

## บทที่ 4

### วิเคราะห์มาตรฐานการพิสูจน์ และการนำหลักยกประโยชน์แห่งความสงสัย ให้แก่จำเลย ที่นำมาใช้ในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้ามามีบทบาทในการค้นหาความจริงในลักษณะกระตือรือร้น (active) เหมือนกับบทบาทในการค้นหาความจริงของศาลในระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (Civil Law) ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่เคยเกิดขึ้นในทางปฏิบัติในการดำเนินคดีอาญาทั่วไปของประเทศไทย โดยในบทนี้ผู้เขียนจะศึกษาถึงวิวัฒนาการของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของนักการเมืองตั้งแต่ในอดีต จนกระทั่งมีการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมทั้งรูปแบบขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในปัจจุบัน และวิเคราะห์ในประเด็นเรื่องมาตรฐานการพิสูจน์ และหลักยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลยที่นำมาใช้ในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในหัวข้อแรกเป็นเรื่องของวิวัฒนาการของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของนักการเมือง ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 4.1 วิวัฒนาการของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของนักการเมือง

การทุจริต คอร์รัปชัน ถือเป็นปัญหาที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาเป็นเวลานาน โดยในอดีตประเทศไทย มีความพยายามที่จะป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาโดยตลอด แต่ดูเหมือนว่าจะไม่ได้ผลซักเท่าไร โดยในอดีตมีเพียงคดีเดียวที่ศาลพิพากษาลงโทษจำเลย นั่นคือ คำพิพากษาฎีกาที่ 948/2510 หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า “คดีกินป่า” ซึ่งรูปแบบกระบวนการที่นำมาแก้ไขปัญหาดังกล่าวนั้น ในอดีตมีอยู่มากมายหลายรูปแบบ จนกระทั่งในปัจจุบันมีการจัดตั้งองค์กรใหม่ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบ ป้องกัน และแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น โดยในบทนี้จะกล่าวถึงวิวัฒนาการของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของนักการเมืองตั้งแต่ในอดีตจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ที่มีการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นมาทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูง เพื่อนำมาวิเคราะห์ถึงระดับของมาตรฐานการพิสูจน์ที่ใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง

ตำแหน่งทางการเมืองว่ามีความแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาทั่วไปหรือไม่ อย่างไร ตลอดจนการนำหลักยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลยมาใช้บังคับในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

#### 4.1.1 การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของนักการเมืองในอดีต

ในอดีตระบบตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และข้าราชการระดับสูง โดยมีการจัดตั้งองค์กรและกระบวนการตรวจสอบการทุจริตและการดำเนินคดี แก่ผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้หลายรูปแบบ เช่น การตรวจสอบและควบคุมโดยสมาชิกรัฐสภาด้วยตนเอง การดำเนินคดีโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามปกติ การตรวจสอบควบคุมและดำเนินคดีโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) และการใช้อำนาจพิเศษภายหลังการปฏิวัติรัฐประหารเพื่อยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

##### 4.1.1.1 การตรวจสอบและควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยสมาชิกรัฐสภาด้วยตนเองโดยกระบวนการทางรัฐธรรมนูญ<sup>1</sup>

การตรวจสอบและควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยสมาชิกรัฐสภาด้วยตนเอง ได้ถูกกำหนดขึ้นมาตั้งแต่ พ.ศ. 2475 ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. 2475 วิธีกรนี้ได้กำหนดให้สมาชิกรัฐสภาจำนวนหนึ่งร้องขอให้สภาที่ตนสังกัดอยู่นั้นมีมติให้สมาชิกสภาที่กระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งที่ดำรงอยู่ให้พ้นจากสมาชิกภาพ ต่อมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2538 มาตรา 98 ได้เพิ่มเติมเหตุที่อาจขอสมาชิกรัฐสภาหรือสมาชิกวุฒิสภาพ้นจากตำแหน่งอีก 2 เหตุคือ มีพฤติการณ์อันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการจะใช้ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาที่เป็นรัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และกรณีที่ข้าราชการซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญากระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งรัฐ โดยมีของวุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรที่ให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภาปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบและควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยสมาชิกรัฐสภาด้วยตนเองโดยกระบวนการทางรัฐธรรมนูญ เนื่องจากการเมืองไทยมีลักษณะประนีประนอมกัน ดังเช่นสำนวนที่ว่า “ไม่มีมิตรแท้และศัตรูถาวรในวงการเมือง” กระบวนการดังกล่าวจึงยากที่จะประสบความสำเร็จเพราะต้องใช้คะแนนเสียงใน

<sup>1</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2540, กันยายน). “ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.” *วารสารกฎหมาย*, 17(3). น. 97-98.

การวินิจฉัยถึงสามในสี่ของสถานนั้นๆ ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมายังไม่เคยมีผู้ใดถูกถอดถอนโดยกระบวนการนี้ทั้งๆ ที่ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจแต่ละครั้งมีการกล่าวหาว่ารัฐมนตรีหลายคนทุจริตอย่างร้ายแรง

#### 4.1.1.2 การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามปกติ

การตรวจสอบการทุจริตโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามปกติ จะใช้ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147-166 โดยความผิดต่างๆ เหล่านี้ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้กระทำไว้โดยเฉพาะกล่าวคือ ผู้ที่จะกระทำความผิดเหล่านี้ได้จะต้องเป็นเจ้าพนักงานตามความหมายในประมวลกฎหมายอาญา บุคคลธรรมดาไม่อาจจะเป็นผู้กระทำความผิดได้ ด้วยเหตุนี้บุคคลธรรมดาที่ร่วมกระทำความผิดเหล่านี้กับเจ้าพนักงานในฐานะความผิดเหล่านี้จึงไม่สามารถเป็นตัวการผู้ร่วมกระทำความผิดได้ เป็นได้เพียงแก่ผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดเท่านั้น<sup>2</sup>

ในส่วนของขั้นตอนการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ใช้หลักเกณฑ์วิธีการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเหมือนเช่นคดีอาญาทั่วไป กล่าวคือ ในขั้นตอนการสอบสวนฟ้องร้องจะเริ่มต้นขึ้นเมื่อพบว่ามีกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นพนักงานสอบสวนจะทำหน้าที่รับผิดสอบสวนคดีอาญาโดยจะดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด และสรุปสำนวนส่งความเห็นว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่สั่งฟ้องเสนอไปยังพนักงานอัยการ พนักงานอัยการจะใช้ดุลพินิจเพื่อมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดี ต่อมาในขั้นตอนการพิพากษาพิพากษาจำเลยสามารถนำพยานหลักฐานมาสู้หักล้างพยานหลักฐานของโจทก์เพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเหมือนเช่นการดำเนินคดีอาญาทั่วไป และหากศาลมีคำพิพากษาตัดสินว่าจำเลยมีความผิดและลงโทษจำเลย จำเลยสามารถใช้สิทธิในการอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาต่อไปได้ การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามปกติในอดีตที่ผ่านมาได้มีการพิพากษาลงโทษบุคคลที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเพียงกรณีเดียวคือคำพิพากษาฎีกาที่ 948/2510 ระหว่างพนักงานอัยการ โจทก์กับพลเอกสุรจิต จารุเสถณี และพวก เป็นจำเลยว่ามีความผิดตามมาตรา 149 ของประมวลกฎหมายอาญา<sup>3</sup> จึงทำให้เห็นว่า การตรวจสอบการทุจริตโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามปกตินั้นไม่สามารถจะป้องกันหรือแก้ไขปัญหาการทุจริตหรือประพฤตินิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้โดยสาเหตุที่ทำให้การตรวจสอบ

<sup>2</sup> ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ์. (2553). *คำอธิบายกฎหมายอาญาภาคทั่วไป*. น. 129

<sup>3</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2540, กันยายน). “ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.” *วารสารกฎหมาย*, 17(3). น. 93-94.

โดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามปกติไม่ประสบความสำเร็จก็เพราะ บุคคลที่เกี่ยวข้องรู้เห็นเกี่ยวกับการกระทำความผิดไม่ให้ความร่วมมือในการร้องเรียน ฟ้องร้องหรือเป็นพยาน เนื่องจากต่างก็เป็นผู้กระทำความผิดด้วยกัน หรืออาจเกรงกลัวอิทธิพลหรืออำนาจของผู้กระทำความผิด อีกทั้งหลักการในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ถือว่าในการพิสูจน์ความผิดนั้นเป็นหน้าที่ของโจทก์ โดยต้องนำพยานหลักฐานมาสืบให้ศาลเห็นจนปราศจากข้อสงสัยหากมีข้อสงสัยกฎหมายให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย สำหรับคดีประเภทนี้การแสวงหาพยานหลักฐานเป็นเรื่องที่ยาก ส่วนมากผู้เสียหายก็ยินยอมให้มีการกระทำความผิดจึงไม่ปรากฏพยานหลักฐานที่แจ้งชัดพอที่จะเอาผิดกับผู้กระทำได้และประการสุดท้ายผู้กระทำความผิดประเภทนี้เป็นบุคคลที่มีอิทธิพลสูงมีอำนาจให้คุณให้โทษโดยตรงต่อข้าราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อเจ้าพนักงานตำรวจในฐานะพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ แสดงให้เห็นว่าขั้นตอนการสอบสวนฟ้องร้องในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้อาจถูกแทรกแซงจากอิทธิพลภายนอกโดยเฉพาะอย่างยิ่งอิทธิพลทางการเมือง<sup>4</sup>

4.1.1.3 การตรวจสอบควบคุมและดำเนินคดีโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.)<sup>5</sup>

รัฐบาลในสมัยที่นายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ขึ้นมาตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและมีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการพ.ศ. 2518 โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) จะมีอำนาจหน้าที่พิจารณาสอบสวนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่าทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยหลักเกณฑ์และระยะเวลาในการพิจารณาสอบสวนจะเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรี

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ป. ได้ทำการสืบสวนสอบสวนข้อเท็จจริงต่างๆ แล้ววินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการหรือพบว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นร้ายวณผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติจริงตามที่กล่าวหาหรือเรียน คณะกรรมการ ป.ป.ป. จะแจ้งผล

<sup>4</sup> กชวรรณ จันทร์เณร. (2544). การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. น. 11.

<sup>5</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2540, กันยายน). “ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.” *วารสารกฎหมาย*, 17(3). น. 94-96.

คำวินิจฉัยดังกล่าวไปยังเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น หรือกรณีที่เป็นความผิดอาญาด้วยก็จะแจ้งให้เจ้าพนักงานสอบสวนดำเนินการต่อไป ส่วนบรรดาทรัพย์สินที่ร่ำรวยผิดปกติพนักงานอัยการจะเป็นผู้ร้องขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน นับแต่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ขึ้นมาตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยังไม่เคยปรากฏว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนใดถูกระบวนกรตามกฎหมายดังกล่าวชี้ขาดว่าเป็นผู้ทุจริตและประพฤติ มิชอบหรือร่ำรวยผิดปกติแต่อย่างใด ทั้งที่ในความเป็นจริงที่ทราบกัน โดยทั่วไปว่าปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการได้เพิ่มจำนวนมากขึ้น จึงทำให้เห็นว่าการสืบสวนสอบสวน เพื่อนำตัวบุคคลผู้กระทำความผิดมาลงโทษยังค่อยประสิทธิภาพปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ในการนำผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาลงโทษทางอาญาปัญหาเรื่องของความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่ยังไม่มีความเป็นอิสระอย่างแน่นอนแต่ยังอยู่ภายใต้ความครอบงำของฝ่ายบริหารประกอบกับวาระในการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ ป.ป.ป. มีระยะเวลาสั้นเพียง 2 ปีจึงส่งผลให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. เกรงกลัวว่าภายหลังจากที่ตนเองพ้นจากตำแหน่งไปอาจจะถูกกลั่นแกล้งจากผู้ที่เคยถูกตนเองตรวจสอบ อีกทั้งกระบวนการสืบสวน สอบสวนและวินิจฉัยความรับผิดชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ใช้กระบวนการเดียวกันกับการสอบสวนการทุจริตประพฤติมิชอบหรือร่ำรวยผิดปกติของข้าราชการชั้นผู้น้อย ทำให้กระบวนการที่ใช้ในการสอบสวนนี้ไม่สามารถนำตัวผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงที่ประพฤติมิชอบมาลงโทษได้เพราะบุคคลดังกล่าวมีอิทธิพล อำนาจและบารมีมากเกินไปกว่ากระบวนการธรรมดาตามปกติจะค้นพบความผิดได้และประการสุดท้ายกฎหมายว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการไม่ว่าจะเป็นเรื่องที่ไม่มียกเว้นให้ต้องตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงขณะเข้ารับตำแหน่งและขณะพ้นจากตำแหน่งในทุกกรณีเหมือนประเทศอื่นๆ และยังถือว่าบัญชีดังกล่าวเป็นความลับจะเปิดเผยได้ต่อเมื่อมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือมีการกล่าวหาหรือเรียนว่า ผู้นั้นร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติและคณะกรรมการ ป.ป.ป. ต้องวินิจฉัยในเบื้องต้นว่าพฤติการณ์ หรือข้อกล่าวหาอันมีมูลเสียก่อน<sup>6</sup>

<sup>6</sup> กชวรรณ จันทร์เณร. (2544). การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. น. 29-38.

4.1.1.4 การใช้อำนาจพิเศษภายหลังรัฐประหารเพื่อยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>7</sup>

จากการดำเนินการทั้ง 3 รูปแบบที่ผ่านมาไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบและควบคุมผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยสมาชิกรัฐสภาด้วยตนเอง การดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาและการตรวจสอบควบคุมและดำเนินคดีโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (คณะกรรมการ ป.ป.ป.) ไม่สามารถที่จะปราบปรามหรือดำเนินการกับผู้กระทำความผิดได้อย่างแท้จริง จึงมีการใช้อำนาจพิเศษภายหลังการรัฐประหารมายึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง วิธีการนี้เป็นวิธีการที่ประสบความสำเร็จและได้ผลรวดเร็วมากที่สุด การใช้อำนาจพิเศษภายหลังรัฐประหารเพื่อยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในประเทศไทยเกิดขึ้นทั้งหมด 3 ครั้งด้วยกัน กล่าวคือ ในครั้งแรกเป็นการยึดทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ กับพวก โดยในครั้งนี้จอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีในขณะนั้นได้ใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502<sup>8</sup> โดยออกคำสั่งให้คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และได้ออกคำสั่งให้ยึดทรัพย์สินในกองมรดกของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และทรัพย์สินของท่านผู้หญิงวิจิตรา ธนะรัชต์ โดยให้เหตุผลว่า ขณะที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ มีชีวิตอยู่ได้ใช้อำนาจหน้าที่ในราชการโดยมิชอบ กระทำการเบียดบังและยกยอทรัพย์สินของรัฐไปหลายครั้งหลายหนมีจำนวนมากมาย ซึ่งการกระทำดังกล่าวมีผลเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร และเนื่องจากท่านผู้หญิงวิจิตรา ธนะรัชต์ เป็นภริยาของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ จึงได้ร่วมรับประโยชน์จากการนี้ด้วย จึงมีคำสั่งให้ทรัพย์สินดังกล่าวตกเป็นของรัฐทันทีในวันที่ออกคำสั่งนี้ และต่อมาจอมพลถนอม กิตติขจร ยังได้ออกคำสั่งฉบับที่สอง โดยเพิ่มยอดเงินที่ระบุไว้ในคำสั่งฉบับขึ้นอีกหลังจากที่มีการยึดทรัพย์สินของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์กับพวกแล้ว ก็มีการฟ้องคดีต่อศาลคัดค้านการยึดทรัพย์สินดังกล่าว ในการฟ้องคดีครั้งนี้เป็นเหตุให้มีการออกพระราชบัญญัติให้ความคุ้มครอง และห้ามฟ้องบุคคลผู้ปฏิบัติภารกิจเกี่ยวแก่มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครอง

<sup>7</sup> กชวรรณ จันทร์เณร. เล่มเดิม.

<sup>8</sup> ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2502 มาตรา 17 บัญญัติว่า “ในระหว่างที่ใช้รัฐธรรมนูญนี้ นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรเพื่อประโยชน์ในการระงับ หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักรหรือราชบัลลังก์ หรือการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลาย ก่อวิน หรือคุกคามความสงบที่เกิดขึ้นภายในหรือมาจากภายนอกราชอาณาจักร ให้นายกรัฐมนตรีโดยมติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการหรือกระทำการใดๆ ได้ และให้ถือคำสั่งหรือการกระทำเช่นนั้นเป็นคำสั่งหรือการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งการหรือกระทำการใดไปตามวรรคก่อนแล้วให้นายกรัฐมนตรีแจ้งให้สภาทราบ”

ราชอาณาจักร พ.ศ. 2508 เมื่อพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับศาลชั้นต้นจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีคัดค้านการยึดทรัพย์แต่โจทก์ได้อุทธรณ์และฎีกา จนท้ายที่สุดศาลฎีกาได้มีคำสั่งให้จำหน่ายคดี ตามคำพิพากษาฎีกาที่ 494/2510 จากผลของคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าวทำให้เห็นว่า การใช้อำนาจพิเศษของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด การยึดทรัพย์ดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อประเพณีการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย หรือขัดกับบทบัญญัติอื่นๆ ในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรแต่อย่างใด ดังนั้นคำสั่งของนายกรัฐมนตรีที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร จึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ต่อมาเป็นการยึดทรัพย์ของจอมพลถนอม กิตติขจรกับพวก เหตุการณ์ครั้งนี้เกิดขึ้นจากมีการเรียกร้องของประชาชนให้รัฐบาลของนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 เพื่ออายัดและตรวจสอบทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจร และพวก โดยนายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งที่ สสร. 40/2516 อายัดทรัพย์ของจอมพลถนอม กิตติขจรและพวก โดยมีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจรและพวก โดยในการออกคำสั่งที่ สสร. 40/2516 นี้ได้อ้างเหตุผลว่าเพื่อป้องกันและระงับการกระทำอันเป็นบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร เศรษฐกิจของประเทศและราชการแผ่นดิน รวมทั้งการกระทำอันเป็นการก่อกวนคุกคามความสงบเรียบร้อยของประชาชน ภายหลังจากที่คณะกรรมการสอบสวนการได้มาซึ่งทรัพย์สินของจอมพลถนอม กิตติขจรและพวก ได้ทำการสอบสวนเสร็จสิ้น นายกรัฐมนตรีก็ใช้อำนาจตามมาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ทำการยึดทรัพย์ของจอมพลถนอม กิตติขจรกับพวกให้ตกเป็นของรัฐ

ภายหลังจากที่ถูกยึดทรัพย์แล้ว จอมพลถนอม กิตติขจร ได้ยื่นฟ้องต่อศาลเพื่อขอให้ศาลสั่งว่าการยึดทรัพย์ตกเป็นโมฆะ ศาลชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง โจทก์อุทธรณ์และฎีกา จนท้ายที่สุดศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาที่ 2537/2519 พิพากษายืนตามคำพิพากษาของศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ คดีเป็นอันยุติ โดยศาลฎีกาให้เหตุผลว่า มาตรา 17 แห่งธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. 2515 ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีมีคำสั่งด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและระงับการกระทำอันเป็นบ่อนทำลายความมั่นคงของราชอาณาจักร เศรษฐกิจ และราชการแผ่นดิน คำสั่งต่างๆ ที่นายกรัฐมนตรีออกเพื่อการนี้จึงสมบูรณ์ใช้บังคับได้ตามกฎหมาย ไม่เป็นโมฆะ<sup>9</sup>

<sup>9</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2540, กันยายน). “ระบบการตรวจสอบทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.” *วารสารกฎหมาย*, 17(3). น. 101.

และต่อมาเป็นการใช้อำนาจตามประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ที่แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินให้มีอำนาจออกคำสั่งอายัด และห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินทั้งปวงของนักการเมืองที่มีพฤติการณ์อันสื่อแสดงให้เห็นได้ว่ามีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติวิสัยของผู้ประกอบอาชีพโดยสุจริต เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ซึ่งมีพลเอกสุนทร คงสมพงษ์ เป็นหัวหน้าได้ทำการยึดอำนาจจากรัฐบาลของ พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ โดยอ้างเหตุผลในการเข้ายึดอำนาจครั้งนี้ตามแถลงการณ์คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ฉบับที่ 1 ว่า การที่นักการเมืองมีพฤติการณ์ฉ้อราษฎร์บังหลวง และจากเหตุนี้เอง คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) จึงได้ออกประกาศ ฉบับที่ 26 เรื่อง ให้อายัดและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) จะตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่พิจารณารายชื่อนักการเมืองที่มีพฤติการณ์อันสื่อแสดงให้เห็นว่า มีทรัพย์สินร่ำรวยผิดปกติ ผิดวิสัยของผู้ประกอบอาชีพโดยสุจริต หลังจากมีประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ฉบับที่ 26 แล้ว คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้ดำเนินงานโดยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ ในวงราชการ (ป.ป.ป.) เป็นเครื่องมือในการทำงานเป็นหลัก ภายหลังจากการทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน ในที่สุดคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินก็ได้เสนอให้คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) อายัดทรัพย์สินของนักการเมืองชุดแรก 22 คน โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) ได้ออกคำสั่งฉบับที่ 5/2534 อายัดทรัพย์สินนักการเมืองดังกล่าว และต่อมาได้มีการประกาศอายัดทรัพย์สินนักการเมืองเพิ่มขึ้นอีก 3 คน รวมแล้วมีนักการเมืองที่ถูกอายัดทรัพย์สินทั้งสิ้น 25 คน ต่อมาภายหลังจากใช้เวลาตรวจสอบ คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้ประกาศรายชื่อนักการเมืองที่ร่ำรวยผิดปกติจำนวน 13 คน อีก 12 คนจึงพ้นคำกล่าวหาไป และท้ายที่สุดคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินได้ลงมติยึดทรัพย์สินนักการเมืองที่ถูกอายัดไว้จำนวน 10 คน

ในระหว่างดำเนินการยึดทรัพย์นั้น ได้มีพระราชบัญญัติฯเพิ่มเติมประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ลงวันที่ 25 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2534 ซึ่งมีสาระสำคัญในมาตรา 3 สรุปได้ว่า บุคคลที่ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินให้มีสิทธิยื่นคำขอพิสูจน์ว่าตนได้ทรัพย์สินมาโดยชอบต่อศาลแพ่งภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน เมื่อศาลแพ่งพิจารณาแล้วให้ทำความเห็นและส่งสำนวนไปยังศาลฎีกาเพื่อวินิจฉัย จากกรณีนี้ทำให้บรรดานักการเมืองที่ถูกยึดทรัพย์ทั้งหมดได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลฎีกาเพิกถอนคำวินิจฉัยยึดทรัพย์ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน และได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลฎีกาวินิจฉัยชี้ขาดเบื้องต้นในปัญหาข้อกฎหมายว่า ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26

ขัดต่อรัฐธรรมนูญและมีลักษณะเป็นกฎหมายอาญามีผลใช้บังคับย้อนหลังอันเป็นโมฆะ ศาลฎีกาได้พิจารณาโดยที่ประชุมใหญ่มีคำวินิจฉัยว่า ประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 26 ข้อ 2 และข้อ 6 ที่มีผลเป็นการตั้งคณะบุคคลที่มีวิชาลให้มอำนาจทำการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี เช่นเดียวกับศาล ทั้งออกและใช้กฎหมายที่มีโทษอาญาย้อนหลังไปลงโทษบุคคลเป็นการขัดต่อประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย ตามรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรพุทธศักราช 2534 จึงใช้บังคับมิได้

ในกรณีนี้แม้ว่าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รตช.) จะทำการยึดและควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศได้สำเร็จ และได้จัดการกับนักการเมืองที่มีพฤติการณ์ก่อราษฎรบังหลวงอย่างเฉียบขาดโดยการยึดและอายัดทรัพย์สินของบุคคลดังกล่าว แต่การดำเนินการดังกล่าวก็ขัดต่อหลักต่อหลักนิติธรรม หลักความชอบด้วยกฎหมายรัฐธรรมนูญ หลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ และการออกกฎหมายอาญาให้มีผลย้อนหลังเป็นต้น

โดยสรุปการใช้อำนาจพิเศษในการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองภายหลังการรัฐประหาร แม้จะเป็นวิธีการที่มีประสิทธิภาพมากที่สุดในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่วิธีการนี้ไม่เป็นที่ยอมรับของประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากขัดต่อหลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักความชอบด้วยรัฐธรรมนูญและหลักกฎหมายทางอาญา แม้ว่าการกระทำดังกล่าวจะเป็นไปเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพหรือประโยชน์อันชอบธรรมของผู้อื่นหรือเพื่อตอบสนองความต้องการของส่วนรวมของประชาชนที่เรียกว่า “ประโยชน์มหาชน” (public interest) ก็ตาม แต่การกระทำดังกล่าวก็ไม่ได้มีกฎหมายให้อำนาจไว้ เช่นนี้ จึงเป็นที่คาดการณ์ได้ว่าสิทธิเสรีภาพของประชาชนย่อมถูกระทบกระทบกระเทือนได้โดยไม่อาจหลีกเลี่ยงเนื่องจากขาดหลักประกันในสิทธิเสรีภาพประชาชนอย่างแท้จริง<sup>10</sup>

#### 4.1.2 การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในปัจจุบัน

ในปี พ.ศ. 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดวิธีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นพิเศษให้แตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในอดีตโดยมีการจัดตั้งองค์กร และรูปแบบการดำเนินคดีขึ้นใหม่ โดยในหัวข้อนี้จะทำการศึกษาถึงขั้นตอนการดำเนินคดีอาญาในปัจจุบัน ตั้งแต่ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงและฟ้องร้อง และขั้นตอนพิจารณาพิพากษาคดี แต่ก่อนที่จะศึกษาถึงขั้นตอนการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในปัจจุบัน ผู้เขียนขอกล่าวถึงสาเหตุในการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ โดยมีรายละเอียดดังนี้

<sup>10</sup> กชวรรณ จันทร์เพชร. (2544). การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง. น. 42.

#### 4.1.2.1 สาเหตุในการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

หากพิจารณาถึงรูปแบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในอดีตที่กล่าวมาข้างต้นนั้น จะพบว่ามีปัญหาและอุปสรรคมากมายหลายประการ เช่น ความเป็นอิสระขององค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่อยู่ภายใต้ความครอบงำของฝ่ายบริหาร ความล่าช้าในการดำเนินคดีโดยกระบวนการยุติธรรมตามปกติ ความไร้ประสิทธิภาพของการตรวจสอบและควบคุมการใช้อำนาจ โดยสมาชิกวุฒิสภาด้วยกันเองโดยกระบวนการทางรัฐธรรมนูญ ที่ไม่เคยมีนักการเมืองคนใดเคยถูกถอดถอนจากระบบการดังกล่าว หรือแม้กระทั่งกระบวนการใช้อำนาจพิเศษภายหลังรัฐประหารที่ดูว่าจะประสบความสำเร็จมากที่สุด แต่วิธีการนี้ก็ขัดกับหลักนิติธรรม (rule of law) ซึ่งไม่เป็นที่ยอมรับในการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยในอดีตการดำเนินคดีเพื่อจะเอาตัวนักการเมืองที่ทุจริตคอร์รัปชันมาลงโทษนั้นเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก โดยในอดีตที่ผ่านมามีเพียงเรื่องเดียวเท่านั้นที่ศาลฎีกามีพิพากษาลงโทษนักการเมืองที่ทุจริตประพฤติมิชอบ คือ คดีกินป่า ในช่วงปี พ.ศ. 2510 แต่เรื่องราวเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงยังคงปรากฏอยู่ในข่าวตามหน้าหนังสือพิมพ์ และสื่อต่างๆ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา จนกระทั่งปี 2540 ประเทศไทยมีการปฏิรูปเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐครั้งใหญ่ โดยมีการกำหนดคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นมาทำหน้าที่รับผิดชอบสืบสวนสอบสวนในกรณีที่นักการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ซึ่งการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะเรียกว่า “การไต่สวน” และการฟ้องคดีที่นักการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญาหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่นนั้น อยู่ในความรับผิดชอบของอัยการสูงสุด และศาลที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวนี้คือ ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยในส่วนของ การจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในชั้นคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญนั้น ความเห็นของกรรมาธิการเกี่ยวกับการจัดตั้งให้มีศาลหรือตุลาการที่เข้ามาทำหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีที่นักการเมืองทุจริตหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการขึ้นมาอีกศาลหนึ่งโดยเฉพาะนั้น มีความเห็นเป็น 2 ทาง<sup>11</sup> ดังนี้

1) ฝ่ายที่หนึ่งเห็นว่า ควรตั้งร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้ ออก โดยให้เหตุผลว่า

<sup>11</sup> รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณา ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. สืบค้นเมื่อ 25 มิถุนายน 2540, จาก <http://library2.parliament.go.th/giventake/cons 2540-2550.html>

(1) ระบบพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีความแตกต่างกับคดีอาญาทั่วไป เช่น คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีการพิจารณาคดีในศาลชั้นเดียว ไม่มีการอุทธรณ์ หรือฎีกาซึ่งเป็นการขัดต่อหลักความเสมอภาค

(2) ปัญหาที่แท้จริงเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญากับนักการเมืองที่ทุจริตคอร์รัปชันนั้น ไม่ได้อยู่ที่ขั้นตอนการดำเนินคดีในชั้นศาล หากแต่อยู่ที่ขั้นตอนการกระบวนการสอบสวน ที่ไม่สามารถสอบสวนนำเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องร้องต่อศาลยุติธรรมได้

(3) กระบวนการของศาลยุติธรรมปกติยังคงใช้ได้ แต่อาจมีการปรับเปลี่ยนเล็กน้อย โดยให้มีการพิจารณาคดีใน 2 ชั้นศาล กล่าวคือ ให้มีการอุทธรณ์ไปยังศาลฎีกาได้เลย

2) ฝ่ายที่สองเห็นว่า ควรร่างรัฐธรรมนูญในส่วนนี้ไว้แล้วนำไปแก้ไขปรับปรุง โดยให้เหตุผลว่า

(1) ระบบการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่แตกต่างจากคดีอาญาทั่วไปนั้น ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาค เนื่องจาก ความพิเศษของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เช่น การอาสาเข้ามาทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในการใช้อำนาจรัฐ โดยไม่ได้ถูกบังคับให้เข้ามาทำหน้าที่ดังกล่าว ดังนั้น จึงถือว่า บุคคลดังกล่าวสมัครใจเข้าสู่ระบบตรวจสอบ

(2) เหตุที่วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องมีลักษณะแตกต่างจากคดีอาญาทั่วไป เนื่อง ในการดำเนินคดีอาญาทั่วไปนั้นยังมีความล่าช้า ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียต่อคู่ความทั้ง 2 ฝ่าย หากจำเป็นผู้กระทำความผิดจริงก็จะได้รับการลงโทษที่รวดเร็วขึ้น แต่ถ้าจำเป็นผู้บริสุทธิ์ ย่อมเป็นหลักประกันให้แก่จำเลยว่าจำเลยจะได้รับการพิจารณาคดีที่รวดเร็ว โดยการปรับให้วิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแตกต่างจากคดีอาญาทั่วไป เช่น ให้ศาลเป็นผู้มีบทบาทหลักในกระบวนการวิธีพิจารณานั้น

(3) ความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับเรื่องให้มีการจัดตั้งศาลขึ้นมาเพื่อพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นเฉพาะนั้น ความคิดของประชาชนส่วนใหญ่เห็นความให้มีการจัดตั้งศาลขึ้นมาทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยเฉพาะ โดยจากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนมีผลปรากฏ ดังนี้ การสำรวจความคิดเห็นครั้งแรก ปรากฏว่า มีผู้ต้องการให้มีศาลดังกล่าวจำนวน 11,720 คน จากผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 13,410 คน และการสำรวจความคิดเห็นในครั้งที่ 2 ปรากฏว่า มีผู้ต้องการให้มีศาลดังกล่าวจำนวน 73,516 จากผู้ตอบแบบสอบถามจำนวน 78,821 คน

ปรากฏว่าการลงมติของคณะกรรมการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว มีคะแนนเสียงเท่ากันคือ 11 ต่อ 11 และงดออกเสียง 2 คน เมื่อมีคะแนนเสียงเท่ากัน ประธานในที่ประชุมจึงลงคะแนนเสียงให้ฝ่ายที่ให้การร่างรัฐธรรมนูญในส่วนนี้ไว้แล้วนำไปแก้ไขปรับปรุง โดยทำที่สวคคณะกรรมการ

ขร่างและสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากได้เห็นชอบที่จะให้มีการจัดตั้งแผนกหนึ่งในศาลฎีกา ซึ่งมีลักษณะเป็นศาลชำนาญพิเศษในระบบศาลยุติธรรม เรียกว่า ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีองค์คณะในการพิจารณาพิพากษาคดีจำนวน 9 คน ซึ่งต่อมา รัฐสภาที่มีมติรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว จากนั้นได้นำทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และได้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ในราชกิจจานุเบกษา มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540

เมื่อทราบถึงสาเหตุในการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ในหัวข้อถัดต่อไป จะศึกษาถึงขั้นตอนกระบวนการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ว่าการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีขั้นตอนการดำเนินคดีอย่างไร และมีหน่วยงานใดเข้ามาเกี่ยวข้องรับผิดชอบหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาดังกล่าว โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

#### 4.1.2.2 การไต่สวนข้อเท็จจริงและการฟ้องร้อง (pre-trial stage)

เมื่อผู้เสียหายยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่า คำร้องนั้นถูกต้องและครบถ้วนแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจทำการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป ในกรณีที่ผู้เสียหายหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ร้องทุกข์กล่าวโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าพนักงานตำรวจซึ่งมีเขตอำนาจเหนือท้องที่ที่เกิดการกระทำความผิดดังกล่าว พนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าพนักงานตำรวจมีอำนาจเพียงแต่ร้องขอต่อศาลให้ออกหมายจับ หรือจับในกรณีที่ไต่โดยไม่ตำรวจจับกุมตัวบุคคลดังกล่าวได้แล้ว ให้ส่งตัวผู้ถูกจับพร้อมทั้งบันทึกการจับมายังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 48 ชั่วโมง

ในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจจะทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเอง หรือตั้ง “คณะอนุกรรมการไต่สวน” ขึ้นมาเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนก็ได้ โดยการไต่สวนข้อเท็จจริงดังกล่าว มีวัตถุประสงค์เพื่อ “แสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิด” การไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือ คณะอนุกรรมการไต่สวน จะเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2554) และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะอนุกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงทำการ

ได้สวนข้อเท็จจริงเสร็จสิ้นแล้วให้จัดทำสำนวนการได้สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการ<sup>12</sup> เมื่อประธานกรรมการได้รับสำนวนการได้สวนข้อเท็จจริงแล้ว ให้จัดให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวนในกรณีที่เป็นการได้สวนข้อเท็จจริงโดยคณะกรรมการได้สวนข้อเท็จจริงเพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติให้ได้สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมโดยอาจมีมติให้คณะกรรมการได้สวนข้อเท็จจริงชุดเดิมทำหน้าที่ได้สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือแต่งตั้งคณะกรรมการได้สวนชุดใหม่ขึ้นมาทำการได้สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแทนก็ได้<sup>13</sup>

ในการประชุมของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อลงมติเกี่ยวกับสำนวนการได้สวนข้อเท็จจริง กรรมการ ป.ป.ช. ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดต้องเข้าร่วมประชุม จึงจะเป็นองค์ประชุม<sup>14</sup>

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสำนวนการได้สวนข้อเท็จจริงแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องมีมติเกี่ยวกับเรื่องทีกล่าวหาดังนี้

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาสำนวนการได้สวนข้อเท็จจริงแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องมีมติเกี่ยวกับเรื่องทีกล่าวหาดังนี้

(1) คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าข้อกล่าวหาใดไม่มีมูล ก็ให้ข้อกล่าวหาอันนั้นตกไป<sup>15</sup>

(2) คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าข้อกล่าวหาใดมีมูล ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ต้องส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังอัยการสูงสุด<sup>16</sup> โดยนับแต่วันที่คณะกรรมการ

<sup>12</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 4 ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้... “ประธานกรรมการ” หมายความว่า ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 51 วรรคสอง

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 20

<sup>15</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 53

<sup>16</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 56 (2)

ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ถูกกล่าวหาจะปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ไม่ได้จนกว่าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำพิพากษา<sup>17</sup>

เมื่อคณะกรรมการป.ป.ช. ส่งรายงาน เอกสาร และพยานหลักฐานต่างๆ พร้อมทั้งความเห็น ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยอัยการสูงสุดจะทำหน้าที่หรือมีอำนาจกึ่งตุลาการ (quasi judicial power) ความเห็นหรือพยานหลักฐานที่คณะกรรมการป.ป.ช. ส่งมานั้น อัยการสูงสุดอาจไม่เห็นด้วยก็ได้

ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการป.ป.ช. อัยการสูงสุดจะยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง<sup>18</sup>

ในกรณีที่อัยการสูงสุดยังไม่เห็นด้วยกับคณะกรรมการป.ป.ช. โดยเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นยังมีข้อไม่สมบูรณ์ อัยการสูงสุดต้องแจ้งข้อไม่สมบูรณ์นั้น ไปยังคณะกรรมการป.ป.ช. ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง โดยในกรณีนี้คณะกรรมการป.ป.ช. และอัยการสูงสุดจะตั้งคณะทำงานขึ้นคณะหนึ่ง ภายใน 14 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งข้อไม่สมบูรณ์จากอัยการสูงสุด โดยคณะทำงานนี้ต้องมีผู้แทนของแต่ละฝ่ายจำนวนเท่าๆกัน โดยคณะทำงานร่วมระหว่างคณะกรรมการป.ป.ช. และอัยการสูงสุด จะทำหน้าที่พิจารณา ข้อไม่สมบูรณ์และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ เมื่อมีข้อยุติแล้ว อัยการสูงสุดจะดำเนินการฟ้องร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ในกรณีที่ไม้อาจหาข้อยุติได้ภายในกำหนด 15 วันนับแต่วันตั้งคณะทำงาน คณะกรรมการป.ป.ช. จะยื่นฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายให้ฟ้องคดีแทนตนได้ แต่ต้องฟ้องภายใน 14 วันนับแต่วันครบกำหนด<sup>19</sup>

#### 4.1.2.3 การพิจารณาพิพากษาคดี (trial stage)

เมื่ออัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะทำการพิจารณาคดีต่อไปโดยการพิจารณาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะเป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ.

<sup>17</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 55

<sup>18</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542, มาตรา 10 วรรคสอง

<sup>19</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 11

2542 ซึ่งรูปแบบขั้นตอนการพิจารณาคดีจะแตกต่างไปจากการพิจารณาคดีอาญาทั่วไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เช่น การดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง<sup>20</sup> และเรื่องการสืบพยานในการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นจะไม่ใช่คำว่า “การสืบพยาน” เหมือนในคดีอาญาทั่วไป แต่จะใช้คำว่า “ไต่สวนพยานหลักฐาน” ซึ่งเรื่องนี้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ได้กำหนดให้ศาลมีบทบาทหลักในการไต่สวนพยานหลักฐาน ศาลจะเป็นผู้สืบพยานเอง มีอำนาจสืบพยานเพิ่มเติม<sup>21</sup> ทำให้เห็นว่าบทบาทของศาลค้นหาความจริงจะมีลักษณะแตกต่างจากบทบาทของศาลค้นหาความจริงในคดีอาญาทั่วไป โดยบทบาทของศาลในการค้นหาความจริงในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีลักษณะกระตือรือร้น (active) ในส่วนของการพิพากษาคัดสินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะเป็นไปไปตามมติเสียงข้างมากขององค์คณะผู้พิพากษา<sup>22</sup> กล่าวคือต้องได้คะแนนเสียงอย่างน้อย 5 ใน 9 จึงจะถือเป็นมติขององค์คณะผู้พิพากษา คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะเป็นโทษทางอาญาและจะถึงที่สุดทันทีเว้นแต่ในกรณีที่มีพยานหลักฐานใหม่ ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ อาจมีการยื่นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>23</sup>

#### 4.2 วิเคราะห์การนำหลักยกประโยชน์แห่งความสงสัย (in dubio pro reo) ให้แก่จำเลยมาใช้ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จากการศึกษาถึงวิวัฒนาการของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของนักการเมืองเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ในอดีต จนกระทั่งมีการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้น เป็นองค์กรหนึ่งในการตรวจสอบการใช้อำนาจหน้าที่ของรัฐดังกล่าว โดยการดำเนินคดีอาญาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น มีข้อแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาทั่วไป จนทำให้นักนิติศาสตร์ส่วนหนึ่งเห็นว่า การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรง

<sup>20</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 มาตรา 25

<sup>21</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 5 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 277

<sup>22</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 278 วรรคแรก

<sup>23</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 278 วรรคสาม

ตำแหน่งทางการเมืองเป็นการดำเนินคดีอาญาที่ใช้ระบบไต่สวน (Inquisitorial System) โดยในหัวข้อนี้ผู้เขียนจะวิเคราะห์ถึงระบบการดำเนินคดีที่ใช้ในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตลอดจนระดับของมาตรฐานการพิสูจน์ และการนำหลักกบประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลยมาใช้ในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

#### 4.2.1 ระบบการดำเนินคดีในคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 277 วรรคแรก<sup>24</sup> และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 5 วรรคสอง<sup>25</sup> กำหนดให้การพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีความแตกต่างกับการพิจารณาคดีอาญาทั่วไป โดยให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยึดสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณา และให้ศาลมีบทบาทหลักในการค้นหาความจริง โดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาทั่วไป โดยให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยึดสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณา และให้ศาลมีบทบาทหลักในการค้นหาความจริง โดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร โดยในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 31 ที่กำหนดให้ศาลเป็นผู้ซักถามพยานบุคคลด้วยตนเอง ตรงจุดนี้เป็นสาเหตุหลักที่ทำให้นักนิติศาสตร์ฝ่ายหนึ่งเห็นว่า การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวน (Inquisitorial System)

ในประเด็นนี้ ผู้เขียนเห็นว่า หากพิจารณาถึงขั้นตอนกระบวนการดำเนินคดีอาญา ดังที่กล่าวมาในหัวข้อ 4.1.2 เรื่อง การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในปัจจุบัน จะพบว่าการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นมีการแยกหน้าที่ “สอบสวนฟ้องร้อง” และ “หน้าที่พิจารณา พิพากษาคดี” ออกจากกัน โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดรับผิดชอบหน้าที่ “สอบสวนฟ้องร้อง” และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

<sup>24</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 277 วรรคแรก บัญญัติว่า “ในการพิจารณาคดีให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยึดสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือของผู้ไต่สวนอิสระ แล้วแต่กรณี เป็นหลักในการพิจารณา และอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร”

<sup>25</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 5 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในการพิจารณาคดีให้ศาลยึดรายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณา และอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร”

รับผิดชอบหน้าที่ “พิจารณาพิพากษาคดี” แต่อาจจะใช้ถ้อยคำต่างกันในส่วน of “การสอบสวนฟ้องร้อง” เป็น “การไต่สวนข้อเท็จจริงและการฟ้องร้อง” แต่หากพิจารณาถึงสาระสำคัญของกระบวนการขั้นตอนดังกล่าว จะพบว่าการทำงานที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปรียบเสมือนการทำงานที่ของเจ้าพนักงานตำรวจในคดีอาญาทั่วไป แตกต่างกันเพียงแค่ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเฉพาะความผิดบางประเภทเท่านั้น<sup>26</sup> เช่น ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามกฎหมายอื่น อาทิเช่น ความผิดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 เป็นต้น ดังนั้น เมื่อการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีการแยกหน้าที่ “สอบสวนฟ้องร้อง” และหน้าที่ “พิจารณาพิพากษาคดี” ออกจากกันแล้ว การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงเป็นการดำเนินคดีอาญาระบบกล่าวหา (Accusatorial System) ซึ่งประเด็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่าง “หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง” กับ “หน้าที่พิจารณาพิพากษาคดี” นั้น เป็นข้อบ่งชี้สำคัญในการแยกระบบการดำเนินคดีอาญาของทั้ง 2 ระบบออกจากกัน

และส่วนที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 กำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยึดสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาคดีนั้นคงเป็นเรื่องที่กำหนดขึ้นมาเพื่อให้การพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นมีความรวดเร็ว ต่อเนื่องเท่านั้น ในคดีใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล ผู้ถูกกล่าวหาไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ข้าราชการระดับสูงที่ถูกกล่าวหาจะต้องยุติการปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำพิพากษา ซึ่งทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเกิดความขัดข้องไม่ต่อเนื่อง ดังนั้นในการดำเนินคดีอาญากับบุคคลเหล่านี้จะต้องเป็นไปด้วยความรวดเร็วมากกว่าการดำเนินคดีอาญากับบุคคลธรรมดาทั่วไป

แต่อย่างไรก็ตาม การที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยึดสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาคดี ไม่ได้ทำให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องถูกผูกมัดหรือยึดติดกับสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเห็นว่า สำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

<sup>26</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 250.

นั้นไม่สมบูรณ์ มีข้อบกพร่อง หรือจำเลยโต้แย้งพยานหลักฐานใด ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้<sup>27</sup>

เมื่อการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการดำเนินคดีอาญาแบบกล่าวหา (Accusatorial System) แล้ว จำเลยในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ย่อมจะได้รับการยกฐานะให้ขึ้นมาเป็น “ประธานในคดี” โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 บทบัญญัติต่างๆ ในการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของจำเลย เช่น มาตรา 32, 39, 40 และการดำเนินคดีอาญากับนักการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ก็ถือเป็นการดำเนินคดีอาญาประเภทหนึ่งที่ต้องอยู่ภายใต้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ดังนั้น ในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 จำเลยย่อมมีฐานะเป็น “ประธานในคดี” มีสิทธิต่างๆ ในการต่อสู้คดี เช่น มีสิทธิโต้แย้งพยานหลักฐานของโจทก์<sup>28</sup> หรือมีสิทธิโต้แย้งผู้พิพากษาหากมีเหตุในการคัดค้าน<sup>29</sup> เป็นต้น โดยการดำเนินคดีอาญาจะมีหลักทั่วไปที่ว่า “ให้สันนิษฐานว่าทุกคนเป็นผู้บริสุทธิ์” (Presumption of Innocence) ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 39 วรรค 2<sup>30</sup> ก็ได้บัญญัติรับรองข้อสันนิษฐานดังกล่าวไว้ด้วย โดยข้อสันนิษฐานดังกล่าวนี้มีที่มาจากการดำเนินการทางด้านสิทธิมนุษยชนสิทธิมนุษยชน<sup>31</sup> ดังนั้น เมื่อจำเลยในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้รับการยกฐานะให้เป็นประธานคดีแล้ว ก็ย่อมจะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์เช่นเดียวกับจำเลยในคดีอาญาทั่วไปตามบทบัญญัติมาตรา 39 วรรค 2 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 การที่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนหาข้อเท็จจริงแล้วชี้มูลความผิดไม่ได้ เป็นการสันนิษฐานเบื้องต้นว่าจำเลยมีความผิด แต่ในการไต่สวนและชี้มูล

<sup>27</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542, มาตรา 29 วรรคสอง

<sup>28</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542, มาตรา 29 วรรคสอง

<sup>29</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542, มาตรา 16

<sup>30</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 39 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด

<sup>31</sup> ปฎิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อที่ 11 “บุคคลซึ่งถูกกล่าวหาว่ามีความผิดอาญา มีสิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ จนกว่าจะมีการพิสูจน์ว่ามีความผิดตามกฎหมายในการพิจารณาโดยเปิดเผย และผู้นั้นได้รับหลักประกันทั้งหลายที่จะเป็นในการต่อสู้คดี”

ความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.เป็นเพียงการรวบรวมพยานหลักฐานในเบื้องต้นเพื่อพิสูจน์ข้อกล่าวหาที่ว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้นมีมูลหรือไม่เท่านั้น เหมือนเช่นการดำเนินคดีอาญาทั่วไปซึ่งจะเป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวน

4.2.2 บทบาทในการค้นหาความจริงของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 31 บัญญัติว่า ในการไต่สวนข้อเท็จจริง ให้องค์คณะผู้พิพากษาสอบถามพยานบุคคลเอง โดยการแจ้งให้พยานทราบประเด็นและข้อเท็จจริงซึ่งจะทำการไต่สวนแล้วให้พยานเบิกความในข้อนั้น โดยวิธีแถลงด้วยตนเองหรือตอบคำถามศาล แล้วจึงให้โจทก์จำเลยถามเพิ่มเติมต่อไป หากพิจารณาในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ก็จะเห็นว่า ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา 228, 229 ก็ได้บัญญัติให้ศาลเป็นผู้สอบถามสืบพยานด้วยตนเองเช่นกัน ซึ่งหากพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวในกฎหมายทั้ง 2 ฉบับแล้ว จะเห็นได้ว่า มิได้มีความแตกต่างกันเลย โดยในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ต่างก็กำหนดให้ศาลเข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาความจริง ตามหลักการตรวจสอบข้อเท็จจริง (examination) ซึ่งใช้ในการค้นหาความจริงในคดีอาญา ซึ่งเป็นไปตามหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศในระบบชีวิตลอร์ ซึ่งใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) เหมือนเช่นประเทศไทย ดังจะเห็นได้จากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศเยอรมัน มาตรา 238 อนุมาตรา 1 ที่บัญญัติว่าผู้พิพากษาหัวหน้าคณะจะเป็นผู้ดำเนินกระบวนการพิจารณา (conduct the trial) ไต่สวนจำเลย (examine the accused) และเป็นผู้สืบพยานหลักฐาน (take the evidence) ดังนั้นตรงจุดผู้เขียนจึงเห็นว่า การที่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาตรา 31 ได้บัญญัติเน้นย้ำให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้ามาลงมือค้นหาความจริงด้วยตนเอง เหมือนเช่นการดำเนินคดีอาญาในประเทศระบบชีวิตลอร์นั้น คงเป็นเพราะในทางปฏิบัติในการดำเนินคดีอาญาทั่วไปในประเทศไทยนั้น ศาลมิได้เข้ามามีส่วนร่วมในการค้นหาความจริงตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 228 บัญญัติไว้ หากแต่ศาลกลับนำเอาการซักถาม ถามค้าน และถามถึง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาตรา 116 (2) และมาตรา 117 ประกอบประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 15 มาใช้บังคับทำให้การถามพยานมีรูปแบบเหมือนกับคดีแพ่ง ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการตรวจสอบข้อเท็จจริง (examination) ที่ใช้ในการดำเนินคดีอาญา ดังนั้น ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของ

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 31 จึงเป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักวิธีพิจารณาคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มิได้เป็นบทบัญญัติที่แตกต่างหรือขัดแย้งจากหลักการดำเนินคดีอาญาทั่วไปแต่อย่างใด

#### 4.2.3 มาตรฐานการพิสูจน์ในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีขั้นตอนการดำเนินคดีอยู่ 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการไต่สวนข้อเท็จจริงและการฟ้องร้อง (pre-trial stage) และขั้นตอนการพิจารณาพิพากษาคดี (trial stage) โดยในบทนี้จะทำการศึกษาถึงระดับของมาตรฐานการพิสูจน์ที่นำมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี (trial stage) ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะศึกษาเฉพาะระดับของมาตรฐานการพิสูจน์ที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี และรวมถึงการวินิจฉัยชี้ชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเพื่อสังคดีของอัยการสูงสุด หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

##### 4.2.3.1 มาตรฐานการพิสูจน์ในชั้นพิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น แม้ว่าในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเข้ามามีบทบาทในการแสวงหาข้อเท็จจริงด้วย<sup>32</sup> การแสวงหาข้อเท็จจริงในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงไม่ใช่หน้าที่ของคู่ความเท่านั้น การที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทำหน้าที่ในการซักถามพยานเอง มิได้เป็นการทำหน้าที่แทนโจทก์ หากแต่เป็นกระบวนการในการแสวงหาความจริงรูปแบบหนึ่งเท่านั้น ซึ่งจุดนี้เองเป็นข้อแตกต่างที่ชัดเจนที่สุดระหว่างการดำเนินคดีอาญาทั่วไป กับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม หากจะพิจารณาถึงระดับของมาตรฐานการพิสูจน์ที่ใช้การพิจารณาพิพากษาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ผู้เขียนเห็นว่า ในกรณีที่ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีคำพิพากษาลงโทษจำเลยนั้น ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งเมืองย่อมจะต้องชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานและรับฟังพยานหลักฐาน จนปราศจากข้อสงสัยตามสมควร เช่นเดียวกับการดำเนินคดีอาญาทั่วไป ตาม ป.วิ.อ. มาตรา 227 วรรคแรก เนื่องจากมาตรฐานการพิสูจน์ในระดับนี้ เป็นมาตรฐานการพิสูจน์ที่ใช้เป็นสากล ไม่ว่าจะเป็นการดำเนินคดี

<sup>32</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มาตรา 31 บัญญัติว่า ในการไต่สวนไต่สวนไต่สวนข้อเท็จจริงผู้พิพากษาสอบถามพยานบุคคลเอง โดยการแจ้งให้พยานทราบประเด็นและข้อเท็จจริงซึ่งจะทำการไต่สวน แล้วให้พยานเบิกความในข้อนั้น โดยวิธีแถลงด้วยตนเองหรือตอบคำถามศาล แล้วจึงให้โจทก์จำเลยถามพยานเพิ่มเติมต่อไป

อาญาในประเทศระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) ที่การแสวงหาข้อเท็จจริงเป็นหน้าที่ของ คู่ความ หรือในประเทศระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) ที่ศาลเข้ามามีส่วนร่วมในการแสวงหา ข้อเท็จจริงด้วย ดังที่กล่าวมาในบทที่ 3 หัวข้อ 3.1.1 และ 3.1.2 เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาใน ปัจจุบันมีข้อสันนิษฐานว่าทุกคนเป็นผู้บริสุทธิ์ (Presumption of Innocence) การจะลงโทษผู้บริสุทธิ์ เป็นเรื่องร้ายแรง ดังนั้นหากศาลจะลงโทษบุคคลใดบุคคลหนึ่งแล้ว ศาลจะต้องรับฟังพยานหลักฐาน ให้อยู่เหนือข้อสันนิษฐานดังกล่าว กล่าวคือ ศาลจะต้องรับฟังพยานหลักฐานจนปราศจากข้อสงสัย ตามสมควรนั่นเอง เพราะการปล่อยผู้ทำผิดเนื่องจากพิสูจน์ได้ไม่แน่ชัดดีกว่าจะลงโทษผู้บริสุทธิ์<sup>33</sup>

4.2.3.2 การวินิจฉัยชี้ขาดนำพยานหลักฐานเพื่อตั้งคดีอัยการสูงสุด และคณะกรรมการ ป.ป.ช.ในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในแต่ละขั้นตอนการดำเนินคดีอาญา มีการกำหนดถึงระดับของมาตรฐานการพิสูจน์ที่ใช้ในแต่ละขั้นตอนกระบวนการ ซึ่งระดับของมาตรฐานการพิสูจน์ในขั้นตอนต่างๆ นั้น ความแตกต่างกัน เช่น ในการออกหมายจับหมายค้น ใช้มาตรฐานการพิสูจน์ระดับการพิสูจน์ให้เห็นถึง เหตุที่มีพยานหลักฐานเพียงพอ (probable cause)<sup>34</sup> ในขั้นตอนการไต่สวนมูลฟ้องของศาลใน คดีอาญาที่ราษฎรเป็น โจทก์ฟ้องคดีเอง ตามมาตรา 162 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญา ใช้มาตรฐานการพิสูจน์ระดับ การพิสูจน์ให้เห็นถึงมูลคดี (proof prima facie case)<sup>35</sup> และใน การพิพากษาคดีของศาลใช้มาตรฐานการพิสูจน์ระดับปราศจากข้อสงสัยตามสมควร (beyond a reasonable doubt)<sup>36</sup> แต่ขั้นตอนหรือกระบวนการในการดำเนินคดีอาญาขั้นตอนหนึ่ง ซึ่งมีความสำคัญแต่กลับไม่มีกฎหมายบัญญัติว่าจะต้องใช้มาตรฐานการพิสูจน์ในระดับใด คือ ขั้นตอน ในการสั่งคดีของพนักงานอัยการ แม้แต่ในการดำเนินคดีอาญาทั่วไป ในประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญาก็ไม่ได้มีการบัญญัติหรือวางหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้ กล่าวคือ ในคดีอาญา ทั่วไป พนักงานอัยการจะใช้ต้องรับฟังพยานหลักฐานเพียงใดจึงจะมีคำสั่งฟ้องคดีหรือไม่ต่อศาล

<sup>33</sup> พรเพชร วิชิตชลชัย. (2542). *คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน*. น. 388-389

<sup>34</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 59/1 บัญญัติว่า ก่อนออกหมาย จะต้องปรากฏ พยานหลักฐานตามสมควรที่ทำให้ศาลเชื่อได้ว่ามีเหตุที่จะออกหมายตามมาตรา 66 มาตรา 69 หรือมาตรา 71

<sup>35</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 167 บัญญัติว่า ถ้าปรากฏว่าคดีมีมูล ให้ศาลประทับ ฟ้องไว้พิจารณาต่อไปเฉพาะกระทงที่มีมูล ถ้าคดีไม่มีมูล ให้พิพากษายกฟ้อง

<sup>36</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 วรรคแรก บัญญัติว่า ให้ศาลใช้ดุลพินิจวินิจฉัย ชี้แจงนำพยานหลักฐานทั้งปวง อย่าพิพากษาลงโทษจนกว่าจะแน่ใจว่ามีการกระทำผิดจริง และจำเลยเป็น ผู้กระทำความผิดนั้น

ในเรื่องนี้มีนักกฎหมายบางท่านเห็นว่า พนักงานอัยการจะทำคำสั่งฟ้องเมื่อมีพยานหลักฐานเพียงพอให้เชื่อว่า ผู้ต้องหาได้กระทำความผิดก็เพียงพอแล้ว เนื่องจากการมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องของพนักงานอัยการนั้น มิใช่การพิจารณาว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดหรือไม่ดังเช่นศาล หากแต่เป็นการพิจารณาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายในสำนวนสอบสวนว่า “มีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดหรือไม่” แล้วพิจารณาต่อไปว่าพยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวนในขณะนั้นควรฟ้องผู้ต้องหาเพื่อพิสูจน์ความผิดในศาลหรือไม่เพียงใด หากพิจารณาพยานหลักฐานในขณะนั้นว่าเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดของจำเลย พนักงานอัยการก็จะมีคำสั่งฟ้อง หากพยานหลักฐานไม่พอที่จะพิสูจน์ความผิดของจำเลยในศาลก็จะมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา<sup>37</sup>

และบางกรณีแม้จะมีพยานหลักฐานเพียงพอจะพิสูจน์ได้ว่าผู้ต้องหากระทำความผิด พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีได้ หากเห็นว่าไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งพนักงานอัยการต้องให้อัยการสูงสุดเป็นผู้พิจารณาก่อนตามระเบียบสำนักงายอัยการสูงสุดฯ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 ข้อ 3 แก้ไขข้อ 78<sup>38</sup> ดังนั้นจึงแสดงให้เห็นว่าการสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการในคดีอาญาทั่วไปยังไม่มีความชัดเจนแน่นอน ซึ่งทำให้พนักงานอัยการมีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการสั่งคดี ส่งผลให้บางคดี พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งที่แตกต่างกันทั้งที่ข้อเท็จจริงเหมือนหรือใกล้เคียงกัน ในส่วนของการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น กำหนดให้อัยการสูงสุด และคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้มีอำนาจยื่นฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น<sup>39</sup> ซึ่งในรัฐธรรมนูญ ปี 2550 ก็น่าจะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ไม่ได้กำหนดถึงแนวทางในการรับฟังพยานหลักฐานในชั้นสั่งคดีของอัยการสูงสุด หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าอัยการสูงสุด หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องรับฟังพยานหลักฐานเพียงใด จึงจะมีคำสั่งฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งหากพิจารณารูปแบบการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะมีข้อแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาทั่วไปอยู่หลายประการ เช่น ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรง

<sup>37</sup> คณิง ภาไชย. (2548). *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 2*. น. 80.

<sup>38</sup> จรุงจิต บุญเขย. (2549). *มาตรฐานการพิสูจน์ในคดีอาญา*. น. 78-79.

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550, มาตรา 23

ตำแหน่งทางการเมืองสั่งประทับฟ้องคดีอาญาได้ทันทีโดยไม่ต้องทำการไต่สวนมูลฟ้อง<sup>40</sup> คำสั่งและคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นที่สุด<sup>41</sup> เว้นแต่ ในกรณีที่ต้องคำพิพากษามีพยานหลักฐานใหม่ ซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญ อาจยื่นอุทธรณ์ต่อที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาภายใน 30 วันนับแต่วันที่คำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง<sup>42</sup> หากพิจารณาถึงข้อแตกต่างระหว่างการดำเนินคดีอาญาทั่วไปกับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวข้างต้น จะแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองสามารถสั่งประทับฟ้องคดีได้ทันทีโดยไม่ต้องทำการไต่สวนมูลฟ้อง และคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นที่สุด การวินิจฉัยชี้ว่าพยานหลักฐานเพื่อสั่งคดีของอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช.ว่าจะฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือไม่ ย่อมจะต้องมีความรัดกุม ชัดเจน แน่นอน และการชี้ว่าพยานหลักฐานของอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการสั่งคดีนั้น ควรจะต้องอยู่ในระดับเดียวกันกับการชี้ว่าพยานหลักฐาน ในชั้นพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย ไม่ใช่พิจารณาเพียงแต่ว่ามีพยานหลักฐานพิสูจน์ว่าการกระทำของจำเลยครบองค์ประกอบความผิด เพื่อให้คดีดังกล่าวเมื่อเข้าสู่การพิจารณาในชั้นศาลแล้ว โอกาสที่ศาลจะพิพากษาลงโทษจำเลยสูงขึ้น และเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของจำเลยไม่ให้ถูกลิดรอนสิทธิเสรีภาพอันเนื่องมาจากการดำเนินคดีโดยไม่จำเป็น และเนื่องจากการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยศาลเพียงชั้นเดียวแม้กฎหมายจะเปิดโอกาสให้อุทธรณ์ตามนับมาตรา 278 วรรค 3 แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 แต่เนื่องจากกรอบเวลาที่สั้นเพียง 30 วัน การที่จะแสวงหาพยานหลักฐานซึ่งอาจทำให้ข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญจะเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก

โดยในอดีตมีคดีหนึ่งที่ถือว่าเป็นคดีประวัติศาสตร์ที่ได้รับความสนใจจากสังคมนั้นคือ คดีกล้ายาง (คดีหมายเลขดำที่ อม.4/2551 คดีหมายเลขแดงที่ อม.7/2552) ซึ่งคดีนี้เป็นคดีที่คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) โดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นโจทก์ยื่นฟ้องนายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ อดีต

<sup>40</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2550 มาตรา 25

<sup>41</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 278 วรรค 2.

<sup>42</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 278 วรรค 3.

รองนายกรัฐมนตรี ประธานกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) กับพวก รวม 44 คน ซึ่งประกอบด้วย กลุ่มคณะกรรมการกลั่นกรองเสนอโครงการต่อ ครม. คณะที่ 2 กลุ่ม กรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) กลุ่มคณะกรรมการบริหารโครงการ (กำหนดที่ไออาร์) และคณะกรรมการพิจารณาผลประกวดราคาซึ่งเป็นกลุ่มข้าราชการ และกลุ่มบริษัทเอกชน จำนวน 3 ราย ได้แก่ เจริญโภคภัณฑ์ เมล็ดพันธุ์ จำกัด ในเครือซีพี, บริษัท ริสอร์ทแลนด์ จำกัด และบริษัท เอกเจริญการเกษตร จำกัด เป็นจำเลย ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ น้อย โกง ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน ความผิดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ความผิดต่อพระราชบัญญัติว่าด้วย ความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ซึ่งคดีนี้ก่อนที่ คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) โดยคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) จะยื่นฟ้องต่อศาล อัยการสูงสุดเคยมีความเห็น ว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) ยังมีข้อไม่สมบูรณ์อยู่ จึงมีการตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) กับอัยการสูงสุดขึ้นมาเพื่อพิจารณาข้อไม่สมบูรณ์ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 11<sup>43</sup> โดยผลสรุปจากการตั้งคณะกรรมการร่วมนั้น ปรากฏว่าอัยการสูงสุด และคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) มีความเห็นไม่ ตรงกัน โดยอัยการสูงสุดมีความเห็นว่า มีบางประเด็นที่ คตส. ไม่บันทึกคำให้การพยานสำคัญอยู่ใน สำนวนและยืนยันว่าสำนวนคดีดังกล่าวและการแจ้งข้อกล่าวหาในความผิดตามประมวลกฎหมาย อาญา มาตรา 151 ยังไม่ถูกต้องครบถ้วน อันมีผลทำให้การสอบสวนไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่คตส. อ้างว่า ได้แจ้งข้อหาให้ผู้กล่าวหาทราบทั้งหมดแล้วโดยรวมไว้ในความผิดตามประมวลกฎหมาย อาญา มาตรา 157 ซึ่งอัยการสูงสุดเห็นว่า ไม่สามารถทำได้ เพราะตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา ความอาญา มาตรา 134 มีเจตนารมณ์ต้องการให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจข้อหาได้จึงสามารถแก้ข้อ กล่าวหาได้ การแจ้งข้อกล่าวหาจึงต้องแจ้งให้ทราบทุกข้อกล่าวหา อีกทั้งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550

<sup>43</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 11 วรรค 1 บัญญัติว่า ภายในสิบสี่วันนับแต่วันได้รับแจ้งข้อไม่สมบูรณ์ตามมาตรา 10 ให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช.

และอัยการสูงสุดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนของแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเป็น คณะทำงาน ให้สำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ คณะทำงานมีหน้าที่พิจารณา พยานหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์ และรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป

มาตรา 40 ยังบัญญัติคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหาให้ได้รับการสอบสวนที่ถูกต้อง และเป็นธรรม และมีโอกาสต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ แต่ทางคณะกรรมการตรวจสอบ การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) เห็นว่า มีการแจ้งข้อกล่าวหาตามข้อเท็จจริง และ รายละเอียดของการกระทำความคิดทั้งหมดตามความคิดหลักแล้ว ส่วนในชั้นสรุปสำนวน เพิ่มบท กฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นการปรับบท ซึ่งมีแนวคำวินิจฉัยของศาลฎีกาเป็นบรรทัดฐานแล้ว จึง ถือว่าได้แจ้งข้อกล่าวหาโดยชอบแล้ว เมื่อความเห็นไม่ตรงกัน หาข้อยุติไม่ได้ คณะกรรมการ ตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) จึงมีมติฟ้องคดีเอง โดยคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดีดังกล่าวต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ปรากฏว่าศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวโดยยกฟ้องจำเลยทั้ง 44 คน

โดยภายหลังจากที่มีคำพิพากษาขององค์คณะผู้พิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ยกฟ้องจำเลยทั้ง 44 คน ในคดีดังกล่าวออกมา ทางอัยการสูงสุด คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) และนักวิชาการต่าง ออกมาให้ความเห็นเกี่ยวกับคดีนี้ว่า<sup>44</sup>

1) นายธนพิชญ์ มูลพฤกษ์ อธิบดีอัยการฝ่ายคดีเศรษฐกิจและทรัพยากร โฆษก สำนักงานอัยการสูงสุด ให้ความเห็น ว่า คดีนี้คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) ยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อเดือน กุมภาพันธ์ 2551 ทั้งที่คณะทำงานของนายชัยเกษม นิติสิริ อัยการสูงสุด แจ้งข้อไม่สมบูรณ์ใน สำนวนให้คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) สอบสวน เพิ่มเติม 3 ข้อใหญ่ 4-5 ข้อย่อย แต่ คตส. กลับใจร้อน ไม่สอบสวนพยานเพิ่มเติมเพื่อแสวงหา ข้อเท็จจริงในคดีทั้งหมดให้ครบถ้วนว่าสมควรสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องผู้ต้องหา และถ้าสมควรสั่งฟ้อง จะฟ้องบุคคลใดบ้าง ความคิดข้อหาใดบ้าง ไม่ยื่นฟ้องจำเลยมากถึง 44 คน จนที่สุดผลออกมาศาล ฎีกาฯ พิจารณายกฟ้อง ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายแก่รัฐที่จะต้องเงินว่าจ้างทนายความ และจำเลย บางคนที่ไม่ควรถูกฟ้องต้องเสื่อมเสียชื่อเสียง เกียรติประวัติ และเสียเงินจ้างทนาย

2) นายศักดิ์ กอแสงเรือง ให้ความเห็น ว่า การยื่นฟ้องคดีจึงควรมีดุลพินิจ อิสระ อยู่บน พื้นฐานของพยานหลักฐาน โดยไม่มีอคติต่อสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กร เพื่อเป็น หลักประกันความยุติธรรมแก่ประชาชน ซึ่งสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งเป็นผู้สั่งคดี ของคตส. และ

<sup>44</sup> ข่าวสดรายวัน. (2552, 23 กันยายน). “คดี “กล้วย่าง” ใครต้องรับผิดชอบ ?” สืบค้นเมื่อ 18 ธันวาคม 2556, จาก [http://www.khaosod.co.th/view\\_news.php?newsid=TUROd2Iyd3dNVEI6TURrMU1nPT0=](http://www.khaosod.co.th/view_news.php?newsid=TUROd2Iyd3dNVEI6TURrMU1nPT0=)

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และขอให้คดีกล่าวข้างเป็นตัวอย่างที่กระบวนการยุติธรรมควรหันมาให้ความสำคัญต่อหลักประกันความยุติธรรมโดยไร้อคติและร่วมมือกัน เพราะความยุติธรรมเท่านั้นที่จะลดความแตกแยกของสังคมไทยได้

3) นายแก้วสรร อติโพธิ อธิบดีกรมการ คตส. ให้ความเห็นว่า ยอมรับว่าสำนวนที่ คตส. ส่งฟ้องนั้น มุมมองของหลักฐานมัน 50 ต่อ 50 และผมก็มีความเห็นต่อที่ประชุมใหญ่ คตส. ในฐานะเสียงข้างน้อยไปว่า หลักฐานตรงนี้มัน 50 ต่อ 50 เพราะคณะกรรมการนโยบายและมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร (คชก.) ที่มีนายสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ อธิบดีรองนายกฯ เป็นประธานนั้นไม่ผิดหรือความผิดไม่ถึง เพราะเป็นเพียงผู้อนุมัติโครงการ

4) นายทวี สุรฤทธิกุล คณบดีคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ให้ความเห็นว่า คำตัดสินของศาลกรณีนี้เป็นเรื่องของความผิดพลาดที่ระบบราชการ และไม่ด้วยกับพรรคเพื่อไทยที่ว่า คตส. ทำงานผิดพลาด เชื่อว่า คตส. ได้ทำหน้าที่อย่างรัดกุม และเมื่อศาลตัดสินเช่นนี้ก็ต้องเชื่อศาล ผลที่ปรากฏ ต้องยอมรับว่าเป็นผลทางข้อกฎหมาย

จากความเห็นของอัยการสูงสุด คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) และนักวิชาการดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความสำคัญในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเพื่อจะมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่ามีความสำคัญเพียงใด หากปล่อยให้การชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเพื่อจะมีคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องขึ้นอยู่กับดุลพินิจโดยไม่มี การวางขอบเขตหลักเกณฑ์ไว้ จะทำให้เกิดปัญหาเหมือนเช่นคดีดังกล่าว โดยในประเทศฝรั่งเศสพนักงานอัยการนั้นถูกมองว่าเป็นตุลาการเช่นเดียวกับผู้พิพากษา โดยในประเทศฝรั่งเศสพนักงานอัยการมีชื่อเรียกอีกอย่างว่า “ตุลาการยืน” (Magistrature debout) ส่วนผู้พิพากษามีชื่อเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า “ตุลาการนั่ง” (Magistrature du siege)<sup>45</sup> ซึ่งสิ่งนี้สะท้อนให้เห็นว่า พนักงานอัยการทำหน้าที่เป็นตุลาการเช่นเดียวกับผู้พิพากษา ดังนั้นในการตัดสินใจเพื่อที่จะมีคำสั่งฟ้องคดีต่อศาลนั้น เปรียบเสมือนว่าพนักงานอัยการได้ตัดสินในเบื้องต้นจากพยานหลักฐานที่ปรากฏในชั้นสอบสวนว่ามีการกระทำความผิดขึ้น และจำเป็นต้องเป็นผู้กระทำความผิดนั้นแน่นอน

โดยผู้เขียนเห็นว่า การชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานในชั้นสั่งคดีของอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ควรจะเป็นระดับเดียวกันกับการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานในการพิจารณาพิพากษาคดีในชั้นศาล คือ ต้องรับฟังพยานหลักฐานจนปราศจากข้อสงสัยตามสมควร เนื่องจากหากในชั้นสั่งคดีของอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้ชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานในระดับเช่นเดียวกับศาลแล้ว เมื่อพยานหลักฐาน

<sup>45</sup> อุทัย อาทิวา. (2554). *รวมบทความกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส*. น. 130.

เข้าสู่การพิจารณาของศาลซึ่งจำเลยสามารถเข้ามาต่อสู้คดีอย่างเต็มที่ ย่อมส่งผลทำให้น้ำหนักพยานหลักฐานที่อัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอต่อศาลนั้นมีน้ำหนักน้อยลง และการยื่นฟ้องคดีไปต่างๆ ที่พยานหลักฐานยังไม่ชัดเจนเพียงพอแล้ว และที่ย่อมจะส่งผลเสียมากมายไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายในการว่าจ้างทนายความ ชื่อเสียงของบุคคลที่ถูกฟ้อง เป็นจำเลย และส่งผลให้การกระทำของจำเลยที่ศาลพิพากษาว่าไม่มีความผิดแล้ว ไม่สามารถถูกหยิบยกขึ้นมาสอบสวนหรือพิจารณาใหม่อีกครั้งหนึ่งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4)<sup>46</sup> และในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยศาลชั้นเดียว ดังนั้นการตรวจสอบพยานหลักฐานก่อนที่จะส่งฟ้องศาลนั้น จึงต้องชัดเจนแน่นอนเพียงพอว่าหากส่งฟ้องศาลไปแล้วศาลจะต้องพิพากษาลงโทษค่อนข้างแน่นอน

โดยข้อดีของการกำหนดหลักเกณฑ์ในการ ชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานในชั้นสั่งคดีของอัยการสูงสุด หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้มีระดับเดียวกับการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานที่ใช้ในชั้นพิจารณาพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีดังต่อไปนี้

1) เป็นการลดปริมาณคดีเข้าสู่ศาล เพราะหากในคดีใดที่พนักงานอัยการพิจารณาหลักฐานแล้ว เห็นว่า ยังไม่มีความชัดเจนแน่นอนว่า หากฟ้องคดีไปยังศาลแล้ว ศาลจะพิจารณาพิพากษาลงโทษจำเลย พนักงานก็ต้องมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีนั้น ทำให้คดีที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาพิพากษาของศาลนั้น มีเฉพาะคดีที่มีพยานหลักฐานที่ค่อนข้างจะชัดเจนแน่นอนแล้วว่าศาลจะต้องพิพากษาลงโทษจำเลย ทำให้คดีขึ้นสู่กระบวนการในชั้นศาลลดน้อยลง

2) เป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนในสังคมว่า ประชาชนในสังคมจะไม่ถูกฟ้องคดีต่อศาลโดยง่าย เนื่องจากคำสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการ ย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของจำเลยในคดีนั้น เพราะอาจจะต้องถูกขังในระหว่างพิจารณาคดีในชั้นศาล หรือไม่จำเลยก็ต้องหาหลักประกันมายื่นต่อศาลเพื่อขอประกันตัวออกไปในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล สิ่งเหล่านี้เป็นผลกระทบจากคำสั่งฟ้องคดีของพนักงานอัยการ

3) เป็นการลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ไม่ว่าจะเป็นค่าทนายความในการต่อสู้คดีของจำเลย ค่าพาหนะค่าเดินทางเพื่อไปศาล ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นภาระของประชาชนที่ตกเป็นจำเลยในคดีที่ต้องรับผิดชอบเอง โดยไม่สามารถเรียกร้องคืนได้แม้ศาลจะมีคำพิพากษายกฟ้อง

อย่างไรก็ตามแม้ว่าการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานในชั้นสั่งคดีของอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะอยู่ในระดับเดียวกันกับการ

<sup>46</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 บัญญัติว่า “สิทธินำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไปดังต่อไปนี้... (4) เมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง...”

พิจารณาพิพากษาคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ตาม ก็ไม่ได้หมายความว่า ในทุกคดีที่อัยการสูงสุด หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะต้องพิพากษาลงโทษจำเลยทุกคดี เนื่องจากการพิจารณา พิพากษาของศาล ผู้พิพากษาย่อมมีความเป็นอิสระในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน ได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีอาจมีมุมมองข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันได้ เพราะแม้แต่การพิจารณาพิพากษาคดีอาญาทั่วไป การชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานของศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ ศาลฎีกา ซึ่งตามบทบัญญัติแห่ง ป.วิ.อ.มาตรา 227 วรรคแรก ก็ใช้มาตรฐานเดียวกัน คือ ต้องพิสูจน์โดยปราศจากข้อสงสัยตามสมควร ทั้ง 3 ศาลอาจจะชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเพื่อฟังข้อเท็จจริงให้ยุติได้ผลที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ เป็นเพราะประสบการณ์ในการมองข้อเท็จจริง ความชัดเจนแห่งชีวิต ความรอบรู้ในศาสตร์ต่างๆ ของผู้พิพากษาแต่ละคนมีความแตกต่างกัน ดังนั้น หากเปรียบเทียบกับดุลพินิจในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานในการสั่งคดีของอัยการสูงสุด หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงไม่ใช่เรื่องแปลกที่หากการใช้ดุลพินิจในชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานในการสั่งคดีของอัยการสูงสุด หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะใช้หลักเกณฑ์เดียวกันกับการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเพื่อพิพากษาลงโทษจำเลยของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คือ ปราศจากข้อสงสัยตามสมควรแล้ว แต่ในบางกรณีเมื่อยื่นคดีฟ้องต่อศาลแล้ว ก็เป็นไปได้ที่ศาลจะพิพากษายกฟ้องได้เช่นเดียวกัน

4.2.4 หลักยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย (in dubio pro reo) ในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ในการดำเนินคดีอาญาทั่วไปเมื่อศาลใช้ดุลพินิจวินิจฉัยพยานหลักฐานทั้งปวงแล้ว หากมีข้อสงสัยตามสมควร ให้ศาลยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย<sup>47</sup> สำหรับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้ศาลมีบทบาทในการค้นหาความจริงอย่างกระตือรือร้น (active) นั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา (Accusatorial System) ด้วยเหตุผลที่กล่าวมาในข้อ 1) เมื่อการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นระบบกล่าวหา (Accusatorial System) จำเลยถูกยกขึ้นมาให้เป็นประธานในคดีได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ (Presumption of Innocence) การพิสูจน์ความผิดของ

<sup>47</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 “ให้ศาลใช้ดุลพินิจวินิจฉัยชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานทั้งปวงอย่าพิพากษาลงโทษจนกว่าจะแน่ใจว่ามีกระทำความผิดจริง และจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้น เมื่อมีความสงสัยตามสมควรว่าจำเลยได้กระทำความผิดหรือไม่ ให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยนั้นให้จำเลย”

จำเลยต้องอยู่ภายใต้มาตรฐานการพิสูจน์จนปราศจากข้อสงสัย (proof beyond reasonable doubt) แล้ว หากศาลเกิดมีข้อสงสัยขึ้นมา ข้อสงสัยดังกล่าวควรจะถูกพิจารณาให้เป็นคุณแก่ฝ่ายจำเลยตามหลักยกประโยชน์แห่งความสงสัย (in dubio pro reo) ให้จำเลยในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 227 วรรคสอง ซึ่งเป็นหลักสากลที่ใช้ในการดำเนินคดีอาญาทุกประเภท เมื่อศาลค้นหาความจริงโดยพิจารณาจากพยานหลักฐานที่ฟังแล้วหากมีข้อสงสัยตามสมควรเกิดขึ้นว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริงหรือไม่ หรือจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดนั้นจริงหรือไม่หรือข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจดำเนินคดีของ โจทก์ ศาลจะต้องยุติการค้นหาความจริงแล้วพิพากษาให้เป็นคุณแก่จำเลย โดยในการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ศาลมีบทบาทกระตือรือร้น (active) นั้น เพียงแต่ต้องการเน้นย้ำว่าก่อนที่จะพิพากษาโดยยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลยนั้น จะต้องได้ความว่าศาลจะต้องค้นหาความจริงให้ได้มากที่สุดแล้ว มิใช่พิจารณาเพียงแค่พยานหลักฐานที่โจทก์จำเลยนำเสนอต่อศาลเท่านั้น แต่ศาลจะต้องลงมือค้นหาความจริงด้วยตนเองก่อน เพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ของประเทศชาติเนื่องจากความผิดที่กระทำโดยนักการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงนั้น ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติสูงกว่าความผิดของประชาชนคนธรรมดาทั่วไป

โดยทั่วไปหลักยกประโยชน์แห่งความสงสัย (in dubio pro reo) ให้แก่จำเลย จะถูกนำมาใช้ในการดำเนินคดีอาญาเฉพาะชั้นการพิจารณาพิพากษา (trial stage) แต่เมื่อในการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้ ผู้เขียนเห็นว่า การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในชั้นไต่สวนข้อเท็จจริงและการฟ้องร้อง (pre-trial stage) อัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะสั่งฟ้องคดีได้ จะต้องรับฟังพยานหลักฐานต่างๆ จนปราศจากข้อสงสัยตามสมควร (beyond reasonable doubt) เหมือนเช่นการรับฟังพยานหลักฐานเพื่อที่จะพิพากษาลงโทษในชั้นพิจารณาพิพากษา (trial stage) ของศาล เช่นกัน ดังนั้นหากอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวบรวมพยานหลักฐานจนครบแล้ว หากยังมีข้อสงสัยตามสมควรว่า พยานหลักฐานที่มีอยู่นั้นมีน้ำหนักไม่เพียงพอ ถึงขนาดหากฟ้องคดีต่อศาลไปแล้วศาลอาจจะพิพากษายกฟ้อง การที่อัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่ฟ้องคดี นั้น เท่ากับ มีการนำหลักยกประโยชน์แห่งความสงสัย (in dubio pro reo) ให้แก่จำเลย มาใช้บังคับในทางอ้อม โดยผลของการที่อัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้หลักยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย (in dubio pro reo) ในขั้นตอนการสั่งคดีนั้น ผลจากการใช้หลักใช้หลักยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลย จะส่งผลน้อยกว่า การใช้หลักใช้หลักยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้แก่จำเลยชั้นพิจารณาพิพากษาของศาล เนื่องจากหากอัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีคำสั่งไม่ฟ้องคดีใด สิทธิในการดำเนินคดี

อาญานั้นยังไม่ระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 (4) หากต่อไป  
อัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกิดพบเจอพยานหลักฐาน หรือข้อเท็จจริงใดมาสนับสนุน  
หรือสร้างความชัดเจนแน่นอน ถึงขนาดที่หากนำคดีดังกล่าวฟ้องต่อศาลแล้ว ศาลย่อมจะต้อง  
พิพากษาลงโทษจำเลยก่อนข้างแน่นอน อัยการสูงสุดหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถหยิบยกคดี  
ดังกล่าวนั้นขึ้นมาได้สวนพิจารณาได้อีกครั้งหนึ่ง