโดยสภาพิเศษที่เรียกว่า สภา Control Yuan ซึ่งมีประเทศเดียวคือประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ดังสรุปต่อไปนี้

ก. ระบบการตรวจสอบโดยรัฐสภา(Impeachment)

ประเทศอังกฤษ กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาสามัญ (House of Common) เป็นผู้กล่าวหาและมีมติเห็นชอบให้ทำคำฟ้องเรียกว่า “Article of Impeachment” ต่อสภาขุนนาง ซึ่งทำหน้าที่เป็นศาลสูงในการพิจารณาคัดสินคดีและหากผู้ถูกกล่าวหาถูกตัดสินว่ากระทำความผิดจริงก็จะให้ให้ออกจากตำแหน่งและได้รับโทษทางอาญาตามกฎหมายด้วย

ประเทศสหรัฐอเมริกา กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร (The house of representatives) ทำหน้าที่กล่าวหาฟ้องร้องไปยังวุฒิสภา ซึ่งมีอำนาจในการสอบสวนและตัดสินคดี ส่วนผลของคำตัดสินจะจำกัดแต่เพียงการถอดถอนออกจากตำแหน่งเท่านั้น แต่หากมีพยานหลักฐานพิสูจน์ได้ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดทางอาญาหลังจากถูกถอดถอนออกจากตำแหน่งแล้ว ก็ต้องถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาได้อีกโดยอัยการอิสระเป็นผู้ควบคุมการสอบสวนและฟ้องร้อง

ข. ระบบตรวจสอบโดยศาล

ประเทศฝรั่งเศส เป็นระบบศาลพิเศษ กำหนดให้มีศาลพิเศษสำหรับดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยแยกเป็นศาลยุติธรรมชั้นสูง (Haute cour de justice) สำหรับพิจารณาคดีที่ประธานาธิบดีทรยศต่อประเทศชาติ (Haute trahison) และศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐ (La cour de justice de la république) สำหรับพิจารณาคดีที่รัฐมนตรีกระทำความผิดอาญาตามหน้าที่และเป็นความผิดอกุศลโทษและมัจฉิมโทษ โดยตัดสินลงโทษผู้กระทำความผิดในทางอาญา ซึ่งมีอัยการประจำศาลฎีกาทำหน้าที่ฟ้องร้องดำเนินคดีโดยมีอำนาจกล่าวโทษได้ด้วย

ประเทศญี่ปุ่น เป็นระบบศาลยุติธรรมปกติ กำหนดให้ม็องค์กรพิเศษที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ กรมการสืบสวนพิเศษ (Special

in vestigation department) ซึ่งสังกัดสำนักงานอัยการเขต (District public prosecutors) โดยให้อัยการมีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและสั่งคดี แล้วอัยการญี่ปุ่นยังสามารถใช้ดุลพินิจในการเลือกการพิจารณาในศาลทั่วไปและในศาลแขวงหรือแบบรวบรัดได้ โดยดำเนินกระบวนการพิจารณาไปเช่นเดียวกันกับคดีอาญาทั่วไป

ประเทศเยอรมัน เป็นระบบศาลรัฐธรรมนูญ กำหนดให้สมาชิกฝ่ายข้างมากไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสภาผู้แทนราษฎร (Bundestag) และของวุฒิสภา (Bundesrat) หรือของทั้ง 2 สภาดังกล่าว อาจลงมติฟ้องร้องประธานาธิบดี ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ถอดถอนออกจากตำแหน่งได้ โดยกล่าวหาว่าประธานาธิบดีกระทำการล่วงละเมิดต่อกฎหมายพื้นฐานของประเทศ (รัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย) โดยจงใจ ส่วนความรับผิดชอบทางอาญาของบรรดารัฐมนตรีทั้งหลายให้ดำเนินคดีในศาลยุติธรรม โดยพนักงานอัยการทำหน้าที่เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน

ก. ระบบตรวจสอบโดยสภาพิเศษ(Control Yuan)

ประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) เป็นระบบตรวจสอบโดยสภาพิเศษหรือสภาตรวจสอบที่เรียกว่าสภา Control Yuan กำหนดให้การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นทำการพิจารณาคดีโดยสภาตรวจสอบ (Control Yuan) โดยมีแนวความคิดพื้นฐานจากหลักปรัชญาทางการเมืองของ ดร.ซุนยัตเซน ในเรื่อง “รัฐธรรมนูญ 5 อำนาจ” อันมีผลต่อการจัดองค์กรบริหารตามที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ค.ศ. 1946 ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน โดยบัญญัติให้สภาตรวจสอบเป็นองค์กรเดียวที่มีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่งได้ ซึ่งหากปรากฏว่าการกระทำความผิดของบุคคลดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญาอยู่ด้วย สภาตรวจสอบต้องส่งสำนวนคดีเพื่อฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมต่อไป

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากระบบการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในต่างประเทศแล้ว เห็นว่าบทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยอัยการสูงสุดควรมีอำนาจสอบสวนคดีก่อนฟ้อง ตามระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐในระบบสากล และภายหลังที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้ทำการสอบสวนและสรุปสำนวนส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดแล้ว อัยการสูงสุดควรมีอิสระเพียงพอในการใช้ดุลพินิจไต่ตรองคดีก่อนฟ้อง โดยการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องได้ตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ โดยไม่ควรให้ทนายความซึ่งเป็นองค์กรเอกชนเข้ามาดำเนินคดีอาญาแทนรัฐในกรณีนี้ได้ และควรมีการกำหนดไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน ให้อัยการสูงสุดมอบหมายพนักงานอัยการอื่นที่เป็นคณะทำงานไปดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนอัยการสูงสุดได้ โดยไม่จำเป็นต้องยื่นคำร้องขออนุญาตต่อศาล

2. ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาระบบการตรวจสอบการทุจริต และประสิทธิผลของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในประเทศและต่างประเทศพบว่า ระบบการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยยังมีปัญหาที่สมควรแก้ไข กล่าวคือ

1. ในชั้นก่อนฟ้องคดีก่อนฟ้องซึ่งมีองค์การที่เกี่ยวข้อง 2 องค์การ คือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุด ซึ่งกฎหมายในปัจจุบันได้กำหนดให้หน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริง (สอบสวน) ไม่ว่าจะมีความผิดที่ได้กระทำลงในราชอาณาจักรหรือนอกราชอาณาจักรก็ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่องค์กรเดียว เหมือนกับระบบการสอบสวนคดีอาญาตามปกติในประเทศไทยที่กฎหมายได้ให้อำนาจพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตำรวจแต่เพียงองค์กรเดียวเป็นผู้มีอำนาจสอบสวน อันขัดกับหลักการตรวจสอบถ่วงดุลและคานอำนาจ (Check and Balance) ในระบบสากล จึงเห็นสมควรให้อัยการสูงสุด ผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งว่าความดำเนินคดีในชั้นพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้มีอำนาจในการสอบสวนร่วมกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งจะทำให้อัยการสูงสุดรู้เรื่องคดีและมีข้อมูลในการดำเนินคดีมาตั้งแต่ต้น และเป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ต้องการให้การดำเนินคดีเป็นไปอย่างรวดเร็ว ค่อนข้างและเป็นธรรม โดยไม่จำเป็นต้องเสียเวลาในการส่งเรื่องมาให้อัยการสูงสุดพิจารณาก่อน อันจะเป็นการเสียเวลานั้นซ้ำในการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ดำเนินคดีกับบุคคลดังกล่าวเป็นไปอย่างรวดเร็ว เพราะถ้าหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดมีความเห็นฟ้องต้องกันว่าข้อที่กล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ไม่มีมูลพอที่จะฟ้องร้องก็ให้ข้อกล่าวหาเป็นอันยุติไปเสียตั้งแต่ต้น โดยเป็นการพิจารณาร่วมกันของ 2 องค์การในชั้นก่อนฟ้องคดีก่อนฟ้องตั้งแต่เริ่มแรก

2. ในปัจจุบันนี้ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง (สอบสวน) ก่อนส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดพิจารณาสำนวนการไต่สวนและพยานหลักฐานไม่ว่าจะเป็นความผิดที่ได้กระทำลงในหรือนอกราชอาณาจักร โดยกฎหมายกำหนดไว้ว่าหากกรณีให้อัยการสูงสุดเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้น ยังมีข้อไม่สมบูรณ์ก็ให้แจ้งเรื่องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วก็มี การตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งร่วมกันโดยมีผู้แทนของทั้ง 2 องค์การดังกล่าวฝ่ายละเท่ากัน และในกรณีที่คณะกรรมการดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเอง หรือจะแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้ จึงเห็นได้ว่ากฎหมายดังกล่าวบัญญัติไว้เสมือนเป็นการบังคับโดยทางอ้อมให้อัยการสูงสุดต้องฟ้องคดีเพราะถ้าหากอัยการสูงสุดไม่ฟ้องคดีตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องมา และหาก

ภายหลังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีเอง ไม่ว่าจะเป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ตาม ถัดคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ยื่นฟ้องดังกล่าวศาลตัดสินให้ชนะคดีความนำเชื่อถือศรัทธาของอัยการสูงสุดต่อสาธารณชนและสังคมก็จะเสื่อมถอยลงไป ดังนั้น จึงเห็นสมควรให้อัยการสูงสุดมีอำนาจอิสระในการใช้ดุลพินิจไต่ตรองคดีตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจในการพิจารณาสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ไม่ใช่มีสภาพเปรียบเสมือนบุรุษไปรษณีย์ที่ทำหน้าที่แต่เพียงผู้ยื่นฟ้องและส่งพยานหลักฐานต่อศาลดังเช่นในปัจจุบันเท่านั้น

3. การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งจะต้องดำเนินการฟ้องร้องโดยองค์กรที่เป็นหน่วยงานของรัฐหรือกระทำในนามของรัฐ แต่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ระบุให้ทนายความซึ่งเป็นเอกชนสามารถเข้ามาดำเนินคดีอาญาดังกล่าวได้โดยหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดีเอง ก็ให้มีอำนาจแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนรัฐได้ด้วย ซึ่งปราศจากหลักประกันในกระบวนการสรรหาทนายความดังกล่าว จึงขัดกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างสิ้นเชิง จึงเห็นควรแก้ไขในกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งทนายความซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่มีให้หน่วยงานของรัฐเข้ามาดำเนินคดีอาญาแทนรัฐดังกล่าวได้

4. ในชั้นดำเนินคดีในศาลภายหลังฟ้อง กฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดแต่เพียงผู้เดียวเป็นผู้มีอำนาจดำเนินคดีและว่าความคดีทุกคดีในศาลแต่ในความเป็นจริงแล้ว ในทางปฏิบัติอัยการสูงสุดซึ่งอยู่ในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงานอัยการสูงสุด ย่อมมีภาระหน้าที่ในการบริหารงานของสำนักงานอัยการสูงสุดในทุก ๆ ด้าน จึงมีภารกิจในหน้าที่มากมายไม่สามารถไปดำเนินคดีและว่าความในศาลได้ในทุก ๆ นัด ซึ่งในทางปฏิบัติในปัจจุบันอัยการสูงสุด ได้มอบหมายให้อัยการอื่นซึ่งเป็นคณะทำงานเป็นผู้ดำเนินคดีในศาลแทนโดยได้ยื่นคำร้องขออนุญาตต่อศาล โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 38 (7) พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ในคดีที่อัยการสูงสุดฟ้องผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ผ่านมาศาลได้อนุญาตตามคำร้องของอัยการสูงสุด ซึ่งมีความหมายเป็นนัยได้ว่าถ้าหากอัยการสูงสุดไม่ยื่นคำร้องขออนุญาตดังกล่าวหรือยื่นคำร้องแต่ศาลไม่อนุญาต พนักงานอัยการที่เป็นคณะทำงานก็ไม่มีอำนาจดำเนินคดีรวมทั้งว่าความในศาลได้ และถ้าหากจำเลยยกปัญหาเรื่องที่คณะทำงานไม่มีอำนาจดำเนินคดีขึ้นต่อสู้ ศาลจะอ้างเหตุผลในการสั่งคดีอย่างไร กรณีดังกล่าวยังถือว่าไม่มีข้อกฎหมายในปัจจุบันยกเว้นไว้ให้คณะทำงานสามารถดำเนินคดีแทนอัยการสูงสุดไว้โดยชัดแจ้ง ดังนั้นจึงเห็นสมควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยกำหนดให้อัยการสูงสุด หรือผู้ที่ได้รับมอบอำนาจจากอัยการสูงสุดทำหน้าที่เป็นโจทก์ดำเนินคดีในศาลได้โดยไม่ต้องยื่นคำร้องขออนุญาตต่อศาล

5. ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาแผนกคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยนั้น เป็นการดำเนินคดีในศาลโดยใช้ระบบไต่สวน การดำเนินคดีในระบบไต่สวนนี้ ผู้เขียนเห็นว่าไม่เหมาะสมในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทย เพราะเป็นระบบที่อำนาจเด็ดขาดอยู่ที่องค์กรเดียวคือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยถือว่ามีอำนาจเบ็ดเสร็จตั้งแต่ชั้นสอบสวนดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลและในการตัดสินคดี ที่ว่ามีอำนาจในการสอบสวนนั้นก็โดยกฎหมายกำหนดให้ศาลมีอำนาจเรียกพยานมาทำการไต่สวนเพิ่มเติมในศาลได้ ซึ่งก็คืออำนาจสอบสวนนั่นเอง และในการดำเนินคดีในศาลนั้นศาลก็ยังทำหน้าที่ซักถามพยานเองแทนโจทก์ และยังเป็นผู้ตัดสินเสียเอง ซึ่งระบบไต่สวนนี้ในอดีตที่ผ่านมา ระบบกฎหมายในภาคพื้นยุโรปได้มีการใช้ระบบไต่สวนมาก่อนระบบกล่าวหา แต่ต่อมาได้มีการยกเลิกระบบไต่สวนและได้มีการพัฒนาการมาเป็นระบบกล่าวหา ในประเทศไทยก็เคยใช้ระบบไต่สวนนี้ที่เรียกว่า “วิธีพิจารณาแบบจารีตนครบาล” ซึ่งต่อมาระบบดังกล่าวไม่เป็นที่ยอมรับของต่างประเทศ จึงได้มีการปรับปรุงปฏิรูปกฎหมายของไทยเสียใหม่โดยปรับเปลี่ยนเป็นระบบกล่าวหาเป็นแบบระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) ซึ่งเป็นที่ยอมรับของนานาชาติประเทศ แต่ในปัจจุบันประเทศไทยกลับใช้ระบบไต่สวนนี้ในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งเป็นระบบที่ไม่เป็นที่นิยมแพร่หลายในปัจจุบัน แต่การดำเนินคดีอาญากับประชาชนคนทั่วไปในประเทศไทยเป็นการดำเนินคดีในระบบกล่าวหา ซึ่งผิดหลักทฤษฎีความเสมอภาค ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่า การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว ควรใช้ระบบกล่าวหา แต่ผู้พิพากษาในระบบกล่าวหาในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะต้องไม่ปฏิบัติตนเหมือนผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมดังปัจจุบันซึ่งวางตัวเป็นกลางโดยเคร่งครัด แต่จะต้องกระตือรือร้น (Active) ในการค้นหาความจริงด้วยตนเองตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

6. ทั้งนี้จะต้องมีการเสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย

Draft

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. ทิศทางกระบวนการยุติธรรมไทยในศตวรรษใหม่. พิมพ์ครั้งที่ 1.
กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2543
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. กระบวนการยุติธรรมบนเส้นทางของการเปลี่ยนแปลง. พิมพ์ครั้งที่ 2.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2543
- กิตติพงษ์ กิตยารักษ์. ยุทธศาสตร์การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญาไทย. พิมพ์ครั้งที่ 1.
กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2544
- โกเมน ภัทรภิรมย์. งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม : ในชีวิตและผลงาน. รวบรวมและจัดพิมพ์
โดยคณะผู้จัดทำ. กรุงเทพมหานคร : ศรีสมบัติการพิมพ์, 2536
- เจียน ธีรวิทย์. วัฒนาการการปกครองจีน. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร : บริษัทไทยวัฒนาพาณิชย์
จำกัด, 2517
- คณิต ณ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
วิญญูชน, 2546
- คณิต ณ นคร. กฎหมายอาญาภาคทั่วไป. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน,
2543
- ขุนยัดเซน แพลโดย ปรีดี เกษมทรัพย์. ลัทธิไตรประชาและรัฐธรรมนูญ 5 อำนาจ ของ
ขุนยัดเซน. กรุงเทพมหานคร : บริษัทไทยวัฒนาพาณิชย์ จำกัด, 2530
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. ถกรัฐธรรมนูญ 2540. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สถาบันนโยบาย
ศึกษา, 2540
- นันทวัฒน์ บรมานันท์. สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) หมวดการ
ตรวจสอบเรื่อง 6 การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.
กรุงเทพมหานคร : องค์การค้ำของคุรุสภา, 2544
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. รัฐธรรมนูญน่านู (รวมสาระและคำบรรยายหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ).
พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542
- ไพโรจน์ วายุภาพ. คู่มือปฏิบัติวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 1.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์พรรัตน์, 2543

- มนตรี รูปสุวรรณ. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
วิญญูชน, 2542
- วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. วิเคราะห์เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับ
รัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2542
- วิษณุ เครืองาม. กฎหมายรัฐธรรมนูญ. พิมพ์ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
นิติบรรณการ, 2530
- สถาบันกฎหมายอาญา. สารานุกรมกระบวนการยุติธรรมนานาชาติ. กรุงเทพมหานคร :
เซเว่นพรินติ้ง กรุ๊ป, 2540
- สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล. คำอธิบายการดำเนินคดีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 1.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545
- สมพร พรหมพิตร. คู่มือการปฏิบัติงานดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.
พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : พิมพ์อักษร, 2544
- สมพร พรหมพิตร. การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. พิมพ์ครั้งที่ 1.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2546
- หยุด แสงอุทัย. ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ศึกษาทางคำพิพากษาศาลฎีกา.
พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แม่บ้านการเรือน, 2507
- หยุด แสงอุทัย. กฎหมายอาญา ภาค 2-3. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร : มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์, 2542
- อมร รักษาสัตย์. รัฐธรรมนูญฉบับประชาชนพร้อมบทวิจารณ์. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร :
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541
- อมร กษาศัตย์. ประชาธิปไตยและรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน : คู่มือการเรียนการสอนการเผยแพร่
และการมีส่วนร่วมสำหรับครูอาจารย์ และผู้นำชุมชน. พิมพ์ครั้งที่ 1.
กรุงเทพมหานคร : การันตีการพิมพ์, 2543
- อุทัย พิมพ์ใจชน และคณะ ส.ส.ร.. รวมสาระรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. พิมพ์ครั้งที่ 1.
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มติชน, 2541

วารสาร

- เกียรติขจร วจนะสวัสดิ์. “การควบคุมอำนาจอัยการในสหรัฐอเมริกา” วารสารอัยการ. เล่ม 9.
กันยายน 2521
- โกเมน ภัทรภิรมย์. “งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม” อัยการนิเทศ. เล่มที่ 31, ฉบับที่ 4. 2512

- คณิต ฌ นคร. “วิสัยทัศน์อัยการไทย” อัยการนิเทศ. เล่มที่ 59, ฉบับที่ 2. 2540
- ชาติ ชัยเดชสุริยะ กับคณะ. “ระบบการค้นหาความจริงในคดีอาญา : ข้อพิจารณาสำหรับการปรับปรุงกระบวนการยุติธรรมในประเทศไทย” อัยการนิเทศ. เล่มที่ 60, ฉบับที่ 1-4. 2541
- ชนิภา ไตรวรรณนท์. “การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ดอกเบี๋ย. ปีที่ 17, ฉบับที่ 217 - 218. กรกฎาคม 2542
- ชมพูนุท พรหมภักดี. “ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” สารวุฒิสภา. ปีที่ 10, ฉบับที่ 9. กันยายน 2545
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ “ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง (Impeachment)” วารสารกฎหมาย. ปีที่ 17, เล่ม 3. กันยายน 2540
- ประธาน วัฒนวานิชย์. “กระบวนการยุติธรรมของญี่ปุ่น การสอบสวนและการฟ้องคดีอาญา” อัยการนิเทศ. เล่มที่ 59, ฉบับที่ 3-4. 2540
- ภูริชญา วัฒนรุ่ง. “กฎหมายมหาชน : การควบคุม ตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐและหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง” ธรรมสารปีที่ 44. 2544
- สุรพล นิตไกรพจน์. “ข้าราชการการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 23, เล่มที่ 2. มิถุนายน 2536
- สุรินทร์ ถั่วทอง. “ประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย : ปัญหาและข้อเสนอแนะบางประการ” ในกฎหมายปริทรรศน์, วารสารอัยการ. ปีที่ 4, ตุลาคม 2524
- สมคิด เลิศไพฑูรย์. “หลักความเสมอภาค” วารสารนิติศาสตร์. ปีที่ 30, ฉบับที่ 2. มิถุนายน 2543
- สมใจ เกษรศิริเจริญ. รายงานเรื่อง “บทบาทของอัยการในกระบวนการยุติธรรม” วารสารอัยการ. ม.ป.ป..

เอกสารอื่นๆ

- กองทุนสวัสดิการศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ. ระบบอัยการสากล.
กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์เรือนแก้วการพิมพ์, พ.ศ. 2526.
- คำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุดที่ 92/2543 จัดตั้งสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ลงวันที่ 16 มีนาคม 2543.
- คำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุดที่ 526/2544 เรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีเฉพาะเรื่องตั้ง
ณ วันที่ 16 พฤศจิกายน 2544 ลงชื่อนายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์ อัยการสูงสุด.
- คำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุดที่ 1/2545 เรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีเฉพาะเรื่องตั้ง
ณ วันที่ 8 มกราคม 2546 ลงชื่อนายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์ อัยการสูงสุด.

- คณิต ฅ นคร. “อัยการเยอรมันและการดำเนินคดีอาญาของอัยการเยอรมันก่อนฟ้อง” ระบบอัยการสากล กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการกรมอัยการ. พ.ศ.2526.
- เดชอุดม ไกรฤทธิ. “ความไม่เสมอภาคของผู้ต้องหาและจำเลยในการต่อสู้คดีอาญาในประเทศไทย” ในรายงานการเสวนาทางวิชาการเรื่อง “การช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ต้องหาและจำเลย : การสร้างความเสมอภาคและความยุติธรรมในระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย” จัดโดยเนติบัณฑิตยสภา ร่วมกับ กระทรวงยุติธรรมและโครงการพัฒนาระบบกฎหมายไทย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) วันที่ 9 มกราคม 2546.
- บันทึกการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ. ครั้งที่ 24 วันที่ 24 มิถุนายน 2540.
- บันทึกการประชุมของคณะกรรมการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ. ครั้งที่ 25 วันที่ 25 มิถุนายน 2540.
- บันทึกสรุปผลการประชุมคณะทำงานและอนุกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญวันที่ 27 เมษายน 2540.
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. “ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง”, รายงานวิจัย เพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.), กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538.
- ประพันธ์ นัยโกวิท. “บทบาทของพนักงานอัยการต่อการเสริมสร้างธรรมาภิบาล” เอกสารรายงานของการศึกษาในหลักสูตรการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตย สำหรับนักบริหารระดับสูง รุ่นที่ 5 สถาบันพระปกเกล้า, 2544.
- พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525.
- รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 25 (เป็นกรณีพิเศษ) วันที่ 23 กรกฎาคม 2540.
- รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการและการยุติธรรมวุฒิสภา, “องค์กรและกระบวนการตรวจสอบการทุจริตและการดำเนินคดีของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” เอกสารประกอบการสัมมนาโครงการเวทีความคิดเพื่อการพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย, สถาบันกฎหมายอาญา สำนักงานอัยการสูงสุด, 2543.
- รายงานการเสวนาทางวิชาการเรื่อง “การช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ผู้ต้องหาและจำเลย : การสร้างความเสมอภาคและความยุติธรรมในระบบการดำเนินคดีอาญาของไทย” จัดโดยเนติบัณฑิตยสภา ร่วมกับ กระทรวงยุติธรรมและโครงการพัฒนาระบบกฎหมายไทย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) วันที่ 9 มกราคม 2546.
- รายงานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 5 วันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2540.

รายงานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 7 วันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2540.

รายงานสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ 8 วันที่ 4 มีนาคม 2540.

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ครั้งที่ 25 วันที่ 23 กรกฎาคม 2540.

วีระ โลจายะ. “การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี
ในประเทศฝรั่งเศส)” เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญชั้นสูงและ
สถาบันการเมือง 2, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ม.ป.ป..

วีระ โลจายะ. เอกสารประกอบคำบรรยายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญชั้นสูงและสถาบันทางการเมือง 2
(ระบบรัฐสภา), มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ม.ป.ป..

หนังสือนายกรัฐมนตรี ค่วนมาก ที่ สร 0203/4380 ลงวันที่ 4 เมษายน 2518 เรื่องราษฎรเข้าทำกิน
ใน ป่าสงวนแห่งชาติ และบันทึกกระทรวงมหาดไทย ที่ มท.0608/816 ลงวันที่ 27
พฤษภาคม 2518 เรื่องราษฎรเข้าทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ

หลวงประดิษฐ์ มุขธรรม. “คำอธิบายกฎหมายปกครอง” ในประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชน
ของ ปรีดี พนมยงค์, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.

อมร จันทสมบุรณ์. “อำนาจสอบสวน ฟ้องร้อง ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทย”
ใน รายงานการเสวนาทางวิชาการ เรื่อง คดีเซอร์รี่แอน กระบวนการยุติธรรมจะ
คุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของผู้บริสุทธิ์ได้อย่างไร, จัดพิมพ์โดยสถาบันกฎหมายอาญา
สำนักงานอัยการสูงสุด, 2539.

วิทยานิพนธ์

กานดา สิริฤทธิภักดี. “การนำระบบอิมพีชเมนต์มาใช้ในประเทศไทย” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตร
มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2538

กชวรรณ จันทร์เณร. “การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” วิทยานิพนธ์ปริญญา
นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2544

เกียรติศักดิ์ พุฒิพันธุ์. “การแก้ไขบททวนคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง
ตำแหน่งทางการเมือง” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546

ชนัญญา ชัยสุวรรณ. “การใช้ดุลพินิจของการดำเนินคดีอาญาของอัยการ” วิทยานิพนธ์ปริญา
นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526

บุญชัย ภูรีเสถียร. “หลักการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในชั้นศาล”
วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2541

- รุ่งรวี โหล่วประดิษฐ์. “บทบาทของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง : ศึกษาเฉพาะกรณีการกระทำความผิดอาญา” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2544
- วัชรินทร์ ภาณุรัตน์. “บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544
- สมชาติ เลิศลิขิตวรกุล. “การดำเนินคดีอาญาต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2543
- อรุณี กระจ่างแสง. “อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532
- อายุธ สมานเดชา. “อำนาจหน้าที่ของอัยการสูงสุด : ศึกษาเปรียบเทียบกับสหรัฐอเมริกาและญี่ปุ่น” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2534

กฎหมาย

- ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543
- ประมวลกฎหมายอาญา
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534
- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ.2535
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498
- ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2543
- ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง พ.ศ. 2543
- ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 108 ตอนที่ 17 ลงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2534
- ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 114 ตอนที่ 55 ก. หน้า 1 ลงวันที่ 11 ตุลาคม 2540
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

สัมภาษณ์

อัมพร เหลียงน้อย. อัยการผู้เชี่ยวชาญ คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ. สัมภาษณ์. สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สำนักงานอัยการสูงสุด, 10 กันยายน 2547.

ภาษาอังกฤษ

Books

- Broderick, A. What Are Impeachment Offenses?. **American Bar Association** Tourra/60 April 1974.
- Berger, R. **Impeachment : The Constitutional Problem**. Cambridge Mass : Harvard University Press, 1973.
- Bigaut (Christian). **La Responsabilité pénale des hommes politiques**. Paris : L.G.D.J., 1996.
- Chapus, René. **Droit Administratif Général**. T.1 4e edition, Paris :Montchretien, 1988.
- Fox, BC. Impeachment : The Justiciability of Challenges to Senate Rules of Procedure For Impeachment Trials. **George Washington Law Review**. 60, June 1992.
- Guillien (Raymond), Vincent (Jean). **Lexiques de termes juridiques**. Paris : Dalloz, 1985.
- Jescheen, Heinrich-Hans. **The Discretionary Powers of the Prosecuting attorney in West Germany**. 18 Am J. Comp. L. Rev. 508, 1970.
- Mary Ann Glendon, Michael W. Gordon and Christopher Osakwe, **Comparative Legal Traditions**. St. Pual, Minnesota : West publishing Co., 1982.

Draft

ภาคผนวก

**พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญา
ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542**

.....

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2542

เป็นปีที่ 54 ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของรัฐสภาดังต่อไปนี้

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542"

มาตรา 2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ เว้นแต่ข้อความจะแสดงไว้เป็นอย่างอื่น "ศาล" หมายความว่า ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง "คณะกรรมการ ป.ป.ช." หมายความว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

"ประธาน ป.ป.ช." หมายความว่า ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

"กรรมการ ป.ป.ช." หมายความว่า ประธานหรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

มาตรา 4 นับแต่วันที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ห้ามมิให้ศาลอื่นรับคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้พิจารณาพิพากษา

มาตรา 5 ในการพิจารณาคดี ให้ศาลยึดรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาและอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร

ในการปฏิบัติหน้าที่ ศาลมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือ

เรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาลอื่น พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้

ศาลมีอำนาจแต่งตั้งบุคคล หรือคณะบุคคล เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมาย เพื่อให้กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเที่ยงธรรม ให้บุคคล คณะบุคคล หรือหน่วยงานตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้ความร่วมมือในการดำเนินการใด ๆ ตามที่ศาลขอหรือมอบหมาย

มาตรา 6 ศาลมีอำนาจออกหมายอาญาและหมายใด ๆ ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งบัญญัติ

มาตรา 7 ให้ประธานศาลฎีการักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

หมวด 1

บททั่วไป

.....

มาตรา 8 ให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้ประธานศาลฎีกาแต่งตั้งผู้พิพากษาศาลฎีกาจำนวนตามที่เห็นสมควรเป็นผู้พิพากษาประจำแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา เพื่อปฏิบัติงานที่จำเป็นในระหว่างที่ยังไม่มีองค์คณะผู้พิพากษาศาลฎีกาตามมาตรา 13 สำหรับคดีใดคดีหนึ่ง

มาตรา 9 ศาลมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ดังต่อไปนี้

(1) คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาว่านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

(2) คดีที่มีมูลแห่งคดีเป็นการกล่าวหาบุคคลตาม (1) หรือบุคคลอื่นเป็นตัวการผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทบความผิดทางอาญาตาม (1)

(3) คดีซึ่งประธานวุฒิสภาส่งคำร้องให้ศาลพิจารณาพิพากษา ข้อกล่าวหาว่า กรรมการ ป.ป.ช. ร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

(4) คดีที่ร้องขอให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติของ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติตกเป็นของแผ่นดิน

มาตรา 10 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ากรณีมีมูลที่จะดำเนินคดีตามมาตรา 9 (1)(2) หรือ (4) ให้ประธาน ป.ป.ช. ส่งรายงานเอกสารและพยานหลักฐาน พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุดภายในสิบสี่วัน เพื่อให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีต่อศาล

ให้อัยการสูงสุดยื่นฟ้องคดีภายในสามสิบวันนับแต่วันได้รับเรื่องตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่ภายในระยะเวลาดังกล่าวอัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์ และได้แจ้งข้อไม่สมบูรณ์นั้นไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช.

มาตรา 11 ภายในสิบสี่วันนับแต่วันได้รับแจ้งข้อไม่สมบูรณ์ตามมาตรา 10 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนของแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเป็นคณะกรรมการ ให้สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ คณะทำงานมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์ และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป

ในกรณีที่คณะกรรมการไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดเวลาสิบสี่วันนับแต่วันตั้งคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ แต่ต้องฟ้องภายในสิบสี่วันนับแต่วันครบกำหนด

มาตรา 12 การยื่นฟ้องเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาตามมาตรา 10 และมาตรา 11 ย่อมกระทำไม่ได้ถ้าได้ฟ้องภายในอายุความ

มาตรา 13 เมื่อมีการยื่นฟ้องคดีต่อศาล ให้ประธานศาลฎีกาเรียกประชุมใหญ่ศาลฎีกาเลือกผู้พิพากษาในศาลฎีกา ซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าผู้พิพากษาศาลฎีกาเป็นองค์คณะผู้พิพากษาเพื่อพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวโดยเร็ว แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกินสิบสี่วันนับแต่วันยื่นฟ้องคดี

ผู้พิพากษาคณะใดประสงค์จะขอถอนตัวจากการได้รับเลือกให้แถลงต่อที่ประชุมใหญ่ก่อนการลงคะแนน และให้ที่ประชุมใหญ่ลงมติว่าจะให้มีการถอนตัวหรือไม่ มติของที่ประชุมใหญ่เป็นที่สุด

การเลือกองค์คณะผู้พิพากษาแต่ละคดีให้ใช้วิธีการลงคะแนนลับ ให้ผู้พิพากษาที่ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับ จนครบจำนวนเก้าคนเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นองค์คณะผู้พิพากษาสำหรับคดีนั้นถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้ผู้ได้รับเลือกเกินเก้าคน ให้ประธานศาลฎีกาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

ผู้พิพากษาที่ได้รับเลือกเป็นองค์คณะผู้พิพากษา มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีจนกว่าจะสิ้นสุดอำนาจหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และระหว่างการพิจารณาพิพากษาคดีนั้นห้ามมิให้มีคำสั่งให้ผู้พิพากษานั้นไปทำงานที่อื่นนอกศาลฎีกา

มาตรา 14 ผู้พิพากษาในองค์คณะผู้พิพากษาย่อมพ้นหน้าที่ในคดีเมื่อ

- (1) พ้นจากการเป็นข้าราชการตุลาการ
- (2) ได้รับพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ไปดำรงตำแหน่งที่ศาลอื่น
- (3) ถอนตัวเนื่องจากการคัดค้านผู้พิพากษา และองค์คณะผู้พิพากษามีคำสั่ง

ยอมรับตามคำคัดค้านในมาตรา 16

ในกรณีที่มีเหตุตามวรรคหนึ่งให้ดำเนินการเลือกผู้พิพากษาแทนที่ตามวิธีการในมาตรา 13

มาตรา 15 ในกรณีที่มีเหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้ ที่ทำให้ไม่สามารถนั่งพิจารณาตัดสินคดีขององค์คณะได้และองค์คณะผู้พิพากษาเห็นว่า หากเลื่อนการไต่สวนพยานหลักฐานออกไปจะทำให้ล่าช้าและขาดความเที่ยงธรรม ให้ดำเนินการเลือกผู้พิพากษาแทนที่ตามวิธีการในมาตรา 13 ในกรณีนี้ให้ผู้พิพากษาที่ถูกแทนที่สิ้นสุดอำนาจหน้าที่ในคดี

มาตรา 16 หากคู่ความฝ่ายใดประสงค์จะคัดค้านผู้พิพากษาคนใด ที่ได้รับเลือกเป็นผู้พิพากษาในองค์คณะผู้พิพากษา เนื่องจากมีเหตุอันจะคัดค้านผู้พิพากษาได้ ให้ยื่นคำร้องต่อศาลก่อนเริ่มการไต่สวนพยานหลักฐาน ในการนี้ ให้องค์คณะผู้พิพากษาไต่สวนตามที่เห็นสมควรแล้วมีคำสั่งยอมรับหรือยกคำคัดค้าน คำสั่งนี้เป็นที่สุด และให้นำบทบัญญัติว่าด้วยการคัดค้านผู้พิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม

การคัดค้านผู้พิพากษาจะกระทำมิได้ หากได้เริ่มการไต่สวนพยานหลักฐานไปแล้ว เว้นแต่ผู้คัดค้านจะสามารถแสดงต่อศาลได้ว่ามีเหตุสมควรทำให้ไม่สามารถคัดค้านได้ก่อนนั้น

มาตรา 17 ให้องค์คณะผู้พิพากษาเลือกผู้พิพากษาคนหนึ่งในจำนวนเก้าคนเป็นผู้พิพากษาเจ้าของสำนวน พิจารณาเจ้าของสำนวนมีอำนาจดำเนินการตามมติขององค์คณะผู้พิพากษา

และเมื่อได้รับความเห็นชอบจากผู้พิพากษาในองค์คณะผู้พิพากษาอีกสองคน มีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ ที่มีได้เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้

มาตรา 18 ประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา มีอำนาจออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดี เพื่อใช้แก่การปฏิบัติงานของศาลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

นอกจากที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ กระบวนพิจารณาในศาลให้เป็นไปตามข้อกำหนดตามวรรคหนึ่ง ในกรณีที่ไม่มีข้อกำหนดดังกล่าวให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับสำหรับคดีอาญา และบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับสำหรับคดีกล่าวหาว่าร้ายรอยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ โดยอนุโลม

มาตรา 19 ให้ศาลดำเนินกระบวนพิจารณาไต่สวนพยานหลักฐานต่อเนื่องติดต่อกันไปทุกวันทำการจนกว่าจะเสร็จการพิจารณาวันแต่จะมีเหตุสุดวิสัยหรือเหตุจำเป็นอื่นอันมิอาจก้าวล่วงได้

มาตรา 20 การทำคำสั่งที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดหรือการพิพากษาคดี ให้ผู้พิพากษาในองค์คณะผู้พิพากษาทุกคนทำความเห็นในการวินิจฉัยคดีเป็นหนังสือ พร้อมทั้งต้องแถลงด้วยวาจาต่อที่ประชุมก่อนการลงมติ และให้ถือมติตามเสียงข้างมาก ในการนี้ องค์คณะผู้พิพากษาอาจมอบหมายให้ผู้พิพากษาคนใดคนหนึ่ง ในองค์คณะผู้พิพากษาเป็นผู้จัดทำคำสั่งหรือคำพิพากษตามมตินั้นก็ได้

คำสั่งที่เป็นการวินิจฉัยชี้ขาดคดีหรือคำพิพากษาของศาลให้เปิดเผย โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ส่วนความเห็นในการวินิจฉัยคดีของผู้พิพากษาในองค์คณะผู้พิพากษาทุกคนให้เปิดเผยตามวิธีการที่ประธานศาลฎีกากำหนด

มาตรา 21 ความเห็นในการวินิจฉัยคดีอย่างน้อยต้องประกอบด้วย

- (1) ชื่อคู่ความทุกฝ่าย
- (2) เรื่องที่ถูกล่าวหา
- (3) ข้อกล่าวหาและคำให้การ
- (4) ข้อเท็จจริงที่ได้จากการพิจารณา
- (5) เหตุผลในการวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- (6) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง
- (7) คำวินิจฉัยคดี รวมทั้งการดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เกี่ยวข้อง ถ้ามี

มาตรา 22 เมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องจับกุมหรือคุมขังผู้ถูกล่าวหาหรือจำเลยเนื่องจากมีหลักฐานตามสมควรว่า ผู้นั้นน่าจะได้กระทำความผิดอาญาและมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้นั้นจะหลบหนีหรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานหรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการไต่สวน หรืออัยการสูงสุดอาจร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลออกหมายจับหรือหมายขังผู้นั้นได้

ในกรณีที่มีการฟ้องคดีแล้ว ไม่ว่าจะมีการคุมขังจำเลยมาก่อนหรือไม่ให้องค์คณะผู้พิพากษาพิจารณาถึงเหตุอันควรคุมขังจำเลยและมีคำสั่งตามที่เห็นสมควรหรือปล่อยชั่วคราวจำเลยนั้นได้

หมวด 2

การดำเนินคดีอาญา

.....

มาตรา 23 ผู้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ได้แก่

- (1) อัยการสูงสุด
- (2) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการปฏิบัติตามมาตรา 11

มาตรา 24 ในการฟ้องคดีอาญาสำหรับการกระทำความผิดอันเป็นกรรมเดียว ผิดต่อกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งอยู่ในอำนาจของศาล ให้ศาลรับพิจารณาพิพากษาข้อหาความผิดบทอื่นไว้ด้วย

มาตรา 25 การฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง

ในวันยื่นฟ้องให้โจทก์ส่งสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อศาลเพื่อใช้เป็นหลักในการพิจารณาและรวมไว้ในสำนวน และศาลอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร

มาตรา 26 การพิจารณาและไต่สวนพยานหลักฐานให้กระทำโดยเปิดเผย เว้นแต่มีความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะสำคัญให้ศาลมีคำสั่งให้พิจารณาเป็นการลับได้

มาตรา 27 เมื่อได้มีคำสั่งประทับฟ้องแล้วให้ศาลส่งสำเนาฟ้องแก่จำเลย และนัดคู่ความมาศาลในวันพิจารณาครั้งแรก

นับแต่วันที่จำเลยได้รับสำเนาฟ้องให้จำเลยมีสิทธิขอตรวจและขอคัดสำเนาเอกสารในสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในวันพิจารณาครั้งแรก เมื่อจำเลยมาอยู่ต่อหน้าศาลและศาลเชื่อว่าเป็นจำเลยจริง ให้อ่านและอธิบายฟ้องให้ฟัง และถามว่าได้กระทำผิดจริงหรือไม่ จะให้การต่อสู้อย่างไรบ้าง คำให้การของจำเลยให้บันทึกไว้ ถ้าจำเลยไม่ให้การก็ให้บันทึกไว้ และให้ศาลกำหนดวันตรวจพยานหลักฐานโดยให้โจทก์และจำเลยทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบสี่วัน

มาตรา 28 ให้โจทก์จำเลยยื่นบัญชีระบุพยานต่อศาลพร้อมสำเนาในจำนวนที่เพียงพอก่อนวันพิจารณาตรวจพยานหลักฐานไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน

การยื่นบัญชีระบุพยาน เมื่อล่วงพ้นระยะเวลาตามวรรคหนึ่งจะกระทำได้อีกเมื่อได้รับอนุญาตจากองค์คณะผู้พิพากษา เมื่อสามารถแสดงเหตุสมควรว่าไม่สามารถทราบถึงพยานหลักฐานนั้น หรือเป็นกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม หรือเพื่อให้โอกาสแก่จำเลยในการต่อสู้คดี

มาตรา 29 ในวันตรวจพยานหลักฐาน ให้โจทก์จำเลยส่งพยานเอกสารและพยานวัตถุต่อศาลเพื่อให้อีกฝ่ายตรวจสอบ เว้นแต่องค์คณะผู้พิพากษาจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น เนื่องจากสภาพและความจำเป็นแห่งพยานหลักฐานนั้น หลังจากนั้นให้โจทก์จำเลยแถลงแนวทางการเสนอพยานหลักฐานต่อองค์คณะผู้พิพากษา

ในกรณีที่มิได้มีการโต้แย้งพยานหลักฐานใด องค์คณะผู้พิพากษาจะมีคำสั่งให้รับฟังพยานหลักฐานนั้นโดยไม่ต้องไต่สวนก็ได้ แต่หากมีการโต้แย้งพยานหลักฐานใดหรือเมื่อศาลเห็นเองให้องค์คณะผู้พิพากษาคำเนิการไต่สวนพยานหลักฐานนั้นต่อไป

มาตรา 30 ในกรณีที่ต้องมีการไต่สวน ให้องค์คณะผู้พิพากษากำหนดวันเริ่มไต่สวน โดยให้โจทก์จำเลยทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าเจ็ดวัน

มาตรา 31 ในการไต่สวน ให้องค์คณะผู้พิพากษาสอบถามพยานบุคคลเอง โดยการแจ้งให้พยานทราบประเด็นและข้อเท็จจริงซึ่งจะทำการไต่สวน แล้วให้พยานเบิกความในข้อนั้น โดยวิธีแถลงด้วยตนเองหรือตอบคำถามศาล แล้วจึงให้โจทก์จำเลยถามเพิ่มเติมต่อไป

มาตรา 32 เมื่อการไต่สวนพยานหลักฐานเสร็จสิ้น โจทก์และจำเลยมีสิทธิแถลงปิดคดีของตนภายในเวลาที่ศาลกำหนด แล้วให้องค์คณะผู้พิพากษามีคำพิพากษาและให้อ่านคำพิพากษาในศาลโดยเปิดเผยภายในเจ็ดวันนับแต่วันเสร็จการพิจารณา ถ้ามีเหตุสมควรจะเลื่อนการอ่านไปก่อนก็ได้ แต่ต้องไม่เกินสิบสี่วันและต้องบันทึกเหตุนั้นไว้ เว้นแต่ไม่อาจได้ตัวจำเลยมาศาลในวันอ่านคำพิพากษา

ในกรณีที่ศาลนัดฟังคำพิพากษาหรือคำสั่งตามวรรคหนึ่ง แต่จำเลยไม่อยู่หรือไม่มาฟังคำพิพากษาให้ศาลเลื่อนการอ่านไปและออกหมายจับจำเลยมาฟังคำพิพากษา เมื่อได้ออกหมายจับแล้วไม่ได้ตัวจำเลยมาภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันออกหมายจับ ให้ศาลอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งลับหลังจำเลยได้ และให้ถือว่าจำเลยให้ฟังคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นแล้ว

หมวด 3

การดำเนินคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

.....

มาตรา 33 ในการพิจารณาพิพากษาคดีร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะเหตุร้ายรายผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้นำบทบัญญัติในหมวด 2 เว้นแต่มาตรา 24 มาตรา 27 วรรคสาม และมาตรา 32 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา 34 เมื่อได้รับคำร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ให้ศาลประกาศคำร้องดังกล่าวในที่เปิดเผยตามวิธีการในข้อกำหนดตามมาตรา 18

บุคคลภายนอกอาจร้องคัดค้านเข้ามาในคดีได้ แต่ต้องกระทำก่อนศาลมีคำพิพากษา

มาตรา 35 ผู้ใดกล่าวอ้างโต้แย้งว่าทรัพย์สินที่ร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดินมิได้เกิดจากการร้ายรายผิดปกติ มิได้เป็นทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ผู้นั้นมีภาระการพิสูจน์ต่อศาล

ถ้าผู้มีภาระการพิสูจน์ตามวรรคหนึ่งไม่อาจพิสูจน์ได้ว่า ทรัพย์สินที่ร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดินมิได้เกิดจากการร้ายรายผิดปกติ หรือมิได้เป็นทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นคนวิกลจริตไม่อยู่ในภาวะทำการพิสูจน์ต่อศาลได้ หรือผู้ที่กล่าวอ้างโต้แย้งเป็นทนายหรือผู้จัดการมรดก ให้ศาลคำนึงถึงความสามารถในการพิสูจน์ของบุคคลดังกล่าว และพิจารณาพิพากษาตามที่เห็นเป็นการยุติธรรม

(4) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

(5) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

(6) เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้พ้นจากคดี

(7) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐหรือ

รัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

(8) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

มาตรา 40 กรรมการไต่สวนจะได้รับคำป่วยการ คำพาหนะเดินทาง ค่าเช่าที่พัก และค่าตอบแทนอย่างอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา มาตรา 41 คณะกรรมการไต่สวนมีอำนาจสั่งให้กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ถูกกล่าวหาแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ เพื่อประกอบการไต่สวนตามรายการ วิธีการ และภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการไต่สวนกำหนด

ระยะเวลาตามวรรคหนึ่งต้องไม่น้อยกว่าสามสิบวัน แต่ไม่เกินหกสิบวัน มาตรา 42 คณะกรรมการไต่สวนต้องทำการไต่สวน และทำความเข้าใจให้เสร็จสิ้นภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง แต่งตั้งคณะผู้พิพากษาอาจขยายระยะเวลาให้เท่าที่จำเป็นได้

ในกรณีที่คณะกรรมการไต่สวน มีมติว่าข้อกล่าวหาอันเป็นคดีอาญาต่อกรรมการ ป.ป.ช. นั้น มีมูลหรือมีมติว่ากรณีมีมูลน่าเชื่อว่ากรรมการ ป.ป.ช. ร่ำรวยผิดปกติ ให้คณะกรรมการไต่สวนส่งรายงานพร้อมทั้งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่ไปยังอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาล

ให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีตามความเห็นของคณะกรรมการไต่สวนภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องตามวรรคหนึ่ง

การยื่นฟ้องเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาตามวรรคสามย่อมกระทำไม่ได้ ถ้าได้ฟ้องภายในอายุความให้นำบทบัญญัติในหมวด 2 และหมวด 3 มาใช้บังคับในการดำเนินคดีตามหมวดนี้ด้วย โดยอนุโลม

มาตรา 43 ในกรณีที่คณะกรรมการไต่สวนเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูลให้คณะกรรมการไต่สวนส่งรายงานพร้อมทั้งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่ไปยังองค์คณะผู้พิพากษาเพื่อดำเนินการต่อไป

หากองค์คณะผู้พิพากษาเห็นว่าพยานหลักฐานที่คณะกรรมการไต่สวนรวบรวมยังไม่เพียงพอที่จะมีคำสั่งในเรื่องนี้ อาจกำหนดให้คณะกรรมการไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานเพิ่มเติมภายในระยะเวลาอันสมควรก่อนมีคำสั่งก็ได้

หากองค์คณะผู้พิพากษาเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้พิพากษายกคำร้องขอ แต่หากองค์คณะผู้พิพากษาเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ให้ส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อยื่นฟ้องต่อศาล และให้นำมาตรา 42 วรรคสามถึงวรรคห้า มาใช้บังคับ โดยอนุโลม

มาตรา 44 ในการพิจารณาพิพากษาให้องค์คณะผู้พิพากษาดำเนินการไต่สวนหาข้อเท็จจริง และพยานหลักฐานเพิ่มเติมตามที่เห็นสมควร เพื่อพิสูจน์ความเป็นจริงตามคำร้องขอให้ดำเนินคดี

โดยไม่ผูกมัดกับเหตุผลหรือพยานหลักฐานที่ปรากฏในคำร้องขอให้ดำเนินคดี หรือในการไต่สวน หรือความเห็นของคณะกรรมการไต่สวน หรือในการดำเนินคดีของอัยการสูงสุด

หมวด 5 การบังคับคดี

.....

มาตรา 45 การบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีให้เป็นไป ตามมาตรา 18 คำพิพากษาและคำสั่งตามวรรคหนึ่งให้เป็นที่สุด

บทเฉพาะกาล

.....

มาตรา 46 คดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลที่ค้างพิจารณาอยู่ในศาลอื่นในวันที่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ให้คงพิจารณาพิพากษาต่อไปจนเสร็จและมีให้ถือ ว่าเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจศาลนี้

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ชวน หลีกภัย

นายกรัฐมนตรี

หมายเหตุ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้มีแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในศาลฎีกา และมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งหน้าที่ ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตาม กฎหมายอื่น รวมทั้งบุคคลอื่นที่เป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดทางอาญาดังกล่าว ด้วย ดังนั้น จะต้องดำเนินการจัดตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกา และ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีพิจารณา ตลอดจนการบังคับคดีในการดำเนินคดีดังกล่าว เพื่อให้เป็นไปตาม บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(อม.๑๓)

คำร้อง



คดีหมายเลขดำที่ อม. ๖ / ๒๕ ๕๕

คดีหมายเลขแดงที่ อม. / ๒๕

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

วันที่ ๑๖ เดือน พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕ ๕๕

ระหว่าง { อัยการสูงสุด โจทก์/ผู้ร้อง
นายจิรายุ จรัสเสถียร กับพวกรวม ๒ คน จำเลย/ผู้คัดค้าน

ข้าพเจ้า นายวิเชียร วัชรียะประสิทธิ์ อัยการสูงสุด โจทก์
เชื้อชาติ ไทย สัญชาติ ไทย อาชีพ รับราชการ เกิดวันที่ -
เดือน - พ.ศ. - อายุ ๕๔ ปี อยู่บ้านเลขที่ สำนักงานอัยการสูงสุด หมู่ที่ -
ถนน หน้าทับแพย ตรอก/ซอย - ตำบล/แขวง พระบรมมหาราชวัง
อำเภอ/เขต พระนคร จังหวัด กรุงเทพมหานคร โทรศัพท์ ๐ ๒๒๒๒๘๑๒๑

ขอยื่นคำร้องมีข้อความตามที่กล่าวต่อไปนี้

ข้อ ๑. คดีนี้โจทก์ได้ยื่นฟ้องจำเลยทั้งสองต่อศาลแล้วในวันนี้ โจทก์ได้ออกคำสั่งให้ นายชัยพร

สว่างวรชาติ นายสมศักดิ์ สิริโรส นายภาณุพงษ์ ไซตีสัน นายชูเกียรติ ขโลธร และนายอัมพร เหลียงน้อย

พนักงานอัยการ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจดำเนินคดีนี้

แทนโจทก์ รายละเอียดปรากฏตามคำสั่งของโจทก์ท้ายคำร้องนี้ ขอศาลได้โปรดอนุญาตด้วย

ควรมิควรแล้วแต่จะโปรด

หมายเหตุ ข้าพเจ้ารอฟังคำสั่งอยู่ ถ้าไม่รอฟังให้ถือว่าทราบแล้ว

ผู้ร้อง



ผู้ร้อง
(นายชัยพร สว่างวรชาติ)



ผู้เรียง
(นายฉัมพร เหลียงน้อย)



ผู้พิมพ์
(นางสาวธนวัน ไกล่ชิด)

คำสั่งสำนักงานอัยการสูงสุด

ที่ 526/๒๕๔๔

เรื่อง ให้พนักงานอัยการดำเนินคดีเฉพาะเรื่อง


อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ.๒๔๙๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ.๒๕๐๒ ประกอบกับมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.๒๕๓๔

อัยการสูงสุดมีคำสั่งให้ นายชัยพร สว่างวรชาติ อัยการพิเศษฝ่าย นายสมศักดิ์ ติโรธ อัยการอาวุโส นายภาณุพงษ์ โชติสิน อัยการผู้เชี่ยวชาญ นายชูเกียรติ ชโลธร อัยการผู้เชี่ยวชาญ และ นายอัมพร เหลียงน้อย อัยการผู้เชี่ยวชาญ สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจดำเนินคดีอาญาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คดีระหว่าง อัยการสูงสุด โจทก์ นายจิรายุ จรัสเสถียร จำเลยที่ ๑ นายณรงค์ศักดิ์ เสงไชยศรี จำเลยที่ ๒ ฐานความผิด เป็นเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ช่มชังใจและจงใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองและผู้อื่น ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานในการใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบ ช่มชังใจและจงใจเพื่อให้บุคคลใดมอบให้หรือหามาให้ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองและผู้อื่น เป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด และปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต

โดยให้มีอำนาจดำเนินคดีดังกล่าวไปจนถึงที่สุด

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๔๔ เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน พ.ศ.๒๕๔๔


(นายวิเชียร วิริยะประสิทธิ์)

อัยการสูงสุด



รายงานการคดี

อัยการสูงสุด โจทก์

ระหว่าง { นายจิรายุ จรัสเสถียร กับพวก จำเลย

องค์คณะผู้พิพากษา ผู้นั่งพิจารณา

วันที่ 7 เดือน ธันวาคม พุทธศักราช ๒๕ 2544

นี้คดีฟ้องวันนี้ โจทก์ ผู้รับมอบอำนาจจำเลยที่ 1 และจำเลยที่ ๒ มาศาล

องค์คณะผู้พิพากษาได้พิจารณาคำฟ้องของโจทก์แล้วเห็นว่า เป็นคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลฎีกาแผนก

คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมือง พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาอาชญากรรมของผู้ดำรง

ตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 9(1)(2) คำฟ้องของโจทก์มีข้อความครบถ้วนถูกต้องตามข้อกำหนด

เกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 8

จึงให้รับฟ้องของโจทก์ไว้พิจารณาต่อไป ส่วนที่จำเลยที่ 1 ยื่นคำร้องว่าการสอบสวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ที่คัดออกกฎหมายนั้น เป็นเรื่องที่จะต้องกล่าวไว้ในชั้นคำเนินกระบวนการพิจารณา ซึ่งองค์คณะผู้พิพากษาจะได้

วินิจฉัยในคำพิพากษาต่อไป ไม่อาจนำมาพิจารณาในชั้นรับฟ้องได้

องค์คณะผู้พิพากษาได้กำหนดวันพิจารณาครั้งแรกวันที่ 18 เดือนนี้ เวลา 9.00 น. 182

และได้อนุญาตให้ประกันตัวจำเลยที่ 2 ไป ในวงเงิน 500,000 บาท

อนึ่ง องค์คณะผู้พิพากษาได้มีคำสั่งอนุญาตให้นายชัยพร สว่างวรชาติ นายสมศักดิ์ สีโรรส นายภานุพงษ์

โชติสิน นายชูเกียรติ จโลธร และนายอัมพร เหลียงน้อย มีอำนาจดำเนินคดีนี้แทนโจทก์ได้ตามคำร้องฉบับลงวันที่

16 พฤศจิกายน 2544 ของโจทก์

นายอัมพร เหลียงน้อย

ผู้ต้องหา

สำนักงานอัยการจังหวัดนนทบุรี ถนนนนทบุรี 1 อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี

(นายชัยพร สว่างวรชาติ)

อัยการพิเศษฝ่ายสัญญาและทรัพย์สิน

ปฏิบัติราชการในตำแหน่ง

อัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญา ทำหน้าที่ดำรงตำแหน่งอัยการ

๗ ๘.๑. ๒๕๔๔



รายงานการประชุม
 ๑
 คณะกรรมการวัฒนธรรม
 ๑
 พุทธศักราช 2540
 ๑

ครั้งที่ 25.....

วันที่ 23 เดือน กรกฎาคม พ.ศ. 2540.....

เริ่มประชุมต่อเวลา ๑๙.๑๐ นาฬิกา

ประธานสภาว่างรัฐธรรมนูญ : ท่านสมาชิกผู้มีเกียรติที่เคารพ
บัดนี้ก็ได้เวลานัดที่จะพิจารณาต่อจากเมื่อตอนเย็น เมื่อตอนเย็นสภาได้พิจารณา
จบหมวด ๙ ต่อไปจะเป็นการพิจารณาหมวด ๑๐ หัวข้อว่าด้วยการตรวจสอบ
การใช้อำนาจรัฐ เชิญคณะกรรมการเข้าประจำที่

(คณะกรรมการเข้าประจำที่)

ประธานสภาว่างรัฐธรรมนูญ : เชิญท่านเลขาธิการสภาว่างรัฐธรรมนูญ
ดำเนินการครับ

นายพิฑูร พุ่มพิริย (ผู้ช่วยเลขาธิการสภาว่างรัฐธรรมนูญ ปฏิบัติหน้าที่
แทนเลขาธิการสภาว่างรัฐธรรมนูญ) : หมวด ๑๐ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ
ไม่มีการแก้ไข

ส่วนที่ ๑ การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ไม่มีการแก้ไข

มาตรา ๒๘๙ คณะกรรมการคงไว้ตามร่างเดิมดังนี้ ผู้ดำรงตำแหน่ง
ทางการเมืองดังต่อไปนี้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส
และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง

(๑) นายกรัฐมนตรี

(๒) รัฐมนตรี

(๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๔) สมาชิกวุฒิสภา

(๕) ข้าราชการการเมืองอื่น

(๖) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

บัญชีตามวรรคหนึ่งให้ยื่นพร้อมเอกสารประกอบ ซึ่งเป็นสำเนาหลักฐาน
ที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดงรายการ
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อรับรอง
ความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้าด้วย

มาตรานี้มีผู้สงวนคำแปรญัตติ

๑๓๒

ร ๒๕/๒๕๔๐ (เป็นพิเศษ)

เขาวภา ๖๓/๒

นายพิฑูร พุ่มหิรัญ (ผู้ช่วยเลขาธิการสภาข้าราชการรัฐธรรมนุญ ปฏิบัติหน้าที่แทนเลขาธิการสภาข้าราชการรัฐธรรมนุญ) : มาตรา ๒๔๓ คณะกรรมการการแก้ไขเป็นดังนี้ ในกรณีที่มีการยื่นบัญชีเพราะเหตุที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดพ้นจากตำแหน่งหรือตาย ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น แล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบ รายงานดังกล่าวให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่งผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป

มาตรานี้มีกรรมการสงวนความเห็นและผู้สงวนคำแปรญัตติ

ประธานสภาข้าราชการรัฐธรรมนุญ : เชิญกรรมการคณิต

ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร (กรรมการ) : ท่านประธานครับ มาตรานี้ผมได้สงวนคำแปรญัตติไว้ และได้ปรึกษากับคณะกรรมการทุกคนแล้ว กังขา ก็จะแก้ในวรรคสองเป็นอย่างนี้ว่า ผมขออนุญาตอ่านเฉพาะวรรคสองนะครับ ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่งผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่ พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาคำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป-----

นี่เหตุผลก็คือว่าอัยการสูงสุด ผมพูดต้องขอประทานโทษ บังเอิญผมก็เป็นอัยการ
สูงสุดในขณะที่ แต่ไม่ได้พูดเพราะเหตุว่าเอาตำแหน่งมาพูดนะครับ พูดในหลักการว่า
อัยการสูงสุดนั้นก็ เป็นข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกระบวนการยุติธรรม การที่บัญญัติฯ ไว้ใน
ร่างฯ เดิมก็จะทำให้อัยการสูงสุดนั้นเป็นประหนึ่งบุรุษไปรษณีย์ที่ไม่สามารถที่จะมี
ความเห็นใด ๆ นอกเหนือไปจากที่เขียนนั้นไว้ ซึ่งมันผิดหลัก เพราะโดยหลักการแล้ว
ผู้ดำรงตำแหน่งอย่างนี้ก็ควรจะได้รับควมไว้วางใจในระดับที่สูง จริง ๆ แล้ว
คณะกรรมการ ป.ป.ช. นี้ก็เป็นการทำโดยคณะกรรมการ ซึ่งในคณะกรรมการนั้น
ก็อาจจะมีเสียงไม่เป็นเอกฉันท์ได้ เพราะฉะนั้นการที่เสียงไม่เป็นเอกฉันท์ก็ยิ่งจะ
ทำให้เห็นได้ว่า ถ้าอัยการสูงสุดฟ้องคดีไปโดยอย่างนั้นก็จะ เป็นสิ่งที่อาจจะไม่เกิด
ความเป็นธรรมแก่สังคม และโดยเฉพาะคณะกรรมการที่ทำงานโดยคณะกรรมการ
ผมเรียนว่าจริง ๆ แล้วมันขาดก ะตรตรวจสอบที่ ผมต้องขอประทานโทษที่จะเรียก
เป็นภาษาอังกฤษว่า แอคเคาตะบิลิตี้ (Accountability) คือไม่รู้จะแอกเคานท์
(Account) ต่อใครถ้าผิดพลาดนะครับ แต่สำหรับตัวอัยการสูงสุดเองในปัจจุบัน
ตามที่ร่างรัฐธรรมนูญของเรานั้นก็มีการบวนการในการตรวจสอบที่สามารถจะ
เอาออกจากตำแหน่งได้หากว่าดำเนินการไม่ถูกต้อง เพราะฉะนั้นคณะกรรมการ
ก็ได้พิจารณาแล้วก็ขอแก้ไขไปตามที่ผมได้เขียนรายงานมาสักครู่ ขอขอบคุณครับ

(การประชุมดำเนินมาถึงตอนนี้ นายอุทัย พิมพ์ใจชน ประธานสภาร่าง
รัฐธรรมนูญ ได้ลงจากบัลลังก์ โดยมอบให้ ศาสตราจารย์กรมล ทองธรรมชาติ
รองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ คนที่หนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่แทน)

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ : เชิญคุณเสวีครับ

นายเสวี สุวรรณพานนท์ : ท่านประธานครับ ถ้าอาจารย์ธรรมนูญ
ขอสงวนไว้ ผมขอให้อาจารย์ธรรมนูญก่อนครับ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ : เชิญอาจารย์ธรรมนูญ
ก่อนเลยครับ

นายธรรมนูญ ลัดพลี : ขอขอบคุณครับ ท่านประธานที่เคารพ ผมก็
ความจริงยังไม่มีทาง แต่มีคนมาอาศัยเกาะอยู่บ้างแล้ว ต้องขอขอบคุณครับ
คือในเรื่องนี้กระผมได้ขอแปรญัตติไว้ มันมีเหตุผลทางด้านเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญ
โดยตรงด้วย แล้วก็ทางด้านกฎหมายอาญาด้วย คือกระผมขออนุญาตท่านประธานอ่าน
ในเรื่องนี้ตามร่างฯ ก็คงถูกต้องนะครับ ในกรณีวรรคสอง ผมเอามาวรรคสองเลย
เพื่อย่นเวลา ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง เดิมไม่มีผู้ดำรง
ตำแหน่งนี้ร่างฯ เขามาเติมใหม่ ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

๑๓๔

ศร ๒๕/๒๕๕๐ (เป็นพิเศษ)

วิรุภัย ๒๕/๒

ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งเอกสารทั้งหมด
ที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อคณะตุลาการ
อาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป แต่ตอนนี้ปรากฏว่าในร่างฯ ของ
กรรมการเองได้แก้คณะตุลาการเอาออก เหลือแต่ว่า ศาลฎีกาแผนกคดีอาญา
ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ซึ่งถ้าเปิดประเด็นไว้จะต้องมาแปรฯ กันตรงนี้
อีกเรื่องหนึ่ง แต่เอาเฉพาะเรื่องแรกนะครับ เพียงแต่ปรากฏว่าผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้น
ผิดปกติ เพียงแต่ปรากฏว่าเท่านั้นว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ เขาอาจจะถูกลอตเตอรี่
หรือเดินไปเก็บเงินตกได้ที่ไหนบ้างก็ไม่รู้ ทางนี้ก็ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช.
ส่งเอกสารไปเลย อัยการสูงสุดก็ฟ้องคดีไปเลย ผมฟังดูแล้วก็ตกใจเหมือนกัน
เราอุตส่าห์ร่างฯ จัดทำร่างรัฐธรรมนูญนี้ตอนแรก ๆ พูดถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคล
ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อะไรต่าง ๆ นี้ พอเขารวขึ้นมาก็เอาเรื่องเขา เขาก็
เอาเรื่องเขา เดินเขาเบื่อก็เอาเรื่องเขา เดินตรงก็เอาเรื่องเขา เขารู้สึก
เมืองนี้ไม่น่าอยู่เสียแล้ว อยู่ได้เฉพาะคนออกกฎหมายเท่านั้นเอง -----

อย่างไรก็ตามเมื่อมันมีการขัดแย้งในแง่กฎหมายนั้น ป.ป.ป. ก็ได้ทำบันทึก
 ๗๗ นายกรัฐมนตรี ในขณะที่ให้ส่งเรื่องไปยังกฤษฎีกาตีความครับ
 กฤษฎีกาก็ตีความว่า อัยการต้องฟ้องนะครับ ข้อเท็จจริงมีเพียงแค่นี้ครับ
 เรื่องอื่น ๆ นั้นผมไม่ทราบครับ กระแสการเมืองอะไรต่าง ๆ นั้น ผมไม่ทราบ
 หากจะขอเรียนในฐานะที่ผมเป็น ป.ป.ป. คนหนึ่งที่ทราบเรื่องเพียงแค่นี้ครับ
 ประธานครับ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาข้าราชการธรรมนุญ : เชิญท่านบวรศักดิ์
 ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (กรรมการ) : ท่านประธาน
 ทราบครับ ผม บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ในฐานะกรรมการนะครับ ด้วยความเคารพ
 ทนกรรมการ ท่านรองประธานคดีนะครับ ผมเองไม่ออกเสียงในญัตติ
 สักครั้งนะครับ แต่ขอกราบเรียนชี้แจง ๒ ประเด็นครับ

ประเด็นแรกก็คือว่า ร่ำรวยผิดปกตินี้เป็นอาญาหรือเป็นแพ่ง มันไม่ใช่
 ฎีกาทั้งแพ่งครับ เป็นคดีในกฎหมายมหาชน บ้านเรารู้จักว่าถ้าอาญาแล้ว
 มีโทษประหารชีวิต จำคุก ปรับ ทรัพย์สิน ถ้าเป็นแพ่งละก็เป็นเรื่องอื่นที่
 โทษเหล่านี้ แต่ว่าท่านประธานครับ อาญาต้องใช้วิธีพิจารณาความอาญา
 พิสูจน์จนสิ้นสงสัยแล้วยกประโยชน์ให้จำเลย แพ่งต้องใช้วิธีพิจารณาความแพ่ง
 แล้วศาลเชื่อซึ่งน้ำหนักพยานเอา ทั้ง ๆ ที่อาจจะพิสูจน์ไม่ได้จนสิ้นสงสัย
 ทรัพย์หรือคดีร่ำรวยผิดปกติในทาง ป.ป.ป. ที่เป็นอยู่ในกฎหมายปัจจุบันก็คือ
 ธรรมนูญฉบับนี้ก็คือ เป็นคดีในกฎหมายมหาชนครับ คดีในกฎหมายมหาชน
 ภาครัฐได้อย่างไรว่าร่ำรวยผิดปกติ ก็รู้ได้โดยวิธีการที่ให้แสดงบัญชีทรัพย์สินแล้ว
 เมื่อหันตำแหน่งหรือถูกกล่าวหาขึ้นมา ก็เอาบัญชีทรัพย์สินนั้นแหละมาตรวจสอบ
 ทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในเวลาที่ถูกตรวจสอบอีกครั้งหนึ่ง ถ้าอธิบายได้ถึง
 ไปของทรัพย์สินไม่ร่ำรวยผิดปกติครับ แต่ถ้าอธิบายไม่ได้เมื่อไร ตรงนั้นแหละ
 ยผิดปกติ เมื่อร่ำรวยผิดปกติแล้วกฎหมาย ป.ป.ป. ก็ผลกระทบการพิสูจน์ว่า
 ต้องพิสูจน์ที่มาว่าคุณได้มาโดยชอบอย่างไร ถ้าได้มาด้วยการไปซื้อหุ้นแล้ว
 เงินราคา ร่ำรวยตามปกติ แต่ถ้าอธิบายไม่ได้ ก็ร่ำรวยผิดปกติ เมื่อร่ำรวย
 แล้ว ในระบบปัจจุบันนี้ที่ตลาด พลาดเพราะว่า ให้ไปฟ้องที่ศาลแพ่ง เอา
 ไปใช้ ไม่คุ้มครองสิทธิผู้ต้องหาเลย ไม่คุ้มครองสิทธิผู้ซึ่งถูกหาว่าร่ำรวยผิดปกติ
 ครับ แต่ในร่างฯ ของกรรมการนั้น ยึดถือเทียบเคียงว่า เมื่อการร่ำรวย
 ที่นั้นจะต้องทำให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ใกล้เคียงที่สุดกับการริบทรัพย์

ในคดีอาญา จึงควรต้องขึ้นศาลที่มีเขตอำนาจในคดีอาญา และใช้วิธีพิจารณา
ความอาญานั้นแหละครับ บังคับเพื่อคุ้มครองคนที่ถูกกล่าวหา ไม่ใช่ใช้ วิ.แพ่ง
อย่างในปัจจุบัน ลักษณะของคดีในกฎหมายมหาชนท่านองนี้ไม่ใช่คดีริบทรัพย์
ในทางอาญา แต่ใกล้เคียงกับการริบทรัพย์ จึงต้องให้ขึ้นศาลที่มีเขตอำนาจ
ในคดีอาญา ซึ่งตามร่างฯ นี้คือศาลฎีกาแผนกคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง
แล้วใช้วิธีพิจารณาความอาญานั้นแหละครับพิสูจน์ให้สิ้นสงสัย ซึ่งในกรณีนี้คนที่จะต้อง
ฟ้องนี่นะครับ คืออัยการต้องพิสูจน์แล้วนะครับ ในชั้น ป.ป.ป. ตัวผู้ถูกหาว่า
ร่ำรวยผิดปกติเป็นผู้พิสูจน์ แต่ในชั้นไปฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญานี้ อัยการต้อง
เป็นคนฟ้องครับ เพราะฉะนั้นสรุปอีกทีหนึ่ง คดีนี้ไม่ใช่คดีอาญา เป็นคดีทางกฎหมาย
มหาชน แต่ใกล้เคียงกับการริบทรัพย์ จึงควรขึ้นศาลคดีอาญาการเมืองและใช้
วิธีพิจารณาความอาญา -----

สร ๒๕/๒๕๔๐ (เป็นพิเศษ)

เบญจวรรณ ๗๒/๑

ประเด็นที่ ๒ คือเรื่องอัยการนี้ครับ มีหลายท่านอาจจะสงสัยว่าทำไมไม่ให้ ป.ป.ป. ท้องคดีเอง หลักมันก็มีง่าย ๆ ครับ ป.ป.ป. ปัจจุบันหรือ ป.ป.ป. แห่งชาติก็ตาม ไม่มีความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีอาญาคดีอาญาที่มีความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีอาญานั้นคือ อัยการแผ่นดินแล้วผู้ดำรงตำแหน่งสูงสุดในฐานะพนักงานอัยการ คืออัยการสูงสุด ซึ่งต้องมาดูแลคนเหล่านี้ซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูง จะเอาพนักงานอัยการธรรมดาไปฟ้องไม่ได้ครับ ในกรณีการนั้นเถียงกันเป็นชั่วโมงแล้วเดี๋ยวในร่างฯ ที่กรรมการยกร่างฯ เสนอผ่านมา ท่านประธานครับ ถ้าจะกฎหมายหลักไปดูมาตรา ๒๕๕ คณะกรรมการยกร่างฯ ได้ให้อัยการสูงสุดตำแหน่งนะครับ ไม่ใช่ศาสตราจารย์ดอกเตอร์คณิต ณ นคร นะครับ เรามักจะปนกันระหว่างคนกับตำแหน่ง ไม่ใช่ นะครับ ตำแหน่งอัยการสูงสุดนั้นกรรมการยกร่างฯ ได้ให้เป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. นี่นะครับโดยตำแหน่งเพื่อให้ท่านรู้ เรื่องการสืบสวนสอบสวนมาตั้งแต่ต้น ส่วนนอนตรงไหน ท่านจะได้ทั้งได้ทั้งทำให้สมบูรณ์ หอ ป.ป.ช. ลงมติแล้วอัยการสูงสุดก็รับไปดำเนินคดีได้เลย แต่ในกรณีการแปรญัตติครับ แม้ว่าเลขานุการจะท้วงติงเพียงใดว่าความจำเป็นของการที่มีอัยการสูงสุด ซึ่งเป็นตำแหน่งที่ทำในนามแผ่นดิน ไม่ใช่ นายคณิต ณ นคร ไม่ใช่ นายสุชาติ ไตรประสิทธิ์ จะต้องอยู่ในนี้กรรมการฝ่ายข้างมากคัดออกครับ เมื่อคัดออกก็ไม่รู้จะทำอย่างไร มันก็มีทางเบี่ยงออกทางเดียวเท่านั้นเวลานี้ ก็คือว่าการที่ ป.ป.ช. พิจารณาอย่างไรแล้วก็ต้องส่งให้อัยการดำเนินคดีอยู่ที่นั่นแหละ เพราะถ้าให้ ป.ป.ช. ดำเนินคดีอาญาในศาลคดีอาญาการเมือง ขอประทานโทษในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น รับรองครับ หลุดทุกราย ก็ด้วยเหตุนี้เองครับที่ต้องเชิญให้อัยการสูงสุดเป็นผู้ดำเนินคดี แต่ว่าท่านกรรมการคณิตท่านติดใจอยู่จุดหนึ่งครับว่า ควรจะให้อำนาจกับอัยการสูงสุดนั่นเองพิจารณาสำนวนที่ส่งมาด้วยเรื่องนี้ละครับ ที่จะมีทางออกเป็นตรงกลางอย่างไร ที่ไม่เสียหายกับกระบวนการดำเนินคดีอาญาหรือคดีร่ำรวยผิดปกติในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ท่านประธานครับ เป็นไปได้ว่า อาจจะเป็นไปได้ นะครับ ผมคิดดั่ง ๆ ในฐานะส่วนตัวแล้วนะครับที่นี้ ว่าการให้อัยการใช้ดุลยพินิจเด็ดขาด หลายท่านก็เห็นด้วย อย่างท่านกรรมการสุจิต ให้ ป.ป.ป. ส่งไปเลย อัยการสูงสุดไปจะไม่เห็นด้วย เป็นไปได้ไหมครับ ที่ให้มีกระบวนการที่ทั้ง ๒ หน่วยงานนี้

๑๕๑

สร ๒๕/๒๕๔๐ (เป็นพิเศษ)

เบญจวรรณ ๗๒/๒

เหมือนกับรับมาจากตำรวจ แล้วส่งไม่ฟ้องเลย จบ ยุติตรงนี้ครับมันเป็นทางออกตรงกลาง ตรงกลางที่อาจจะต้องส่งไปส่งมา ส่งไปส่งมาอยู่ระดับหนึ่ง จนสำนวนเป็นที่พอใจแก้อัยการสูงสุดแล้วต้องฟ้อง ท่านประธานครับ ข้อสังเกตข้อสุดท้ายครับ ป.ป.ช. ที่จะประสบความสำเร็จในอนาคตนี้นะครับ จะต้องมีการคดีซึ่งควรจะฟ้องเอาอัยการที่เกษียณอายุราชการมาทำในกองคดีนั้น เพราะว่าถ้าไม่อย่างนั้นแล้วกระบวนการทั้งหมดนี้ล้มเหลวครับตรวจสอบเสร็จ พอส่งไปอัยการ อัยการถูกบังคับให้ฟ้องก็ฟ้องไป ศาลยก พอครั้งไม่ฟ้องให้ใช้ดุลยพินิจก็อาจจะมีปัญหาได้อย่างที่เกิดขึ้นในอดีต ขอขอบคุณครับ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ : อาจารย์แก้วสรร จะมีข้อสังเกตอะไรไหมครับ

นายแก้วสรร อติโพธิ : ผมขอเรียนถามนะครับว่า ในมาตราที่เราเจอภายในหน้านั้นครับ มาตรา ๓๐๒ มาตรา ๓๐๓ กรรมาธิการก็ได้เติมมา แล้วมีปัญหาในลักษณะเดียวกันอีกว่าอัยการสูงสุดจะต้องฟ้องตามคำวินิจฉัยของ ป.ป.ช. หรือไม่ ผมขอที่จะอภิปรายในส่วนนี้อยู่

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ : เอาไว้ส่วนนั้น

นายแก้วสรร อติโพธิ : แล้วถ้ามติต่างกันผมยังอภิปรายอีกนะครับ หรือว่าท่านจะอนุโลมว่า ในเมื่อเป็นปัญหาเดียวกันเสียทีเดียวจะดีกว่าไหมครับ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ : เอาตอนนี้ดีกว่าครับ เพราะว่ามันคนละมาตราครับ

นายแก้วสรร อติโพธิ : แต่มันหลักเดียวกันนะครับท่าน

พ.ศ. ๒๕/๒๕๕๐ (เป็นพิเศษ)

วันปี ๗๓/๑

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาว่างรัฐธรรมนูญ : จะเอาไว้
พูดถึงมาตรานี้นะครับ แล้วก็ครับค่อยว่ากัน อาจารย์พนัสจะมีอะไร คงลงมติได้
แล้วนะครับ

นายพนัส ทัศนียานนท์ : เดียวครับ กระทบขอติดพันนิดหน่อย
เพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องนะครับ เพราะเรื่องนี้เป็นเรื่องที่ต้องเข้าใจใหม่
ทุก ๆ กระทบก็ขอขอบพระคุณท่านเลขาธิการคณะกรรมการเป็นอย่างไร
ครับ ที่ได้กรุณาอธิบายเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของมาตรา ๒๙๓
พรรคสองนั้นนะครับ กระทบไม่ขัดข้องนะครับ ถ้าหากว่าจะเขียนให้ชัด ๆ
กรณีที่ว่ารายมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติในะครับ กระบวนการในพรรคสองนี้
เป็นเรื่องของการที่จะยึดหรือริบทรัพย์สินเขา การเขียนไว้เช่นนี้ในฐานะที่
กระทบเองเป็นอดีตนักกฎหมายอาญานะครับ ขณะนี้กระทบเป็นนักกฎหมายอะไร
ก็ทราบ อาจจะมีจ่ายนะครับ เพราะฉะนั้นในความเข้าใจของนักกฎหมาย
อาญานั้น ถ้าบอกว่าฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญา ความเข้าใจมันก็คือ
ลงให้ลงโทษทางอาญา คือโทษจำคุก โทษปรับอะไรก็แล้วแต่ครับ แต่ที่
ท่านเลขาธิการคณะกรรมการได้กรุณาอธิบายว่าคดีนี้เป็นคดีมหาชนก็ว่ากัน
มันชัด ๆ ว่าเป็นคดีมหาชนครับ แล้วก็วัตถุประสงค์การดำเนินคดีอันนี้
ก็จะริบทรัพย์สินเขาหรือยึดทรัพย์สินเขาให้ตกเป็นของแผ่นดิน และต้องการที่จะ
ไปดำเนินคดีในศาลส่วนอาญา ซึ่งอันนี้เป็นเรื่องซึ่งตรงกันข้ามกับที่กระทบ
ถามมาว่า เรื่องการริบทรัพย์สินอย่างนี้เรามีกฎหมายของ ป.ป.ส. ปราบปราม
แล้วแต่ให้โทษนี้ การริบทรัพย์สินซึ่งเราไปเอามาตามแบบของอเมริกาเขา
เขาเรียกว่า ซิวิล ฟอร์ ท्रेसเชอร์ (Civil for treasure) ขออนุญาต
ใช้ภาษาอังกฤษ แปลว่า การริบทรัพย์สินในทางแพ่ง เหตุผลที่เขาให้ริบทรัพย์สิน
ในทางแพ่งนี้ทั้ง ๆ ที่มันเป็นโทษทางอาญา เพราะเหตุว่าถ้าจะให้ใช้กระบวนการ
พิจารณาอาญานั้น การพิจารณาพิสูจน์นี้มันจะตกหนักอยู่กับทางฝ่ายโจทก์มากนะครับ
และทางฝ่ายจำเลยซึ่งมีการเตรียมการมาเป็นอย่างดีแล้วจะมีการยกย้ายถ่ายเท
ก็จะพิสูจน์ให้สิ้นสงสัยเลยว่าทรัพย์สินใด ๆ เขาได้มาโดยไม่ชอบนี้ ทำให้เกิด
ว่ารายผิดปกตินี้จะพิสูจน์จนถึงสิ้นสงสัยนั้นมันทำไม่ได้ เขาเลยเอามาให้
เป็นเรื่องของทางแพ่งนะครับ เพราะฉะนั้นไม่ใช่เป็นเรื่องทางอาญานะครับ
เหตุนี้ถึงต้องใช้วิธีพิจารณาคดีในทางแพ่งเพื่อให้การพิจารณาพิสูจน์นั้นมันเป็น
ง่ายกว่านี้หน้าหนักคำพยาน ว่าพอที่จะเชื่อได้ว่ามันได้ทรัพย์สินนี้โดยไม่สุจริตทำ
แล้วอันนี้มาผิดปกติก็รับได้แล้วนะครับ เพราะฉะนั้นมันอาจจะเป็นคนละส่วนกัน

๑๕๓

ที่ ๒๕/๒๕๕๐ (เป็นพิเศษ)

วันที่ ๗๓/๒

ผู้ต้นฉบับ เพราะฉะนั้นนี่คือความเข้าใจของกระผม แล้วกระผมเชื่อว่าในการ
 ที่เรากำหนดเรื่องนี้ไว้ในกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบ
 พงราชการในปัจจุบันนี้ก็คงเอาแนวความคิดอันนี้มา แต่กระผมไม่ทราบว่า
 มาจากแหล่งไหนนะครับ ถ้าเป็นแหล่งที่กระผมเข้าใจนั่นมันคือตรงนั้น เพื่อที่จะ
 ื่องการให้สามารถที่จะยึดทรัพย์สินของผู้กระทำความผิดนี้ซึ่งมีการวางแผน
 ึ่งลักษณะอาชญากรรมองค์กรนี้นะครับ ที่จับได้ไล่ทันได้ก็คือความเข้าใจ
 ึ่งกระผม เพราะฉะนั้นสำหรับในเรื่องนี้ถ้าหากทำให้ชัดเจนอย่างนั้นเสีย
 ึ่งผมไม่ติดใจ แต่กระผมมีข้อสังเกตต่อไปนิดหนึ่งว่า สำหรับเรื่องอย่างนี้
 ึ่งเมื่อทางกรรมการ ป.ป.ป. นี้สามารถที่จะหาพยานหลักฐานมา และสามารถ
 ึ่งบอกได้ว่านี่มีหลักฐานพอที่จะพิสูจน์ได้ว่า บุคคลคนนี้ร้ายขึ้นมาผิดปกติ
 ึ่งทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้นมาผิดปกติ แล้วการที่จะไปดำเนินคดีต่อศาลก็เพียงแค่
 ึ่งผู้ฟ้องเพียงแค่นั้นนะครับ ซึ่งมันไม่น่าจะต้องไปอาศัยความชำนาญพิเศษอะไร
 ึ่งอัยการ กระผมคิดว่าให้ทาง ป.ป.ป. หรือ ป.ป.ช. ที่จะเกิดขึ้นมานี้เป็นผู้
 ึ่งดำเนินคดีเสียเองจะดีที่สุดครับ เพราะว่าตัวเองก็รู้เรื่องดีที่สุด และที่สำคัญที่สุด
 ึ่งจะได้ต้องมี เมื่อเกิดผิดพลาดอะไรขึ้นมาจะครับท่านดำเนินคดีไปแล้วศาล
 ึ่งฟ้องนี้ถูกคนนั้นเขาฟ้องกลับนี้ ท่านก็จะได้รับผิดชอบตามหลัก แอ็คเคาน์ทะบิลิตี
 ึ่ง (accountability) ของท่านดอกเตอร์คณิตที่ว่ามา ซึ่งแปลเป็นภาษาไทยคือ
 ึ่งความรับผิดชอบในสิ่งที่ตัวเองได้กระทำลงไป ในขั้นนี้กระผมมีข้อเสนอ
 ึ่งเรื่องนี้ แต่ในขั้นที่จะไปถึงคดีอาญาจริง ๆ แล้วนี้ อันนี้กระผมก็เห็นใจ
 ึ่งรับว่าอาจจะต้องใช้อัยการซึ่งมีความชำนาญพิเศษในการดำเนินคดีอาญา

ท่านจะถามก็ต้องถามเฉพาะตรงที่ว่าพิจารณาตำแหน่งนี้ ท่านจะรับไหม ถ้าไม่รับ
ท่านก็ว่ามาไม่เห็นด้วยตรงไหน

นายพูนสวัสดิ์ พุทธศิริ : เพราะฉะนั้น ผมก็มีความเห็นว่าเมื่อเรา
ตรวจสอบแล้วไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีนั้นมันเป็นการบังคับนะครับ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาข้าราชการธรรมนุญ : เปลี่ยนแล้วนะครับ

นายพูนสวัสดิ์ พุทธศิริ : เปลี่ยนแล้วหรือครับ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาข้าราชการธรรมนุญ : ครับ เปลี่ยนแล้ว

นายพูนสวัสดิ์ พุทธศิริ : ขอประทานโทษครับ อย่างนั้นผมมาสาย
ไปครับขอบคุณครับ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาข้าราชการธรรมนุญ : เอาละครับ
ท่านประชุม คงไม่ต้องแล้วนะครับ ท่านจะอยู่ในฝ่ายไหนครับ

นายประชุม ทองมี (กรรมการ) : เพียงแต่ขอตั้งข้อสังเกต
แต่ว่ามีข้อความบัญญัติขึ้นมาใหม่ ท่านประธานที่เคารพ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาข้าราชการธรรมนุญ : คำว่า พิจารณา
นะครับ

นายประชุม ทองมี (กรรมการ) : ผมเข้าใจที่ท่านประธาน
ตั้งประเด็นนะครับก่อนที่จะไปใช้ถ้อยคำพิจารณา นั้น เมื่อคืนท่านเลขาฯ ได้เสนอ
หาจุดกลางระหว่างพนักงานอัยการกับพนักงาน ป.ป.ป. ผมก็อยากจะเสนออย่างนี้
ท่านประธานความจริงแล้วอยากจะทราบที่ประชุมผ่านท่านประธานไปยังที่
ประชุมท่านสมาชิกผู้ทรงเกียรติทั้งหลาย กรณีพิพาท กรณีที่ไม่มีความเห็นต้องกัน
ระหว่างพนักงานอัยการกับ ป.ป.ป. มันมีเรื่องใหญ่อยู่เรื่องอย่างที่ท่านอัยการ
สูงสุดได้พูดถึง คือการสอบสวนพนักงาน ป.ป.ป. นั้นไม่ใช่พนักงานสอบสวนตาม
พ.วิ.อาญา แต่เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายป้องกันและปราบปราม
ผู้ประพฤติผิดทุจริตมิชอบ เพราะฉะนั้นตามร่างฯ มาตรา ๒๕๓ ท่านประธาน
ถ้าเราพิจารณา เราตีความโดยละเอียดเราจะเห็นว่า ให้ประธานกรรมการ
ป้องกันและการปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้ง
รายงานการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องนะครับส่งไปเพื่อฟ้อง ศาลฎีกา
แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แล้วถ้าเรามาปรับบท
ท่านประธานที่เคารพ มาตรา ๒๕๓ ที่ร่างฯ ใหม่มาเสนอ โดยท่านกรรมการคดี
บอก ว่า ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งตามวรรคหนึ่งผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

๑๕๖

สร ๒๕/๒๕๔๐ (เป็นพิเศษ)

มลิวรรณ ๗๔/๓

ให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งเอกสารทั้งหมดที่
มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุด เพื่อพิจารณาดำเนินการ
ต่อศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป-----

- ๗๕/๑

เพราะฉะนั้นข้อความทั้งสองเราจะเห็นว่า การส่งเอกสารไปนั้นเพื่อ เพื่อนะครับ เพื่อให้ดำเนินคดี แต่ว่าขณะนี้มีปัญหาที่โต้เถียงกันระหว่างท่านอาจารย์สุจิต ขอนุญาตที่ต้องเอ่ยนาม กับท่านอัยการสูงสุด ท่านดอกเตอร์คณิต ณ นคร ที่มีปัญหาโต้แย้งกันนั้น เพราะว่าฝ่ายหนึ่งบอกว่าส่งไปต้องฟ้องตามกฎหมาย ป.ป.ป. อีกฝ่ายหนึ่งบอกว่าส่งไปนั้นผมยังไม่ฟ้องไม่ได้ เอกสารยังไม่พร้อม เอกสารข้อเท็จจริงต่าง ๆ จะต้องมีการสอบสวนต่อ ผมอยากจะให้ข้อเท็จจริงกับท่านสมาชิก ผู้ทรงเกียรติทั้งหลายได้ทราบว่า คดีที่เกิดขึ้นนั้นเนื่องจากว่าข้อเท็จจริงมันไม่สมบูรณ์ เมื่อข้อเท็จจริงไม่สมบูรณ์ก็มีการสั่งให้สอบ การสอบครั้งที่ ๑ ก็ไม่ได้ความ ครั้งที่ ๒ ก็ไม่ได้ความ เมื่อพยานหลักฐานครั้งที่ ๓ ก็ยังไม่ได้กรณีก็เลยสั่งไม่ฟ้อง ก็เกิดมีกรณีพิพาท ท่านประธานครับ อันนี้คือเหตุที่ต้องมาบัญญัติใน ป.ป.ป. ใหม่ขึ้นมา เพราะฉะนั้นผมอยากจะเสนอเพื่อป้องกันการขัดแย้งระหว่างองค์กรทั้ง ๒ องค์กร เพื่อดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรม เพื่อดำรงไว้ของผู้ที่ประพฤติมิชอบในวงราชการหรือผู้ทุจริตทั้งหลาย ถ้าหากจุดกลางตั้งกรรมการขึ้นมาทั้ง ๒ ฝ่าย ผมได้หารือแล้ว ถ้าสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการสูงสุดสั่งให้สอบเพิ่มเติมครั้งที่ ๑ ทาง ป.ป.ป. สอบให้ได้หรือไม่ ถ้าสอบให้ได้ก็สอบสอบให้ไม่ได้ก็ส่งสอบครั้งที่ ๒ ถ้าสอบให้ไม่ได้ ก็น่าจะหาจุดกลางว่าทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อขจัดปัญหา เพื่อป้องกันการเป็นปัญหาข้อพิพาทระหว่างสำนักงานอัยการสูงสุดกับ ป.ป.ป. เพราะฉะนั้นท่านประธานครับ ท่านเลขาฯ หากทางออกน่าจะตั้งองค์กรกลางหรือหน่วยงานกลางขึ้นมาระหว่าง ๒ หน่วยงาน ใช้ใหม่ครับ ๒ หน่วยงานนี้เพื่อตรวจสอบความสมดุลระหว่างพนักงานอัยการกับ ป.ป.ป. เพราะฉะนั้นผมอยากจะชวนมาตรา ๒๔๓ นี้ไว้ก่อน เพื่อไปพิจารณาพร้อมกันกับมาตรา ๓๐๓ ท่านประธานครับ เพราะว่ามันเกี่ยวพันกัน เพราะว่ามาตรา ๓๐๓ ในวรรคท้ายในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงานเอกสารความเห็นที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งให้ตามวรรคสี่ ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามที่ได้รับแจ้ง และมีมติว่ารายงานเอกสารความเห็นที่ส่งไปนั้นสมบูรณ์แล้ว และมีมติยืนยันดำเนินการฟ้องคดีให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องต่อไป เพราะฉะนั้นมาตรา ๒๔๓ ท่านประธานกับมาตรา ๓๐๓ นี้คงจะหนักกันไม่ได้ ผมอยากจะเสนอที่ประชุมให้เอา

๑๕๘

สร ๒๔/๒๕๔๐ (เป็นพิเศษ)

นิวรา ๗๔/๒

๒ มาตราไปมาประสานกันในการพิจารณาครับ ท่านประธานครับ และถ้าสมมติว่า
ขออนุญาตนิดเดียวครับ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาว่างรัฐธรรมนูญ : เลขานุการเขาจะมี
ข้อเสนอแล้วครับ

นายประชุม ทองมี (กรรมาธิการ) : ครับ ผมเสนอก่อนครับ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาว่างรัฐธรรมนูญ : อาจจะไปใกล้เคียง
กับของท่าน จะได้ยุติได้เลยครับ

นายประชุม ทองมี (กรรมาธิการ) : ท่านประธานไม่ให้ผมเสนอ
จะรู้ข้อเสนอผมได้อย่างไรละครับ ผมยังมีความเห็นด้วยอีกประการหนึ่งท่านประธาน
ด้วยความเคารพต่อท่านประธาน ผมยังมีความเห็นด้วยอีกประการหนึ่ง ทำอย่างไร
จะบัญญัติไว้ถ้าพนักงานอัยการไม่ฟ้อง ไม่ตัดสินคดี ป.ป.ป. ซึ่งเป็นหน่วยงานอิสระ
จะฟ้องเอง ถ้า ป.ป.ป. ไม่มีทนายความ สภาทนายความมีทนายจัดให้ครับ
ท่านประธานที่เคารพ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาว่างรัฐธรรมนูญ : เชิญเลขานุการครับ

ศาสตราจารย์บวรศักดิ์ อุวรรณโณ (กรรมธิการ) :

ท่านประธานที่เคารพครับ กระผมเองก็ได้หารือกับท่านกรรมธิการคดีแล้วก็ได้โดยอาศัยแนวทางที่กระผมกราบเรียนไปเมื่อสักครู่นี้แล้วนะครับว่าถ้าจะให้ ป.ป.ป. ฟ้องเอง ก็มีสิทธิหลุดตลอด ถ้าจะบังคับให้อัยการต้องฟ้องทั้ง ๆ ที่สำนวนมีปัญหา ก็ไปไม่ได้อีก เพราะฉะนั้นควรจะหาตรงกลางคือมีคณะกรรมการ ซึ่งเป็นแนวความคิดที่บังเอิญท่านกรรมธิการประชุมเองก็เห็นด้วยนะครับ แล้วก็เป็นการพิจารณาร่วมกันในมาตรานี้ และมาตรา ๓๐๓ วรรคท้ายครับ ผมขออนุญาตท่านประธานและท่านสมาชิกโปรดพลิกไปดูมาตรา ๓๐๓ วรรคท้ายเลยครับ มาตรา ๓๐๓ วรรคท้ายเดิมเขียนอย่างนี้ครับ ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่งให้ตามวรรคสี่ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินการคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนเสียในคราวเดียวกัน แล้วข้อความต่อไปนี้ครับ ที่อาจจะต้องตัดออกแล้วทดแทนด้วยข้อความใหม่ ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามที่ได้รับแจ้ง หรือมีมติว่า รายงาน เอกสาร และความเห็นที่ส่งไปนั้นสมบูรณ์แล้วและมีมติยืนยันให้ดำเนินการฟ้องคดี ให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อไป ดังนี้เป็นบทบังคับมัดมือ ซึ่งมีสิทธิหลุดทุกรายนะครับ ผมขอทดแทนด้วยถ้อยคำดังต่อไปนี้ครับ ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและอัยการสูงสุดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์เพื่ออัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อไป อันนี้ก็หมายความว่าทั้ง ๒ หน่วยงานนี้มาทำงานร่วมกัน แสวงหาพยานหลักฐานร่วมกัน แล้วก็จะต้องเข้าใจว่าจนได้หลักฐานสมบูรณ์นะครับ อาจจะไม่ได้สมบูรณ์ทั้งคดี ได้บางส่วน อัยการสูงสุดก็รับไปดำเนินการบางส่วน ท่านประธานครับ มีวิธีแก้อีกวิธีหนึ่งครับ วิธีแก้วิธีนี้ถ้าดูด้วยจิตใจที่เป็นธรรมอย่าไปผูกพันกับตัวบุคคลนะครับ ท่านประธานครับ ไม่ต้องแก้ตรงนี้เลย มาตรา ๒๙๕ วรรคแรก อย่าไปตัดอัยการสูงสุดออกจาก ป.ป.ป. แห่งชาติโดยตำแหน่งออกเสีย อย่าไปเอาตัวคนมาเกี่ยวกับตำแหน่งครับ ถ้าตรงนั้นวิธีที่ ๒ นี้ไม่ต้องมาแก้ตรงอื่นหรอกครับ ถ้าให้อัยการสูงสุดอยู่ใน ป.ป.ป. โดยตำแหน่งแล้วนี้ เขาจะท้วงได้ตั้งแต่ต้นว่า

สร ๒๕/๒๕๔๐ (เป็นพิเศษ)

สุทธาทิพย์ ๗๖/๒

มันก็มีทางออก ๒ ทางครับที่จะเรียนเสนอ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาว่างรัฐธรรมนูญ : เชิญคุณคณิตครับ

ศาสตราจารย์คณิต ๗ นคร (กรรมาภิการ) : ผมขอขออนุญาตนะครับ

ผมขอเรียนว่าเรื่อง ๒ นี้เป็นหลักการที่สำคัญนะครับ ท่านประธานครับ

ควรจะหาทิศทางที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ แต่เท่าที่ผมดูขณะนี้

มันยังมีปัญหาค่อนข้างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเราควรจะต้องมา จะเป็นอย่างไร

ได้ไหมครับท่านประธาน ผมเรียนหาหรือว่าเฉพาะ ๒ มาตรฐานี้ จะมีการปรึกษากัน

ให้ละเอียดรอบคอบดีไหมครับ เพื่อจะไม่ติดในเรื่องมาตรฐานี้ได้ไหมครับ

นายพูนสวัสดิ์ พุทธิศิริ : ขออนุญาตท่านประธานครับ ถ้าหากว่า

ข้อเสนอท่านอัยการสูงสุด มาตรา ๓๐๓ นี้ครับ มาทั้งวรรคท้ายที่ต่อไปด้วยนี้ครับ

แขวนไว้ก่อนก็ดีครับ ผมว่าควรจะคุยกันให้นานหน่อย เพราะว่ามันเป็นเรื่อง

สำคัญมากครับ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาว่างรัฐธรรมนูญ : ก็ขอแขวน

ไว้ก่อนนะครับ จะได้ข้ามไปมาตรา ๒๙๔ ครับ

นายพนัส ทัศนียานนท์ : ท่านประธานครับ ที่ที่แขวน

ผมขอแขวนมาตรา ๓๐๓ ตามไปด้วยครับ มันเกี่ยวข้องกับครับ หรือถูกตัดไปแล้ว

ยังไม่ตัดนะครับ มาตรา ๓๐๓ วรรคสองนะครับ

ผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานสภาว่างรัฐธรรมนูญ : แขวนไว้ครับ

มาตรา ๒๙๔ เลยครับ

ประธานสภาว่างรัฐธรรมนูญ : มีท่านผู้ใดเห็นเป็นอย่างอื่นใหม่ครับ
ถ้าไม่มีท่านผู้ใดเห็นเป็นอย่างอื่น ก็ถือว่าที่ประชุมนี้เห็นชอบตามที่กรรมการ
ได้เสนอมานะครับ เป็นอันว่าจบการพิจารณามาตรา ๓๐๒ เชิญพิจารณามาตรา ๓๐๓ ครับ

ศาสตราจารย์ไพศิษฐ์ พิพัฒน์กุล (เลขาธิการสภาว่างรัฐธรรมนูญ) :
มาตรา ๓๐๓ มีการแก้ไข

มาตรา ๓๐๓ เมื่อได้รับคำร้องขอตามมาตรา ๓๐๒ แล้ว ให้
ประธานรัฐสภาส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
ดำเนินการไต่สวนโดยเร็ว

เมื่อไต่สวนเสร็จแล้ว ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติทำรายงานเสนอต่อรัฐสภา โดยในรายงานดังกล่าวต้องระบุ
ให้ชัดเจนว่าข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดมีมูลหรือไม่ เทียงใด พร้อมทั้งระบุ
เหตุแห่งการนั้น

ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่า
ข้อกล่าวหาตามคำร้องขอข้อใดเป็นเรื่องสำคัญ จะแยกทำรายงานเฉพาะข้อนั้นส่งไป
ให้รัฐสภาพิจารณาไปก่อนก็ได้

ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีมติว่า
ข้อกล่าวหาใดมีมูลนับแต่วันดังกล่าว ผู้ดำรงตำแหน่งที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่
ต่อไปมิได้จนกว่ารัฐสภาจะมีมติและให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติส่งรายงานและ เอกสารที่มีอยู่หรือทั้งความเห็นไปยัง
ประธานรัฐสภา เพื่อดำเนินการตามมาตรา ๓๐๔ และอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการ
ฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป แต่
ถ้าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเห็นว่าข้อกล่าวหาใด
ไม่มีมูลให้ข้อกล่าวหาข้อนั้นเป็นอันตกไป

ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่า รายงานเอกสาร และความเห็น
ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งให้ตามวรรคสี่
ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่
ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีที่คณะกรรมการป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดำเนินการตามที่ได้รับแจ้งหรือมีมติว่ารายงาน
เอกสารและความเห็นที่ส่งไปนั้นสมบูรณ์แล้วและมีมติยืนยันให้ดำเนินการฟ้องคดี
ให้อัยการสูงสุดดำเนินการฟ้องคดีต่อไป มีกรรมการและผู้แปรญัตติขอสงวน

ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ : เชิญกรรมการครับ

นายพงศ์เทพ เทพกาญจนา (กรรมการ) : กราบเรียน
ท่านประธานที่เคารพ กระผม พงศ์เทพ เทพกาญจนา สสร. สมุทรสาคร
ในฐานะกรรมการ ท่านประธานครับ มาตรา ๓๐๓ วรรคสุดท้ายเป็นเรื่องที่
เกี่ยวข้องกับมาตรา ๒๕๓ วรรคสอง ซึ่งเรากำลังพิจารณาอยู่ และทาง
คณะกรรมการได้ปรึกษาหารือกันแล้วก็ได้ขออนุญาตเสนอแก้ไขข้อความ
ในมาตรา ๓๐๓ วรรคท้าย โดยมีข้อความดังนี้ ในวรรคสุดท้าย

ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็น
ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งให้ตามวรรคสี่
ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินการได้ ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุ
ข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และอัยการสูงสุดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง
โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากัน เพื่อดำเนินการและรวบรวม
พยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจดำเนินการ
ฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้

ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ : ได้รับเอกสารทุกคนแล้วนะครับ
เชิญท่านพนัส

นายพนัส ทัศนียานนท์ : คือกระผมขอแปรญัตติไว้ แต่ตามที่ทาง
ท่านกรรมการพงศ์เทพได้เสนอเป็นถ้อยคำที่ได้มีการปรับปรุงแล้วก็เป็น
เข้าใจว่า อันนี้ทางกรรมการได้ตกลงกันแล้วใช่ไหม

ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ : ครับ

นายพนัส ทัศนียานนท์ : ถ้าหากว่าทางกรรมการตกลงกัน
เช่นนี้แล้ว กระผมก็ไม่ติดใจ ผมขอถอนคำแปรญัตติของกระผม

ประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ : ถ้าไม่มีท่านผู้ใดเห็นเป็นอัน
ใ้ใจว่าที่ประชุมนี้มีมติเห็นชอบในมาตรา ๓๐๓ ตามที่คณะกรรมการได้ปรับปรุง
ครั้งสุดท้าย เป็นอันจบการพิจารณามาตรา ๓๐๓ ต่อไปมาตรา ๓๐๔
สภากรรมการครับ

ประวัติผู้เขียน

- ชื่อ : นายวีรยุทธ เนติวุฒิปงศ์
- วัน เดือน ปีเกิด : 7 ธันวาคม 2504
- วุฒิการศึกษา : ปริญญาตรีนิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง
เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
ปริญญาโทพัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิต (M.P.A)
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (NIDA)
- การทำงาน : อดีต
ทนายความ สำนักงานธรรมศาสตร์ทนายความ ปี 2528-2534
นิติกร สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง สำนักงานปลัดกระทรวง
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปี 2534 - 2536
ปัจจุบัน
พนักงานอัยการ ตำแหน่ง อัยการจังหวัดประจำกรม
สำนักงานอัยการจังหวัดนครปฐม