

## บทที่ 2

### ระบบการดำเนินคดีอาญาและบทบาทของเจ้าพนักงานในการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต

การทุจริตในวงการเมืองและในระบบราชการเป็นปัญหาที่ทวีความรุนแรงในสังคมไทย ทำให้มีการออกแบบสร้างกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในวงราชการ และเพิ่มความสลับซับซ้อน ตลอดจนมีมาตรการใหม่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยมา เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐจำนวนมาก ซึ่งการดำเนินการในเรื่องการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพศติมิชอบในประเทศไทยตั้งแต่ในระยะหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ. 2475 มาจนถึงเมื่อการจัดตั้ง คณะกรรมการชุดต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันในการจัดการแก้ไขปัญหาในการทุจริตประพศติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ขึ้นมา ต่อมาได้กำหนดบทบัญญัติในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 อันเป็นที่มาของการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ หรือที่เรียกว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ เป็นองค์กรไต่สวนข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจในกรณีที่มีการร้องขอให้ถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง หรือดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ กับทั้งไต่สวนวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิตปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิตต่อตำแหน่งหน้าที่ ดังนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นองค์กรที่ประสงค์จะสร้างกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้นเพื่อจะให้ทราบถึงบทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินคดีอาญา จึงมีความจำเป็นต้องศึกษา ถึงระบบการดำเนินคดีอาญา หลักการดำเนินคดีอาญา โดยรัฐ ตลอดจนความเป็นมาของระบบการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทย รวมทั้งความเป็นมาในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในประเทศไทย

## 2.1 ระบบการดำเนินคดีอาญา

ระบบการดำเนินคดีอาญามีวิวัฒนาการจากระบบดำเนินคดีอาญาที่การดำเนินคดีเป็นการดำเนินการ โดยไม่คำนึงถึงสิทธิมนุษยชนไปสู่ระบบการดำเนินคดีอาญาที่การดำเนินคดีเป็นการดำเนินการ โดยคำนึงถึงสิทธิมนุษยชน ทั้งนี้ ตามแนวความคิดพวกเสรีนิยม<sup>1</sup> ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงในระบบการดำเนินคดีอาญาดังกล่าว จึงนำมาซึ่งหลักเกณฑ์วิธีพิจารณาความอาญาในการดำเนินคดีอาญาสมัยใหม่

ระบบการดำเนินคดีอาญาพิจารณาจากหลักเกณฑ์ 2 ประการคือ 1) มีองค์กรที่ทำหน้าที่ที่ต่างกันเพื่อตรวจสอบถ่วงดุล กล่าวคือมีการแยกองค์กรที่ทำหน้าที่ “สอบสวนฟ้องร้อง” ออกจากองค์กรที่ทำหน้าที่ “พิจารณาและพิพากษา” 2) การดำเนินคดีอาญา มีการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดหรือไม่<sup>2</sup> โดยที่พัฒนาการของระบบการดำเนินคดีอาญา เริ่มต้นจากระบบไต่สวน เป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐที่เกิดขึ้นก่อน กล่าวคือไม่มีการ แยกองค์กรที่ทำหน้าที่ “สอบสวนฟ้องร้อง” ออกจากองค์กรที่ทำหน้าที่ “พิจารณาและพิพากษา” การดำเนินคดีอาญาทั้งหมดอยู่ภายใต้บุคคลหรือองค์กรเดียวกัน อีกทั้งสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดก็ไม่ได้ได้รับการรับรองและคุ้มครอง กรณีมีแต่ “ผู้ไต่สวน” และ “ผู้ถูกไต่สวน” เท่านั้น ผู้ถูกกล่าวหาจึงเป็น “กรรมในคดี” ต่อมา ได้มีการปรับปรุงการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐในระบบไต่สวน ให้มีความเป็นธรรมมากขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับพัฒนาการด้านสิทธิมนุษยชน การดำเนินคดีอาญาสมัยใหม่นั้นก็คือ ระบบกล่าวหาจึงเริ่มเข้ามาแทนระบบไต่สวน กล่าวคือ มีการแยกองค์กรที่ทำหน้าที่ “สอบสวนฟ้องร้อง” ออกจากองค์กรที่ทำหน้าที่ “พิจารณาและพิพากษา” เพื่อให้เกิดการตรวจสอบถ่วงดุล โดยยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหาขึ้นเป็น “ประธานในคดี”

ระบบการดำเนินคดีอาญาแบ่งออกเป็น 2 ระบบ ได้แก่ระบบไต่สวน และระบบกล่าวหา

### 2.1.1 ระบบไต่สวน<sup>3</sup> (Inquisitorial System)

ระบบไต่สวนมาจากแนวคิดที่ว่า ผู้มีอำนาจในสังคม เช่นผู้ปกครองหรือศาลมีหน้า สอดส่องดูแลและสืบหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เมื่อมีการกระทำความผิดหรือกระทำการอันมิชอบเกิดขึ้นในสังคม ไม่ว่าจะมีส่วนฟ้องร้องหรือไม่ ผู้ปกครองหรือศาลมีหน้าที่ค้นหาข้อเท็จจริงให้ได้มาไม่ว่าด้วยวิธีใด การไต่สวนไม่มีหลักเกณฑ์หรือวิธีพิจารณาที่เคร่งครัดเช่นระบบกล่าวหา

<sup>1</sup> จาก กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (น. 55), โดย คณิต ฒ นคร ข, 2549. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

<sup>2</sup> จาก การนำรูปแบบการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาพัฒนาสู่รูปแบบการพิจารณาคดีอาญาทั่วไป, โดย สุรศักดิ์ ลิขสิทธิ์วัฒนกุล, 2548, กรุงเทพฯ: วิทยาลัยการยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.

<sup>3</sup> แหล่งเดิม.

ศาลไม่ได้ทำหน้าที่เป็นคนกลาง แต่เป็นผู้ค้นหาความจริง การที่มุ่งค้นหาความจริงโดยให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น นำไปสู่การใช้วิธีการทรมานด้วยประการต่าง ๆ การพิจารณาอาจจะทำกลับหลัง โดยจำเลยไม่มีโอกาสรู้เห็นก็ได้ เนื่องจากถือว่าผู้ปกครองหรือศาลเป็นผู้ให้ความยุติธรรม

ระบบนี้มีอิทธิพลอยู่ในประเทศต่าง ๆ ในภาคพื้นยุโรปที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) เช่น ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี เป็นต้น ต่อมาเมื่อระบบการทรมานหมดไป ระบบจึงคลี่คลายไปในทางค้นหาความจริงโดยการนำพยานหลักฐานมาสืบ แต่ศาลยังคงมีหน้าที่ค้นหาความจริงจากพยานหลักฐานต่าง ๆ ทั้งที่คู่ความนำเสนอต่อศาลหรือศาลเห็นสมควรเรียกเอง ศาลมีหน้าที่ทั้งการสอบสวน ฟ้องร้องและพิจารณาพิพากษาคดี ผู้ถูกกล่าวหาในฐานะเป็นเพียงผู้ถูกชักฟอกจากการไต่สวนของศาล ซึ่งถือว่าการดำเนินคดีอาญาตามระบบดังกล่าว ผู้พิพากษามีอำนาจมากเกินไป มักมีอคติความลำเอียงและมักเข้าใจว่าเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ปราบปราม ดังนั้นจึงตัดอำนาจการสอบสวนและฟ้องร้องมาให้อีกองค์กรหนึ่งเป็นผู้ใช้คือ พนักงานอัยการ ส่วนศาลคงไว้แต่อำนาจพิจารณาพิพากษาคดี ซึ่งลักษณะสำคัญของระบบไต่สวนมีดังนี้

1. การดำเนินคดีโดยไม่มีคู่พิพาท การเริ่มคดีไม่จำเป็นต้องมีการกล่าวหา เพราะเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะอำนวยความยุติธรรม ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ตำรวจ อัยการ และ ผู้พิพากษาจะเป็นผู้ดำเนินคดี ทั้งในช่วงก่อนฟ้องและชั้นการพิจารณาคดี

2. ศาลทำหน้าที่ค้นหาความจริงอย่างเต็มที่ มีบทบาทเชิงรุก กระตือรือร้นในการทำหน้าที่สืบพยาน

3. ความจริงทางคดีจะถูกเปิดเผยโดยการมีส่วนร่วมในการค้นหาความจริงจากเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกฝ่าย เพราะหากปล่อยให้เจ้าหน้าที่ของกลุ่มความอาจเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นได้ เนื่องจากคู่ความย่อมมีความสามารถหรือศักยภาพในการดำเนินคดีไม่เท่ากัน รัฐจึงต้องเข้ามาดำเนินการอำนวยความยุติธรรมอย่างเต็มที่

4. การดำเนินคดีไม่เป็นไปอย่างเปิดเผย แต่เป็นการลับ เพราะไว้วางใจอำนาจรัฐ

5. ศาลรับฟังพยานหลักฐานในชั้นสอบสวนเพราะทำเป็นลายลักษณ์อักษรในรูปแบบของสำนวน

6. มุ่งเน้นและทุ่มเทระยะเวลาการค้นหาความจริงในชั้นเจ้าพนักงาน ส่วนการดำเนินคดีชั้นศาลเป็นเพียงเพื่อการตรวจสอบ การรับรองความชอบด้วยกฎหมายของพยานหลักฐานชั้นก่อนฟ้องเท่านั้น

7. มีแนวคิดไปในทางสันนิษฐานไว้ก่อนว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิด (presumption of guilty) เพราะการค้นหาความจริงในชั้นเจ้าพนักงานมีความน่าเชื่อถือนั่นเอง

8. การดำเนินคดีในชั้นศาล กระทำโดยผู้พิพากษาอาชีพ ทั้งในส่วนการพิจารณาและพิพากษาคดี

### 2.1.2 ระบบกล่าวหา (Accusatorial system)

การดำเนินคดีอาญาสมัยใหม่ใช้ระบบกล่าวหา “ระบบกล่าวหา” คือ ระบบการดำเนินคดีอาญาที่มีการแยก “หน้าที่สอบสวนฟ้องร้อง” และหน้าที่การพิจารณาพิพากษา” ออกจากกัน ให้องค์กรในการดำเนินคดีอาญาที่ต่างหากจากกันเป็นผู้ทำหน้าที่ทั้งสองนั้น และยกฐานะของผู้ถูกกล่าวหา (ผู้ต้องหาและจำเลย) จากการเป็น กรรมในคดี (Object of Right) ขึ้นเป็นประธานในคดี (Subject of Right)

ระบบกล่าวหา อันเป็นระบบการดำเนินคดีอาญาสมัยใหม่นั้น แท้จริงแล้วมิใช่การดำเนินคดีอาญาใหม่ แต่เป็นระบบการดำเนินคดีอาญาที่มีการแก้ไขข้อบกพร่องของ การดำเนินคดีอาญาในระบบไต่สวน กล่าวคือ การที่นานาประเทศเลิกใช้การดำเนินคดีอาญาแบบระบบไต่สวน ก็เพราะเห็นว่าในการดำเนินคดีอาญาแบบระบบไต่สวนผู้พิพากษามีอำนาจมากเกินไป มักมีอคติ ความลำเอียง และมักรู้สึกว่าเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ปราบปราม ฉะนั้นแล้วเพื่อลดอำนาจของผู้พิพากษาและเพื่อขจัดความผิดพลาดดังกล่าว จึงได้มีอัยการ หรือ พนักงานอัยการ เป็นผู้ใช้หรือเป็นผู้ดำเนินการ ส่วนอำนาจหน้าที่ของศาลก็คงเหลือแต่อำนาจพิจารณาพิพากษา โดยที่ศาลจะดำเนินคดีได้ก็ต่อเมื่อพนักงานอัยการ ได้ยื่นฟ้องขึ้นมา และศาลจะตัดสินนอกฟ้องไม่ได้และนอกจากนี้ศาลจะขยายไปลงโทษผู้ที่พนักงานอัยการไม่ได้ยื่นฟ้องขึ้นมา ก็ไม่ได้เช่นเดียวกัน<sup>4</sup> ซึ่งลักษณะสำคัญของระบบกล่าวหา มี ดังนี้

1. การเริ่มคดีต้องมีการกล่าวหา การดำเนินคดีเกิดจากผู้กล่าวหาฟ้องร้องขึ้นมาจึงเป็นการดำเนินคดีแบบมีคู่พิพาท หรือแบบปรปักษ์ (adversarial system)
2. คู่ความ คือ โจทก์และจำเลยมีสถานะเท่าเทียมกัน ทำให้เชื่อว่ามีความเป็นธรรมในการดำเนินคดี
3. ศาลหรือผู้ตัดสินคดีวางตัวเป็นกลางอย่างเคร่งครัด ไม่กระตือรือร้นในการค้นหาความจริง
4. คู่ความเสนอพยานหลักฐานเพื่อยืนยันหรือพิสูจน์ข้ออ้างข้อเถียงของตน ทั้งนี้โดยทั่วไป ฝ่ายผู้กล่าวหา มีภาระการพิสูจน์ตามข้อกล่าวหาของตน
5. ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้บริสุทธิ์หรือไม่ได้กระทำความผิด (presumption of innocence doctrine) จนกว่าจะมีการพิสูจน์ด้วยพยานหลักฐานตามกระบวนการดำเนินคดี

<sup>4</sup> กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (น. 56-58). เล่มเดิม.

6. การต่อสู้ของกลุ่มความในคดีโดยการนำสืบพยานหลักฐานต่าง ๆ เช่น วิธีการตรวจสอบซักถามพยาน การถามค้านพยาน และการถามตั้งพยาน ย่อมนำมาซึ่งการเปิดเผยความจริงในคดี

7. การพิจารณาคดีเป็นไปโดยเปิดเผยต่อสาธารณะ บุคคลทั่วไปเข้ารับฟังการพิจารณาคดีได้ยกเว้นบางกรณีจำเป็นต้องพิจารณาคดีโดยลับ

8. การนำสืบพยานบุคคลยึดถือหลักท้าวา กล่าวคือ พยานบุคคลต้องมาศาลและให้การด้วยวาจา จะให้เอกสารแทนคำให้การไม่ได้ เว้นแต่รายงานการตรวจพิสูจน์ของผู้เชี่ยวชาญ และโดยปกติมีหลักการไม่รับฟังพยานบอกเล่า

9. การค้นหาความจริงทางคดีจะมุ่งเน้นทุ่มเทระยะเวลาในชั้นการพิจารณาคดีของศาล ส่วนในชั้นเจ้าพนักงานหรือชั้นก่อนฟ้อง (pre-trial) จะไม่ทุ่มเทระยะเวลาเพื่อการค้นหาความจริงมากนัก โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับพยานหลักฐานจากสำนวนการสอบสวน แต่พยานหลักฐานทั้งหลายทั้งปวงต้องมาเริ่มการตรวจสอบกันในชั้นศาลเป็นส่วนใหญ่

10. การรับฟังพยานหลักฐานและการตัดสินคดีจะเป็นอำนาจหน้าที่ของประชาชนธรรมดา ซึ่งเรียกว่าลูกขุน ซึ่งปกติมี 12 คน ถูกคัดเลือกมาทำหน้าที่เฉพาะแต่ละคดี โดยมีผู้พิพากษามืออาชีพทำหน้าที่ควบคุมกระบวนการพิจารณา ให้ถูกต้องตามกฎหมายและปรับบทลงโทษจำเลยในกรณีที่ลูกขุนตัดสินว่าจำเลยกระทำความผิดตามฟ้อง

นอกจากการดำเนินคดีอาญาระบบไต่สวนและระบบกล่าวหาแล้ว ยังมีการดำเนินคดีอาญาระบบผสมด้วย กล่าวคือเป็นการนำเอาทั้งระบบไต่สวนและระบบกล่าวหาไปประยุกต์ใช้เป็นที่ยอมรับกันว่าระบบการดำเนินคดีอาญาของนานาอารยประเทศ ก็มีการผสมผสานทั้งสองระบบดังกล่าวด้วยแม้แต่ฝรั่งเศสที่ถือว่าการดำเนินคดีอาญาใช้ระบบไต่สวน แต่ก็เคยนำระบบกล่าวหามาใช้ โดยการมีลูกขุนพิจารณาคดี แม้ภายหลังได้ถูกยกเลิกไป ต่อมาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาฝรั่งเศส ก็ยังคงระบบกล่าวหาไว้ในชั้นศาลตัดสิน<sup>5</sup> ส่วนระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยถือว่าใช้ระบบผสมเช่นเดียวกัน กล่าวคือ การดำเนินคดีชั้นก่อนฟ้อง พนักงานสอบสวนเป็นผู้ทำการสืบสวนสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน แล้วสรุปความเห็นทางคดีว่าควรสั่งฟ้อง สั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา หรืองดการสอบสวนก่อนส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมความเห็นไปยังพนักงานอัยการ โดยพนักงานสอบสวนเป็นผู้กำหนดฐานความผิด ตั้งรูปคดี และกำหนดประเด็นการสอบสวน มีลักษณะการสอบสวนไม่กระทำโดยเปิดเผย แต่พนักงานสอบสวนจะทำการสอบสวนในที่ใด เวลาใด แล้วแต่จะเห็นสมควร โดยผู้ต้องหาไม่จำเป็นต้องอยู่ด้วย ฉะนั้นรูปแบบการดำเนินคดีชั้นก่อนฟ้องจึงเป็นระบบไต่สวน ส่วนการพิจารณาคดีชั้นศาล กฎหมาย

<sup>5</sup> จาก *ยื่นหยัดบนหลักนิติธรรม* (น. 119-120), โดย ปกป้อง ศรีสนิท, 2552, กรุงเทพฯ: เดือนตุลา.

บัญญัติให้ต้องกระทำโดยเปิดเผยต่อหน้าจำเลย ถือว่าคู่ความอยู่ในฐานะเท่าเทียมกันรูปแบบการดำเนินคดีจึงมีลักษณะเป็นระบบกล่าวหา

## 2.2 หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

หลักการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐเป็นหลักการที่พัฒนาจากแนวคิดในทางอรรถประโยชน์นิยม (Utilitarianism) “The greatest happiness of the greatest number” ดังนั้น กฎหมายในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐจึงต้องคำนึงถึงประโยชน์สุขของสังคมและต้องมีการลงโทษเพื่อส่งเสริมความสุขแก่สังคมโดยรวม โดยให้ความสำคัญแก่รัฐที่จะดูแลและปกป้องคุ้มครองสังคม<sup>6</sup> แม้ว่าการลงโทษโดยตัวของมันเองจะเป็นสิ่งที่เลวร้าย เพราะก่อให้เกิดความเจ็บปวด ทุกข์ยาก แต่การลงโทษก็มีประโยชน์เพราะของการลงโทษก่อให้เกิดสุขแก่มหาชนมากกว่าที่จะไม่มีการลงโทษ

แนวคิดนี้เห็นว่าหากมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น รัฐก็ต้องเข้าไปจัดการกับการกระทำนั้นเป็นการอำนวยความสะดวกทางอาญาโดยผ่านองค์กรที่มีอำนาจในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ ซึ่งได้แก่ สำนักงานตำรวจ องค์กรอัยการ และองค์กรศาล โดยแต่ละองค์กรมีอำนาจในการตรวจสอบค้นหาความจริงอย่างจริงจัง ดังนั้น อำนาจฟ้องคดีอาญาจึงเป็นของรัฐ โดยองค์กรอัยการในฐานะที่เป็นตัวแทนของรัฐเป็นผู้ใช้อำนาจนี้ การที่กฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการฟ้องคดี เป็นการรับรองหลักการแบ่งแยกอำนาจฟ้องออกจากอำนาจตัดสินใจ พนักงานอัยการจะเป็นผู้พิจารณาสั่งฟ้องคดีต่อศาล และเป็นผู้ดูแลกระบวนการพิจารณาในศาลเพื่อสนับสนุนคำฟ้องไปจนถึงสิ้นสุดการพิจารณาคดี<sup>7</sup> ดังนั้นเมื่อปรากฏว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดอาญาในนามของรัฐ เพราะการดำเนินคดีอาญาเป็นการใช้อำนาจของรัฐคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของสังคม มิใช่เพื่อจะคุ้มครองผลประโยชน์ของบุคคลโดยลำพัง<sup>8</sup>

ระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐได้แผ่ขยายไปยังประเทศต่าง ๆ ในทวีปยุโรป และปัจจุบันเป็นที่ยอมรับนำมาใช้ในนานอารยประเทศ โดยอาจมีวิธีการและรายละเอียดที่แตกต่างกันไปบ้าง แม้แต่ในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นต้นแบบแนวความคิดการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนก็มีความพยายามที่จะจัดตั้งเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินคดีอาญาเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ในทวีป

<sup>6</sup> จาก *ปรัชญาขั้นแนะนำ: กระแสคิดที่ทรงอิทธิพลต่อโลก* หนังสือชุดนักคิดสะท้านโลก 1 (น. 220-243), โดย วาริธยา ทวภูตานนท์ ณ มหาสารคาม, 2547, กรุงเทพฯ: ชีวากิวัฒน์.

<sup>7</sup> จาก “อัยการฝรั่งเศส” อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา, โดย โทเมน ภักธริทธิมย์, 2523, *อัยการนิเทศ*, 4, น. 29-33.

<sup>8</sup> จาก การฟ้องคดีอาญา, โดย อุคม รัฐอมฤต, 2555, *วารสารนิติศาสตร์*, 22, น. 243.

ยุโรป ทั้งนี้เนื่องจากการฟ้องคดีอาญาโดยประชาชนมีข้อจำกัดหลายประการ และส่วนใหญ่คุณพินิจในการฟ้องคดีจะขึ้นอยู่กับตำรวจ ซึ่งในปี ค.ศ. 1986 ประเทศอังกฤษได้เปลี่ยนมาใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ โดยได้มีการก่อตั้งองค์กรอัยการที่เรียกว่า Crown Prosecution Service (CPS) ขึ้นเพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องคดีอาญาโดยตำรวจเป็นผู้สอบสวนทั้งหมด ยกเว้นคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ เช่น คดีจราจร อย่างไรก็ตามสิทธิในการฟ้องคดีของผู้เสียหายตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐประชาชนก็ยังคงอยู่ แต่จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ CPS อาจเข้าไปดำเนินการเสียเอง หรืออาจใช้คุณพินิจให้ระงับการฟ้องคดีนั้น ๆ ได้ตามที่เห็นสมควร

ตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหายและเจ้าพนักงานของรัฐผู้มีอำนาจดำเนินคดีอาญา คือพนักงานอัยการ แต่อย่างไรก็ตามรัฐไม่ได้ผูกขาดการดำเนินคดีอาญาไว้แต่ผู้เดียวโดยเด็ดขาด แม้ในประเทศที่ถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐโดยเคร่งครัดก็มีการผ่อนคลายให้เอกชนฟ้องคดีได้บ้างเช่นกัน เพียงแต่จะจำกัดประเภทฐานความผิดไว้<sup>9</sup>

จากแนวความคิดที่รัฐเป็นผู้รักษาความสงบเรียบร้อย (Public Prosecution) ที่ว่าผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายอาญาเป็นผู้กระทำความผิดต่อรัฐด้วย รัฐจึงมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินคดีเอากับผู้กระทำผิด พร้อมทั้งจัดหาพยานหลักฐานและลงโทษเองด้วย แนวความคิดนี้มีส่วนสัมพันธ์กับการดำเนินคดีอาญา เพราะเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นรัฐจะเป็นผู้ดำเนินคดีอาญา โดยองค์กรของรัฐที่เรียกว่า “อัยการ” เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้อง โดยมีเจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้สอบสวนเบื้องต้นเท่านั้น เมื่อการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันไม่อาจแบ่งแยกได้ ทำให้พนักงานอัยการมีบทบาทที่จะต้องเข้ามาแทรกแซงการสอบสวนเพื่อให้ได้มาซึ่งพยานหลักฐานที่สมบูรณ์ในการใช้คุณพินิจสั่งคดีต่อไป

สำหรับประเทศไทยนั้น การดำเนินคดีอาญาในชั้นสอบสวนฟ้องร้องในทางปฏิบัติแยกความรับผิดชอบออกเป็นการดำเนินคดีอาญาของพนักงานสอบสวน และการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ และการแยกความรับผิดชอบดังกล่าวเป็นการแยกที่เด็ดขาด ซึ่งถือว่าไม่ถูกต้องตามระบบสากล

การดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ถือว่ารัฐมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย รัฐเป็นผู้เสียหาย และเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีอาญา พิจารณาได้จากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 32 ที่บัญญัติว่า “เมื่อพนักงานอัยการและผู้เสียหายเป็นโจทก์ร่วมกัน ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าผู้เสียหายจะกระทำให้คดีของอัยการเสียหาย โดยกระทำหรือละเว้นกระทำการใด ๆ ในกระบวนการพิจารณาพนักงานอัยการมีอำนาจร้องต่อศาลให้สั่งผู้เสียหายกระทำหรือละเว้นกระทำการนั้น ๆ ได้”

<sup>9</sup> กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (น. 60-61). เล่มเดิม.

บทบัญญัติดังกล่าวนี้ นอกจากแสดงชัดถึงการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยว่า เป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐแล้ว ยังแสดงถึงบทบาทของรัฐอีกด้วยว่า แม้ตามกฎหมายผู้เสียหายจะดำเนินคดีอาญาได้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28 ที่บัญญัติว่า “บุคคลเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาต่อศาล

(1) พนักงานอัยการ

(2) ผู้เสียหาย

แต่ผู้เสียหายจะทำให้คดีของอัยการเสียหายไม่ได้ ซึ่งแสดงว่ารัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญานั้นเอง<sup>10</sup>

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงคดีที่เป็นความผิดต่อส่วนตัว ซึ่งมีลักษณะพิเศษของระบบกฎหมายไทยแล้ว จะเห็นว่าได้ให้อำนาจสิทธิ์เด็ดขาดแก่ผู้เสียหายในการดำเนินคดีอาญาอย่างแท้จริง โดยรัฐไม่สามารถเข้าไปกระทำการอันขัดต่อการใช้สิทธิในการระงับคดีของผู้เสียหายได้ จึงเห็นว่าระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยใช้หลักผสมผสานระหว่างหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐและหลักการดำเนินคดีอาญาโดยเอกชน แต่ไม่มีลักษณะของการดำเนินคดีโดยประชาชน เนื่องจากไม่ถือว่าประชาชนเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงไม่มีสิทธิดำเนินคดีได้<sup>11</sup>

การดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐในระบบกล่าวหา ซึ่งนิติสัมพันธ์ขององค์กรของรัฐจะเป็นไปในทางราบ กล่าวคือองค์กรทุกฝ่ายมีหน้าที่ค้นหาความจริง มิใช่ต่อสู้กันเห็นได้จากกฎหมายไทยให้ศาลมีอำนาจค้นหาความจริงได้อย่างอิสระและกว้างขวาง ไม่จำกัดเฉพาะพยานหลักฐานเท่าที่คู่ความนำสืบ

แต่ในปัจจุบันความเข้าใจเกี่ยวกับกรณีบทบาทของอัยการในการค้นหาความจริงนั้น โดยทั่วไปมักเข้าใจว่าอัยการเป็นปรปักษ์กับจำเลยหรือผู้ต้องหา กล่าวคือเป็นผู้กล่าวหาฝ่ายหนึ่งและ ผู้ถูกกล่าวหาอีกฝ่ายหนึ่งที่ต้องต่อสู้กันในเชิงคดีทุกรูปแบบ โดยมีศาลวางตัวเป็นกลาง อันมีลักษณะ นิติสัมพันธ์ของบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องในคดีตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาด้วยกัน 3 ฝ่าย คือ โจทก์ จำเลย และศาลเป็นผู้ตัดสิน เช่นเดียวกันกับการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชนตามระบบ คอมมอนลอว์ ซึ่งปัจจุบันฐานะของอัยการในศาลตามระบบอัยการสากลนั้น อัยการเป็นโจทก์ทาง แบบพิธีเท่านั้น คือเป็นคู่แพ่งชนะกับจำเลยไม่ได้เพราะอัยการมิได้มีหน้าที่เพียงคุ้มครอง ผลประโยชน์ของสังคมเพียงอย่างเดียว แต่คุ้มครองสิทธิของผู้ต้องหาด้วย และมีความเข้าใจกรณี บทบาทของตำรวจในการค้นหาความจริงเกี่ยวกับความผิดอาญาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติพนักงาน

<sup>10</sup> แหล่งเดิม.

<sup>11</sup> จาก คู่มือกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาล่ม 2 สิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญา (น. 16-17), โดย อุทัย อาทิวา ก, 2554, กรุงเทพฯ.

สอบสวนก็เป็นปรปักษ์กับผู้ต้องหาเช่นเดียวกัน สาเหตุของความเข้าใจผิดเกี่ยวกับวิธีการค้นหาความจริงนั้นก็เนื่องมาจากประเทศไทยได้รับอิทธิพลจากระบบกฎหมายของประเทศต่าง ๆ หลายประเทศ จึงทำให้นักกฎหมายเกิดความเข้าใจผิดและความสับสน เกี่ยวกับวิธีการค้นหาความจริง และเจตนารมณ์ของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทำให้การค้นหาความจริงไม่บรรลุผลเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากสัมพันธภาพระหว่างองค์กรในกระบวนการยุติธรรมมีการแยกดำเนินการตามหน้าที่ คือต่างคนต่างทำและพยายามแยกบทบาทออกจากกันโดยเด็ดขาด โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ระหว่างพนักงานสอบสวนกับอัยการที่แบ่งแยกอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องออกจากกัน ซึ่งไม่สอดคล้องกับระบบอัยการสากลที่ให้อัยการเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้อง<sup>12</sup>

## 2.3 หลักการดำเนินคดีอาญา

หลักการดำเนินคดีอาญา เป็นเรื่องของการสอบสวนฟ้องร้องคดีอาญาของเจ้าพนักงานที่เป็นปัญหาว่า เมื่อมีข้อสงสัยอันควรว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องสอบสวนดำเนินคดีหรือไม่ และถ้าฟังได้ว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นจริงเจ้าพนักงานมีหน้าที่ฟ้องร้องคดีนั้นต่อไปหรือไม่ หลักการดำเนินคดีอาญามี 2 หลัก คือหลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายและหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ

### 2.3.1 หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย

หลักดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) เจ้าพนักงานมีหน้าที่ต้องสอบสวนดำเนินคดีขึ้นเองโดยลำพังเมื่อทราบว่าได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น โดยมีพยานหลักฐานถึงว่าจะได้มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษแล้วหรือไม่ และเมื่อได้สอบสวนเสร็จสิ้นแล้วเห็นว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริง เจ้าพนักงานก็มีหน้าที่ต้องฟ้องผู้ต้องหานั้นต่อไป<sup>13</sup>

หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย จึงเป็นการสังกัดไปตามกฎหมายโดยเคร่งครัด กล่าวคือ เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่สอบสวนโดยไม่คำนึงว่าจะมีการร้องทุกข์กล่าวโทษหรือไม่ และเมื่อสอบสวนเสร็จหากพนักงานอัยการเห็นว่ามีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดกฎหมายจริงต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งเป็นหลักประกันความเสมอภาคทางกฎหมาย และป้องกันการใช้อิทธิพลที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายยุติธรรมต่อการสั่งคดีของพนักงานอัยการ อันเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยเด็ดขาด ศาลจะมีอำนาจและบทบาทตั้งแต่ชั้นการสอบสวน

<sup>12</sup> จาก การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานเป็นกระบวนการเดียวกัน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี) (น. 86), โดย สมศักดิ์ ประกอบแสงสวย, 2537, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

<sup>13</sup> จาก กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (น. 96-97), โดย คณิต ฃ นคร ค, 2555, กรุงเทพฯ: วิทยุชน.

ตรวจสอบและวินิจฉัยชี้ขาดคดี ศาลสอบสวน (Investigating Magistrate) จะควบคุมการสอบสวนอย่างใกล้ชิด โดยพนักงานสอบสวนจะต้องรายงานความคืบหน้าในการสอบสวนคดีอาญาทุกระยะการจับกุม การค้น จะกระทำได้อีกต่อเมื่อมีหมายศาล ดุลยพินิจในการดำเนินคดีอาญากับผู้ต้องหาจะขึ้นอยู่กับกระทำความผิดของผู้ต้องหา ซึ่งถ้าการกระทำเข้ากับองค์ประกอบของความผิด อัยการจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลเสมอ บางกรณีแม้อัยการวินิจฉัยสั่งไม่ฟ้องแล้ว ศาลยังมีอำนาจเรียกสำนวนการสอบสวนไปพิจารณาได้อีกครั้งหนึ่ง หากศาลเห็นต่างจากพนักงานอัยการก็มีอำนาจสั่งให้อัยการยื่นฟ้องต่อศาลได้<sup>14</sup>

หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายนั้นเป็นไปในรูปแบบที่เข้มงวดตามตัวบทกฎหมาย กล่าวคือ เมื่อพนักงานอัยการมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดกฎหมาย พนักงานอัยการต้องยื่นฟ้องต่อศาลเสมอ<sup>15</sup> ซึ่งเมื่อการสอบสวนสิ้นสุดลง อัยการมีหน้าที่ต้องฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แต่ถ้ามีพยานหลักฐานพอฟังได้ว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด หลักนี้จึงเป็นหลักประกันความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมายเพราะเจ้าพนักงานต้องดำเนินคดีทุกเรื่องไม่คำนึงถึงตัวบุคคล อีกทั้งยังเป็นการป้องกันเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องคดีไม่ให้ผู้ใดมาใช้อิทธิพลที่มีขอบด้วยความยุติธรรมเพราะเมื่อเจ้าพนักงานมีหน้าที่ดำเนินคดีแล้ว ไม่ยอมดำเนินคดี ก็เท่ากับเจ้าพนักงานช่วยเหลือผู้กระทำความผิดและจะต้องรับโทษตามกฎหมาย<sup>16</sup>

### 2.3.2 หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลยพินิจ

หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลยพินิจ คือหลักการดำเนินคดีอาญาที่ตรงกันข้ามกับหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นเจ้าพนักงานอาจไม่ดำเนินการสอบสวนได้หรืออาจยุติการสอบสวนได้เสมอ และเมื่อได้สอบสวนแล้วเห็นว่าผู้ต้องหากระทำผิดจริงและมีพยานหลักฐานพอฟ้อง เจ้าพนักงานก็อาจไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ด้วยเพราะแนวคิดของการลงโทษได้เปลี่ยนแปลงไป จากการแก้แค้นทดแทนมาเป็นการมองว่าควรลงโทษเพื่อให้เหมาะสมกับความผิด ความชั่วของผู้กระทำผิด การแก้ไขปรับปรุงและคืนกลับสู่สังคมหรือพบว่าข้อเท็จจริงมีเหตุผลอันสมควรไม่ฟ้อง จึงมีรูปแบบที่เปลี่ยนแปลงคดีได้ เช่น การสั่งไม่ฟ้อง และสามารถถอนฟ้องได้

<sup>14</sup> จาก อัยการกับการใช้ดุลยพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดี: ข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย, โดย ฌ็องจักร ปีทมสิงห์ ฌ อุษยา, 2534, *บทบัญญัติ*, 47, น. 113.

<sup>15</sup> จาก *หลักการชะลอฟ้อง*, โดย กุลพล พลวัน, 2520, *วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 3(2), น. 22-23.

<sup>16</sup> *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (น. 402). เล่มเดิม.

หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจเป็นหลักผ่อนคลายความเข้มงวดในการใช้กฎหมายและเนื่องจากทฤษฎีในการลงโทษในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไป ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ ส่วนมากได้เลิกใช้ทฤษฎีแก้แค้นทดแทน (Vergeltungstheorie) และเห็นว่า การลงโทษควรมีจุดมุ่งหมายเพื่อ “การป้องกันทั่วไป” (Generalprävention) กล่าวคือการลงโทษควรกระทำเพื่อให้ผู้กระทำผิดเห็นว่าสังคมส่วนรวมจะไม่นิ่งดูดายกับการกระทำเช่นนั้น และเพื่อเตือนบุคคลทั่วไปในสังคมนั้นด้วยว่า ถ้ามีการกระทำเช่นนั้นขึ้นอีกก็จะต้องได้รับโทษเช่นนั้นเช่นเดียวกันกับการเห็นว่าการลงโทษนั้นควรมีจุดมุ่งหมายเพื่อ “การป้องกันพิเศษ” (Spezialprävention) กล่าวคือการลงโทษนั้นจะต้องให้เหมาะสมกับความผิดและความชั่วของผู้กระทำผิด เพื่อให้เขาได้มีโอกาสแก้ไขปรับปรุงตนเองไม่กระทำความผิดเช่นนั้นซ้ำขึ้นอีก และเพื่อให้เขากลับเข้าสังคมอีกได้

การฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจหรือหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจนั้น ไม่มีกฎหมายบังคับว่าเมื่ออัยการมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดกฎหมายอัยการต้องฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลเสมอ แต่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องได้เมื่อมีเหตุอันสมควร ในเรื่องนี้จึงมีความคิดเรื่องการชะลอฟ้องเกิดขึ้นแต่ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เมื่ออัยการได้ยื่นฟ้องคดีไปแล้ว ก็สามารถถอนคดีได้เสมอภายในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง<sup>17</sup>

หลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจนี้มีผลดีที่ทำให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจอย่างยืดหยุ่น ปรับเข้ากับ ความเปลี่ยนแปลงของสังคมได้เป็นอย่างดี และลดความแข็งกระด้างของกฎหมายไปในตัว สำหรับประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ประเทศสหรัฐอเมริกา กรณีประเทศญี่ปุ่นได้บัญญัติกฎหมายออกมารองรับการใช้ดุลพินิจ โดยบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาตรา 248 ว่าการฟ้องคดีอาญานั้นอาจไม่ต้องดำเนินการได้หากไม่จำเป็น เมื่อคำนึงถึงบุคลิกลักษณะ อายุ และสภาพแวดล้อมตัวผู้กระทำความผิด สภาพและความหนักเบาของความผิด หรือสถานการณ์ภายหลังการกระทำความผิด และการถอนฟ้องคดีอาญา อาจเพิกถอนในเวลาใด ๆ ก็ได้ก่อนที่จะมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้น ส่วนกรณีประเทศสหรัฐอเมริกานั้น สมัยก่อนใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย เพราะมีตัวบทกฎหมายหลายฉบับระบุให้ฟ้องคดีมีมูลโดยปราศจากข้อยกเว้น เช่นการบัญญัติถึงหน้าที่ของประธานาธิบดีที่ต้องคอยสอดส่องดูแลว่าได้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างแท้จริง รัฐสภาของรัฐบาลกลางของสหรัฐได้ออกกฎหมายให้อำนาจฟ้องคดีอาญาที่ละเมิดอำนาจรัฐ โดยอัยการจะต้องฟ้องคดีอาญาทุกคดี และระดับรัฐก็ให้ฟ้องคดีที่มีมูลทุกคดี และนอกจากนี้พนักงานอัยการยังมีอำนาจให้มีการต่อรองที่จะยื่นฟ้องในข้อหาที่เบากว่าโดยให้การรับสารภาพ (Plea bargaining)

<sup>17</sup> จาก ดุลพินิจในการไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา, โดย เกียรติจักร วัฒนสวัสดิ์, 2521, วารสารนิติศาสตร์, 10(1), น. 160.

สำหรับประเทศไทยนั้น เมื่อพิจารณาตามบทกฎหมายแล้วน่าจะเป็นการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ แต่ไม่ใช่ดุลพินิจที่เด็ดขาดทีเดียวนัก กล่าวคือถ้าใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องแล้วเด็ดขาดไม่มีใครแย้งได้ แต่ถ้าใช้ดุลพินิจในทางสั่งไม่ฟ้องแล้วยังไม่เด็ดขาด จะต้องส่งสำนวนให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนเห็นชอบเสียก่อน ถ้าเห็นชอบด้วยคำสั่งไม่ฟ้องจึงเด็ดขาด ถ้าไม่เห็นด้วยก็ทำความเห็นแย้งแล้วส่งให้อัยการชี้ขาดซึ่งมีประเทศไทยประเทศเดียวที่ใช้วิธีการนี้<sup>18</sup>

## 2.4 ระบบการดำเนินคดีอาญาประเทศไทย

ระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยมีลักษณะเช่นเดียวกันกับนานาอารยประเทศ มีกระบวนการดำเนินคดีอาญาแบ่งออกเป็น 2 ขั้นตอน คือ การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานหรือชั้นก่อนฟ้อง (pre-trial) และการดำเนินคดีอาญาชั้นศาล (trial) นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน การดำเนินคดีอาญาของไทยมีการปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและระบบศาลครั้งสำคัญ กล่าวคือในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทำให้เกิดความแตกต่างของระบบการดำเนินคดีอาญา ในสองช่วงระยะเวลา คือช่วงแรกก่อนการปรับปรุงพัฒนาระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมซึ่งยังใช้กฎหมายดั้งเดิมของไทยและช่วงหลังการปฏิรูประบบกฎหมายและการยุติธรรมเข้าสู่ระบบกฎหมายสมัยใหม่ตามแบบตะวันตก ซึ่งจากการปฏิรูประบบการดำเนินคดีอาญาของไทยดังกล่าว ทำให้เห็นถึงบทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้องจากอดีตจนถึงปัจจุบัน

### 2.4.1 การดำเนินคดีอาญาสมัยการใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2477

ระบบการดำเนินคดีอาญาในระยะเริ่มแรกของไทยจนถึงสมัยการปฏิรูปกฎหมายและระบบการศาลหลังสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น ไม่ได้แยกขั้นตอนการดำเนินคดีโดยให้มี เจ้าพนักงานเป็นผู้ฟ้องคดี และตุลาการเป็นผู้พิจารณาพิพากษาแต่อย่างใด กล่าวคือกระบวนการเริ่มต้น เมื่อบุคคลผู้ยื่นฟ้องคดีต่อกรมรับฟ้อง เมื่อกรมรับฟ้องไว้แล้วก็จะส่งคำฟ้องไปยังลูกขุนเพื่อพิจารณาว่า จะมีคำสั่งให้รับฟ้องหรือไม่ หากมีคำสั่งให้รับฟ้องก็จะส่งคำฟ้องไปยังตราการศาลต่าง ๆ ทำการไต่สวนและพิจารณาพิพากษาคดี เมื่อพิพากษาคดีแล้วก็จะส่งคำพิพากษาไปยังผู้ปรับบทเพื่อกำหนดบทลงโทษต่อไป เห็นว่าระบบการดำเนินคดีมีความสลับซับซ้อนไม่มีความเป็นเอกภาพ ลักษณะงานของพนักงานอัยการในฐานะทนายแผ่นดินจึงยังไม่เกิดขึ้น แม้ว่าจะมี เจ้าพนักงานประเภทหนึ่งเรียกว่า “ยกกระบัตร” ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายประการ เช่น การแนะนำเจ้าเมืองในส่วนภูมิภาคในด้านการอำนวยความสะดวก ยุติธรรม ระบุข้อพิพาทของราษฎร การปฏิบัติราชการบ้านเมือง

<sup>18</sup> งานอัยการในกระบวนการยุติธรรม (น. 4). เล่มเดิม.

ให้ถูกต้องตามนิติประเพณี ตลอดจนกำกับให้เจ้าเมืองทำหน้าที่การรบทัพป้องกันราชอาณาจักร แล้วรายงานความเป็นไปให้พระมหากษัตริย์ทราบก็ตาม แต่ยกกระบัตรมิได้ทำหน้าที่ดำเนินคดีอาญาด้วยตนเอง จึงไม่สามารถเปรียบเทียบบทบาทอำนาจหน้าที่ของยกกระบัตรว่ามีลักษณะใกล้เคียงกับงานดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการในปัจจุบัน<sup>19</sup> และกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย ใช้วิธีจารีตนครบาลเรื่อยมาจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ซึ่งขณะนั้นมีประเทศมาอำนาจที่เข้ามาติดต่อกับประเทศไทย เช่น อังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา ได้ตั้งข้อรังเกียจระบบศาลและกฎหมายของไทย โดยเฉพาะวิธีการดำเนินคดีแบบจารีตนครบาล และพยายามเรียกร้องกึ่งบังคับให้ไทยทำสัญญาเปิดเสรีการค้า ปรับปรุงระบบการยุติธรรม รวมทั้งขอตั้งศาลกงสุลของตนขึ้นในประเทศไทย<sup>20</sup> ครั้นสมัยสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเล็งเห็นว่า ระบบการศาลและกฎหมายไทยมีความล้าหลังไม่เหมาะสมกับการบริหารประเทศ ทรงมีพระราชดำริว่า การอำนวยความสะดวกของสยามประเทศในขณะนั้น มีความบกพร่องเสื่อมโทรม และไม่ทันสมัย จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงพัฒนากฎหมาย และระบบศาล โดยเร่งด่วน หากปล่อยไว้นานจะส่งผลเสียหายต่อการอำนวยความสะดวกและบ้านเมือง อาจสูญเสียเอกราชได้ และด้วยเหตุที่การดำเนินคดีอาญาตามวิธีพิจารณาแบบจารีตนครบาลเป็นกระบวนการค้นหาความจริงที่มีลักษณะขัดกับกฎหมายสมัยอย่างชัดเจน จึงเป็นระยะเวลาอันสำคัญเร่งด่วนที่จะปรับปรุงพัฒนากฎหมายและการศาลให้เป็นไปตามกฎหมายสมัยใหม่ดังเช่นนานาอารยประเทศ พระองค์จึงได้ทรงว่าจ้างชาวต่างประเทศจากภาคพื้นทวีปยุโรปเป็นที่ปรึกษา รัฐบาลของพระองค์ในด้านต่าง ๆ รวมถึงด้านการยุติธรรมด้วย

ในการปฏิรูปกฎหมายครั้งนั้นไทยได้รับอิทธิพลแนวคิดจากระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศภาคพื้นยุโรป โดยเฉพาะประเทศฝรั่งเศส ในการปรับปรุงกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศไทยนั้น ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมิโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน รัตนโกสินทร์ศก 115 และได้มีพระราชบัญญัติยกเลิกวิธีพิจารณาโจรผู้ร้ายจารีตนครบาล รัตนโกสินทร์ศก 115 ด้วย<sup>21</sup>

<sup>19</sup> จาก ระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน: ศึกษาเปรียบเทียบระบบของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และประเทศไทย (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต) (น. 64), โดย พันตำรวจเอก มานะ เผาะช่วย, 2556, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

<sup>20</sup> จาก สารานุกรมเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายของต่างประเทศและไทย (น. 122-123), โดย ชาญชัย แสงศักดิ์ และวรรณชัย บุญบำรุง, 2543, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

<sup>21</sup> จาก ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา: สะท้อนทิศทางการพัฒนาระบบการยุติธรรมไทย (น. 56), โดย คณิต ณ นคร ง, 2552, กรุงเทพฯ: วิญญูชน.

หลังจากเริ่มบังคับใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความมิโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน ทำให้การดำเนินคดีอาญาของไทยเริ่มเข้าสู่กฎหมายสมัยใหม่ตามแบบอย่างของนานาอารยประเทศมากยิ่งขึ้น ก่อนจะมีการร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายที่กระทำในรูปแบบประมวลกฎหมาย (Codification) ที่กระทำตามแบบอย่างภาคพื้นยุโรป ในปี พ.ศ. 2451 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงตั้งคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาขึ้น ประกอบด้วยนักกฎหมายชาวฝรั่งเศส 4 คน ดังนี้

1. นายออร์ช ปาดู (Georges Padoux) ทำหน้าที่ เป็นประธาน
2. นายมงชาร์วิลล์ (Moncharville) ศาสตราจารย์กฎหมายอยู่ในประเทศอียิปต์
3. นายเรอเน่ กียอง (Rene Guyon) ทนายความในศาลอุทธรณ์ฝรั่งเศส
4. นายริวิแอร์ (Riviere) ผู้พิพากษาในฝรั่งเศส

หลังจากที่การร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเสร็จสิ้นในเดือนพฤษภาคม 2476 รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาขึ้น โดยมี พระยามานวราชเสวี อธิบดีกรมอัยการ เป็นประธาน ต่อมาใน พ.ศ. 2477 ได้ทรงกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ พระยามานวราชเสวี เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ท่านจึงขอลาออกจากตำแหน่งประธานและได้มีการแต่งตั้งให้พระอิสสระภักดี เป็นประธานแทน โดยในช่วงนี้ นายกียอง เดินทางกลับไปพักผ่อนที่ประเทศฝรั่งเศส ประธานจึงขอให้นายชาร์ล เลเวส์ก มาช่วยตรวจพิจารณาร่างดังกล่าวด้วย จนตรวจพิจารณาเสร็จ และนำเสนอต่อรัฐบาลได้ในเดือนธันวาคม พ.ศ. 2477

รัฐบาลได้นำร่างดังกล่าวเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรใน พ.ศ. 2478 ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรตรวจติดตามพิจารณาเสร็จประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ในวันที่ 5 มิถุนายน 2478 โดยให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2478<sup>22</sup>

โครงสร้างการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานี้ ได้แยกการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกัน โดยให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบการสอบสวน และพนักงานอัยการรับผิดชอบการฟ้องร้องซึ่งในการสอบสวนนั้น พนักงานสอบสวนมีอำนาจหน้าที่ทั้งการรวบรวมพยานหลักฐานและการใช้มาตรการบังคับ โดยพนักงานอัยการซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาชั้นศาล มิได้เข้ามามีส่วนในการตรวจสอบความถูกต้อง เหมาะสมแต่อย่างใด อีกทั้งกฎหมายยังให้อำนาจพนักงานฝ่ายปกครองและนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่เป็นผู้ออกกฎหมายอาญา คือ หมายค้น และหมายจับ อีกด้วย

<sup>22</sup> จาก สารานุกรมเกี่ยวกับการจัดทำประมวลกฎหมายของต่างประเทศและของไทย (น. 122-133) โดย ชาลวชัย แสงศักดิ์ และวราภรณ์ บัญญาบำรุง, 2543, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

ด้วยเหตุผลที่การสอบสวนคดีอาญามีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของบุคคลอย่างมาก และการสอบสวนเป็นกระบวนการเริ่มต้นของการอำนวยความสะดวกของรัฐ ประชาชนจึงเข้าถึงได้ง่าย อีกทั้งมีความรวดเร็ว คล่องตัว ไม่มีรูปแบบพิธีการเหมือนในการพิจารณาคดีชั้นศาล สถานีตำรวจจึงเปรียบเสมือนเป็น “โรงพัก” ของกระบวนการยุติธรรมที่คู่กรณีใช้สำหรับแสวงหาความเป็นธรรมในเบื้องต้น พนักงานสอบสวนจึงมีบทบาทเป็นที่ยอมรับและเกรงขามของประชาชนทั่วไป แม้จะถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่า มีการใช้อำนาจเกินขอบเขตอยู่บ้าง อีกทั้งพนักงานสอบสวน ซึ่งมีชั้นยศ แต่งกายด้วยเครื่องแบบ พกพาอาวุธปืนติดตัวในขณะปฏิบัติหน้าที่ จึงแสดงถึงความเป็นชนชั้นปกครอง และอำนาจรัฐ (ค่านิยมของคนในยุคดังกล่าว) บทบาทของพนักงานสอบสวนจึงมีความโดดเด่นอย่างชัดเจน ดังนั้นอำนาจสอบสวนคดีอาญา จึงผูกขาดอยู่กับฝ่ายตำรวจ เนื่องจากรัฐบาลสามารถกำกับดูแล ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลได้อย่างดี นอกจากนี้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ยังได้ให้อำนาจพนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาได้ด้วย รัฐบาลบางยุคบางสมัยได้มอบให้พนักงานฝ่ายปกครองทำการสอบสวน โดยนโยบายดังกล่าวสลับกันไปมา ระหว่างสองหน่วยงานนี้

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีการแก้ไขเพิ่มเติมตลอดมา จนถึงปัจจุบัน พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ 28) พ.ศ. 2551 และจะมีการแก้ไขอีกต่อไปเพื่อปรับปรุงพัฒนาวิธีการดำเนินคดีอาญาให้เหมาะสมทันสมัย ยังผลให้เกิดความยุติธรรมในสังคม

การที่กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยมีรูปแบบโน้มเอียงไปทางของฝรั่งเศส เนื่องจากอิทธิพลของประเทศฝรั่งเศสที่มีต่อประเทศไทยในขณะนั้น อย่างไรก็ตาม โครงสร้างการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานของไทยมิได้สอดคล้องกับรูปแบบของฝรั่งเศส ซึ่งพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบการดำเนินคดีชั้นก่อนฟ้อง โดยให้ผู้พิพากษาและตำรวจฝ่ายคดีทำการสอบสวนภายใต้การอำนวยการของพนักงานอัยการ

การที่โครงสร้างกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยมิได้วางบทบาทของพนักงานอัยการให้รับผิดชอบเริ่มคดีอาญานับตั้งแต่ชั้นสืบสวนสอบสวน น่าจะมีสาเหตุมาจากกรณีต่อไปนี้<sup>23</sup>

1. แม้อังกฤษมีอิทธิพลต่อประเทศไทยและได้ทักท้วงไม่ให้ระบบกฎหมายฝรั่งเศสมีอิทธิพลต่อการวางรูปแบบการดำเนินคดีของไทยมากเกินไป แต่ระบบการดำเนินอาญาของประเทศอังกฤษยังไม่มีพนักงานอัยการ(ในระยะต่อมา เมื่อจัดตั้งองค์กรอัยการขึ้นแล้ว อังกฤษยังคง

<sup>23</sup> จาก ระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน: ศึกษาเปรียบเทียบ ระบบของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และประเทศไทย (คุณฉันทน์ประวีณาคุณฉันทน์จิต) (น. 73-75), โดย มานะ เสาะช่วย, พันตำรวจเอก, 2556, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ยึดหลักการแบ่งแยกการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกันตามหลักการตรวจสอบถ่วงดุล) แต่ให้ตำรวจอังกฤษมีอำนาจสอบสวนและฟ้องคดี อีกทั้งศาลไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการดำเนินคดีชั้นเจ้าพนักงาน เนื่องจากระบบการดำเนินคดีอาญาเป็นระบบกล่าวหา ดังนั้นการที่โครงสร้างของร่างประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยบัญญัติให้ตำรวจ และพนักงานฝ่ายปกครองเป็นพนักงานสอบสวน โดยพนักงานอัยการไม่มีอำนาจเข้าตรวจสอบควบคุมก็ไม่ได้รับการท้าทายจากฝ่ายอังกฤษในขณะนั้นแต่อย่างใด อีกทั้งยังสนับสนุนเห็นสมควรให้ตำรวจเป็นพนักงานสอบสวนอีกด้วยเพราะมีลักษณะใกล้เคียงกับระบบของตน

2. หากให้มีผู้พิพากษาและพนักงานอัยการเป็นผู้สอบสวนคดีอาญา ดังเช่นระบบฝรั่งเศส จะเกิดปัญหาขาดแคลนบุคลากร เนื่องจากขณะนั้นมีผู้สำเร็จการศึกษากฎหมายและมีความสามารถด้านการสืบสวนสอบสวนน้อยมาก แม้อกฎหมายบัญญัติให้อำนาจหน้าที่ไว้ แต่ในทางปฏิบัติก็ไม่สามารถกระทำได้ เพราะไม่มีบุคลากร ทั้งนี้จะเห็นได้จากตามระบบการดำเนินคดีอาญาดั้งเดิมของไทยนั้น ไม่มีพนักงานอัยการหรือเจ้าพนักงานของรัฐทำหน้าที่ฟ้องคดี รวมทั้งการพิจารณาคดีกระทำโดยตระลาการ ซึ่งไม่ถือว่าเป็นผู้พิพากษาตามความหมายในปัจจุบัน กระบวนการดำเนินคดีอาญาดั้งเดิมของไทยมีความแตกต่างจากระบบสมัยใหม่แบบตะวันตกโดยสิ้นเชิง การสอบสวนคดีอาญาจึงไม่สามารถกระทำโดยเจ้าพนักงานอันประกอบด้วย พนักงานอัยการ ตำรวจฝ่ายคดี และผู้พิพากษาสอบสวนอย่างระบบของฝรั่งเศส

3. ในขณะนั้นประเทศไทยมีหน่วยงานตำรวจทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายที่มีโทษทางอาญาแล้ว กล่าวคือ ระหว่างปี พ.ศ. 2400-2405 รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ตั้งกองโปลิสคอนสเทเบิลขึ้นมา (Police Constable Force) โดยว่าจ้าง กัปตัน เอส.เย.เบิร์ตแอมส์ (Captain Sammoal Joseph Bird Ames) ชาวอังกฤษ ซึ่งได้รับบรรดาศักดิ์เป็น หลวงรัฐยาภิบาลบัญชา มาเป็นผู้พิจารณาวางโครงการจัดตั้งกองตำรวจ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยภายในเขตนครหลวง ตามแบบอย่างยุโรปขึ้นเป็นครั้งแรก

ต่อมาในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว การปรับปรุงกิจการตำรวจได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง นอกจากได้ขยายงานตำรวจนครบาลโดยให้ นายเอ.เย.ยาดีน (A.J.Jadine) มาช่วยงานเพิ่มขึ้นแล้ว ยังได้จัดตั้งตำรวจภูธรขึ้นในรูปทหารโปลิติ เมื่อ พ.ศ. 2419 สำหรับเป็นกำลังรักษาความสงบเรียบร้อยในส่วนภูมิภาค และให้สามารถปฏิบัติการทางทหารได้ด้วย โดยว่าจ้าง นายยี.เซา (G.Shchau) ชาวเคนมาร์ค มาเป็นผู้วางโครงการผู้บังคับบัญชาส่วนมากก็โอนมาจากนายทหาร ต่อมาใน พ.ศ. 2420 ได้เปลี่ยน กองทหารโปลิติ เป็น กรมกอดตระเวนหัวเมืองจนถึงปี 2440 ได้ตั้งกรมตำรวจภูธร ขึ้นแทนกรมกอดตระเวนหัวเมือง โดยมีพลตรีพระยาवासเทพ (ยี.เซา) เป็นเจ้ากรมตำรวจภูธร ทำให้ประเทศไทย (สยาม) ในช่วงระยะเวลานั้น มีตำรวจเป็นเจ้าพนักงาน

บังคับใช้กฎหมายอาญา มีความพร้อมมากกว่าหน่วยราชการอื่นที่จะทำการสืบสวนและสอบสวนความผิดอาญา

ดังนั้น ในช่วงระยะดังกล่าวกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติให้เจ้าพนักงานตำรวจเป็นผู้ดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน กล่าวคือ ทำการสืบสวนสอบสวน จับกุม และฟ้องคดีเองได้ตามกฎหมายโปลิต 53 ข้อ และ พระราชบัญญัติโปลิตสภา ซึ่งอำนาจฟ้องคดีของตำรวจ สืบทอดมาจนถึงปัจจุบัน ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวง พ.ศ. 2499 มาตรา 19 บัญญัติให้มีผู้ว่าคดีทำหน้าที่พนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาลแขวง พนักงานสอบสวนซึ่งเป็นข้าราชการตำรวจหรือตำรวจตรีขึ้นไป ทำหน้าที่ผู้ว่าคดี อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. 2517 ได้แก้ไขเพิ่มเติมยกเลิกผู้ว่าคดี โดยให้พนักงานอัยการเป็นผู้ฟ้องคดีในศาลแขวง

4. เหตุผลสำคัญอย่างยิ่งที่กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยให้อำนาจตำรวจและพนักงานปกครองเป็นพนักงานสอบสวน เนื่องจากหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 รัฐบาลต่อการควบคุมอำนาจการบริหารประเทศ มุ่งเน้นการรักษาความสงบเรียบร้อยอย่างเข้มงวด เพื่อรักษาอำนาจทางการเมืองเอาไว้ โดยไม่ให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากนัก จึงให้อำนาจตำรวจและฝ่ายปกครองรับผิดชอบการสืบสวนสอบสวนคดีอาญาซึ่งเป็นขั้นตอนสำคัญในการอำนวยความยุติธรรม ซึ่งทั้งสององค์กรอยู่ภายใต้การกำกับควบคุมของฝ่ายการเมืองคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้เพื่อเหตุผลด้านความมั่นคงของประเทศ

#### 2.4.2 การดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้องของประเทศไทยในปัจจุบัน

การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานของไทยปัจจุบันเป็นไปตามหลักเกณฑ์แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่บังคับใช้ในการดำเนินคดีอาญาทุกขั้นตอนทั้งในชั้นเจ้าพนักงานและชั้นศาล ด้วยรูปแบบของรัฐทำให้ระบบการดำเนินคดีอาญาของไทยมีความเป็นหนึ่งเดียว

หลักเกณฑ์การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานหลังจากการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น แม้จะสอดคล้องกับกฎหมายสมัยใหม่เป็นที่ยอมรับของประเทศมหาอำนาจ แต่เมื่อระยะเวลาผ่านไป สภาพการณ์ทางสังคม และประชาคมโลกเปลี่ยนแปลงไป อีกทั้งช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาเกิดกระแสโลกาภิวัตน์ ค่านิยมด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชนเบ่งบานขึ้น ส่งผลให้หลักเกณฑ์การดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานหลายประการล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับแนวคิดลัทธิเสรีนิยม (Liberalism) การแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์การดำเนินคดีอาญาจึงต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีความเหมาะสมตามกาลสมัยจนกระทั่งต่อมาวันที่ 11 ตุลาคม 2540 สมัยประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มีบทบัญญัติสำคัญเกี่ยวข้องกับการ

ดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานดังเช่น ให้ศาลเป็นผู้ออกหมายอาญา คือ หมายจับและหมายค้น แทนที่พนักงานฝ่ายปกครองและนายตำรวจชั้นผู้ใหญ่ ในการสอบสวนผู้ต้องหาให้มีทนายความ หรือบุคคลที่ผู้ต้องหาไว้วางใจอยู่ร่วมสอบปากคำผู้ต้องหา และพนักงานสอบสวนมีอำนาจควบคุมตัวผู้ต้องหาเพียง 48 ชั่วโมง เท่านั้น นับแต่มีการนำตัวผู้ต้องหาถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวน นับว่าเป็นการสอดคล้องตามหลักสากลอย่างยิ่ง

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่สำคัญอีก ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ฉบับที่ 22 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ทำให้การดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงานเป็นระบบสากลตั้งที่เป็นอยู่ มุ่งคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาเนื่องจากมีฐานะเป็นประชาชนในคดี โดยกำหนดให้พนักงานสอบสวนต้องรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถกระทำได้ ทั้งเพื่อการพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาตามหลักรับฟังความทุกฝ่าย เปิดโอกาสให้ผู้ต้องหา มีสิทธิแสดงพยานหลักฐานในการต่อสู้คดีได้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตามในส่วนของการก่อสร้างการดำเนินคดีชั้นเจ้าพนักงานยังคงเป็นไปตามรูปแบบเดิมมิได้มีการปรับปรุงแก้ไขแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาพบว่าระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทย เป็นระบบผสม กล่าวคือ การดำเนินคดีชั้นเจ้าพนักงานหรือก่อนฟ้องคดีเป็นระบบไต่สวน ส่วนการดำเนินคดีชั้นการพิจารณาของศาลเป็นระบบกล่าวหา

โครงสร้างการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานของไทย ประกอบด้วยสองขั้นตอนคือ ขั้นตอนการสืบสวนและการสอบสวนของพนักงานสอบสวน และขั้นตอนการตรวจพิจารณาสำนวนการสอบสวนและการสั่งคดีของพนักงานอัยการ ดังนั้นในชั้นก่อนฟ้องระบบการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยจึงแบ่งแยกการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกันอย่างเด็ดขาดรวมทั้งให้เจ้าพนักงานต่างองค์กรทำหน้าที่แต่ละขั้นตอน ซึ่งแม้จะไม่มีบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไว้โดยชัดแจ้งว่า ให้แยกการสอบสวนและการฟ้องร้องออกจากกัน แต่เมื่อพิจารณาถึงขั้นตอนวิธีการสอบสวนและอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการตามบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องแล้ว ทำให้เห็นได้ว่า การสอบสวนและการฟ้องร้องเป็นเรื่องที่แยกจากกันไม่เป็นกระบวนการหนึ่งเดียว

การแบ่งแยกการสอบสวนฟ้องร้องเช่นนี้ นับว่าไม่สอดคล้องกับระบบอัยการที่สมบูรณ์ และเกิดปัญหาต่อการอำนวยความสะดวกเป็นอย่างยิ่ง อย่างไรก็ตามนักวิชาการบางท่านมีความเห็นว่า แม้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยในปัจจุบันแบ่งแยกความรับผิดชอบในการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้องออกจากกัน ซึ่งการแบ่งแยกดังกล่าวนี้เกิดจากทางปฏิบัติมากกว่า เพราะการดำเนินการของพนักงานสอบสวนนั้น หากเข้าใจกันโดยนัยดังกล่าวนี้ การดำเนิน

คดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้องของไทยก็เป็นกระบวนการดำเนินคดีที่เป็นกระบวนการเดียวกันอยู่แล้ว<sup>24</sup>

### 2.4.3 การสอบสวน

การสอบสวนเป็นการดำเนินคดีอาญาในชั้นก่อนฟ้องเป็นการค้นหาความจริงในชั้นเจ้าพนักงาน การค้นหาความจริงในทางอาญา เป็นการกระทำของรัฐที่ได้กระทำตามกฎหมาย และทำได้โดยชอบด้วยกระบวนการ เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงอันมีทั้งผลดีและผลร้ายของผู้ถูกกล่าวหาไม่ว่าจะเป็นการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐาน การตรวจค้นเพื่อพิสูจน์หรือค้นหาความผิด ตลอดจนการค้นหาพยานบุคคล พยานเอกสาร หรือพยานวัตถุ อันเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ จากทุกฝ่าย ก่อนที่จะเข้าสู่กระบวนการ การประเมินค่าพยาน (Evaluation) ว่ามีความน่าเชื่อถือเพียงใด (Credibility) เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงอันเป็นยุติ<sup>25</sup> ในการดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้องของไทยมีสององค์หลักที่เป็นผู้รับผิดชอบคือ องค์กรพนักงานสอบสวน และองค์กรพนักงานอัยการ ส่วนพนักงานฝ่ายปกครอง รวมทั้งเจ้าพนักงานที่กฎหมายให้อำนาจหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนรวมทั้งพนักงานตรวจคนเข้าเมือง เจ้าพนักงานกรมสรรพสามิต และเจ้าพนักงานอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11) ได้ให้คำนิยามไว้ว่าการสอบสวนหมายความว่ารวมถึงการรวบรวมพยานหลักฐานและการดำเนินการทั้งหลายอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้ซึ่งพนักงานสอบสวนได้ทำไปเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหาเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ การสอบสวนจึงเป็นการกระทำโดยพนักงานสอบสวน เมื่อมีความผิดเกิดขึ้น แล้วมีผู้ร้องทุกข์หรือกล่าวโทษ พนักงานสอบสวนก็จะรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการทั้งหลายเกี่ยวกับความผิดที่กล่าวหา เพื่อจะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และนำตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ การสอบสวน จึงเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานทั้งปวงโดยตรงและเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของประชาชนส่วนรวม หากยอมให้มีการพิจารณาคดีโดยง่ายแล้วจะเกิดความเสียหายแก่กระบวนการยุติธรรม โดยอาจนำเอาเรื่องที่ไม่มีความจริงมาฟ้อง ทำให้ผู้บริสุทธิ์ต้องเดือดร้อนเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีโดยไม่จำเป็น ดังจะเห็นได้จากมาตรา 120 ที่บัญญัติว่าห้ามมิให้พนักงานอัยการฟ้องคดีต่อศาลโดยมิได้ทำการสอบสวนในความผิดที่กล่าวหา และ

<sup>24</sup> ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา: สะท้อนทิศทางพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย (น. 56).  
เล่มเดิม.

<sup>25</sup> จาก หลักการค้นหาความจริงในชั้นสอบสวน (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 5), โดย สุเมธ จิตต์พานิชย์, 2538, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

การสอบสวนคดีอาญานอกจากป้องกันการกลั่นแกล้งผู้บริสุทธิ์มิให้ได้รับความเดือดร้อนแล้ว ยังเป็นการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงในเรื่องที่ถูกกล่าวหาด้วย<sup>26</sup> ซึ่งการสอบสวนประกอบด้วยเนื้อหา 2 ประการ คือ การรวบรวมพยานหลักฐาน กับ การใช้มาตรการบังคับ

#### 2.4.3.1 การรวบรวมพยานหลักฐาน

การรวบรวมพยานหลักฐาน เริ่มเมื่อมีการกล่าวหาว่ามีความผิดอาญาเกิดขึ้น<sup>27</sup> และต้องเริ่มโดยมิชักช้า<sup>28</sup> ต้องรวบรวมพยานหลักฐานทั้งที่เป็นโทษและที่เป็นคุณแก่ผู้ถูกกล่าวหา กล่าวคือ การสอบสวนต้องเป็นการค้นหาความจริงเกี่ยวกับการกระทำของผู้ต้องหา ซึ่งการที่พนักงานสอบสวนจะทราบถึงข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อที่จะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดนั้น พนักงานสอบสวนจะรวบรวมพยานหลักฐานต่าง ๆ เพียงเพื่อพิสูจน์ให้เห็นถึงความผิดของผู้ต้องหาเพียงอย่างเดียวไม่ได้ แต่หมายรวมถึงพยานหลักฐานใดที่อาจพิสูจน์ให้เห็นความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาก็เป็นหน้าที่ของพนักงานสอบสวนต้องรวบรวมอยู่ในสำนวนการสอบสวนด้วย รวมทั้งข้อเท็จจริงอื่น ๆ ที่เป็นประโยชน์ในการดำเนินคดีของพนักงานอัยการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ ต้องรวบรวมพยานหลักฐาน ข้อเท็จจริง เพื่อให้พนักงานอัยการสังคดี ดังจะเห็นได้จากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 131 บัญญัติว่า ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดเท่าที่สามารถจะทำได้ เพื่อประสงค์จะทราบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ต่าง ๆ อันเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหาและเพื่อที่จะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิด หรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา

ดังนั้นการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายอาญาดังกล่าวจึงต้องรวบรวมพยานหลักฐานทุกชนิดทั้งที่เป็นผลดีและผลร้ายตลอดจนเหตุบรรเทาโทษที่เกี่ยวกับการกระทำและตัวของผู้ต้องหาด้วย เพราะการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐที่ทุกฝ่ายมีหน้าที่ค้นหาความจริงเช่นเดียวกับระบบกฎหมายของประเทศในภาคพื้นยุโรป ถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย รัฐมีหน้าที่อำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน เมื่อมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น รัฐมีอำนาจและหน้าที่เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง ฉะนั้นองค์กรของรัฐทุกฝ่ายอันได้แก่ พนักงานสอบสวน อัยการ และศาล ต้องร่วมมือกันและช่วยกันค้นหาความจริงเพื่อให้ได้ความจริงอันต้องแท้ และมีความเชื่อมโยงของฝ่ายต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมทั้งทางกฎหมายและทางปฏิบัติ ฉะนั้นเมื่อการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ทุกฝ่ายต่างก็มีหน้าที่

<sup>26</sup> จาก *ความเป็นภาวะวิสัยของการสอบสวน* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 7), โดย ศิพร โกวิท, 2551, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

<sup>27</sup> *กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* (น. 39). เล่มเดิม.

<sup>28</sup> *ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา* มาตรา 131.

ที่จะต้องตรวจสอบค้นหาความจริงในการดำเนินคดีในชั้นเจ้าพนักงาน เจ้าพนักงานจึงมีหน้าที่ตรวจสอบค้นหาความจริงโดยไม่ผูกมัดกับคำร้องของผู้ใด<sup>29</sup> การสอบสวนเป็นการตรวจสอบความจริง การสอบสวนจึงต้องเป็นการค้นหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำของผู้ต้องหา และข้อเท็จจริงเกี่ยวกับตัวผู้ต้องหา

พยานหลักฐานที่ต้องรวบรวมจึงมี 3 ชนิด

- (1) พยานหลักฐานที่เป็นผลร้ายแก่ผู้ต้องหาหรือพยานหลักฐานที่ยันผู้ต้องหา
- (2) พยานหลักฐานที่เป็นผลดีแก่ผู้ต้องหาหรือเป็นประโยชน์กับผู้ต้องหา และ
- (3) พยานหลักฐานที่เกี่ยวกับเหตุบรรเทาโทษของผู้ต้องหา<sup>30</sup>

#### 2.4.3.2 การใช้มาตรการบังคับ

มาตรการบังคับเป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งที่ใช้ในการดำเนินคดีอาญา แต่ต้องมีการตรวจสอบและควบคุมการใช้มาตรการบังคับด้วย เนื่องจากการใช้มาตรการบังคับ จะต้องเกิดขึ้นจากความจำเป็น มาตรการบังคับในการดำเนินคดีอาญา ได้แก่ การเรียก การจับ การค้น การควบคุม การขังและการนำตัว เป็นมาตรการบังคับเกี่ยวกับการที่จะเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ

ในการดำเนินคดีอาญาชั้นก่อนฟ้อง พนักงานสอบสวนมีอำนาจใช้มาตรการบังคับในการควบคุมและปล่อยชั่วคราว ซึ่งการควบคุมตัวผู้ต้องหาเป็นสิ่งจำเป็น โดยมีวัตถุประสงค์สามประการคือ

1. เพื่อให้การสอบสวนเป็นไปโดยเรียบร้อย ไม่ให้ผู้ต้องหาเข้าไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือเพื่อความปลอดภัยของผู้ต้องหาเองในบางกรณี

2. เพื่อให้มีตัวผู้ต้องหาไว้ดำเนินคดี ในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการนั้นจะต้องทำการสอบสวนผู้ต้องหาแจ้งข้อหาและเปิดโอกาสให้ผู้ต้องหาต่อสู้คดีเสียก่อนจึงฟ้องคดีได้ อีกทั้งการพิจารณาคดีต้องกระทำต่อหน้าจำเลย

3. เพื่อประกันการบังคับโทษ เนื่องจากการสอบสวนมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ได้ตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ และการลงโทษทางอาญามุ่งกระทำต่อตัวผู้กระทำความผิดเป็นสำคัญ

คดีอาญาซึ่งอยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลอาญาหรือศาลจังหวัด มีระยะเวลาควบคุมผู้ต้องหาในชั้นสอบสวนได้ไม่เกิน 48 ชั่วโมง หากมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมตัวผู้ต้องหาไว้ระหว่างการสอบสวน พนักงานสอบสวนต้องยื่นคำร้องและนำตัวผู้ต้องหาไปศาลเพื่อขอให้ศาลออกหมายขังผู้ต้องหาไว้ต่อไป

<sup>29</sup> กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (น. 63). เล่มเดิม.

<sup>30</sup> แหล่งเดิม.

คดีที่อยู่ในอำนาจศาลแขวงพนักงานสอบสวนมีอำนาจควบคุมผู้ต้องหาไว้ 48 ชั่วโมง หากไม่สามารถฟ้องผู้ต้องหาได้ทันภายในระยะเวลาดังกล่าว พนักงานสอบสวนต้องนำตัวผู้ต้องหาไปยื่นผิดฟ้อง โดยยื่นคำร้องต่อศาลแขวงเพื่อขออนุญาตผิดฟ้องได้ไม่เกิน 5 ครั้ง ครั้งละไม่เกิน 6 วัน หากไม่สามารถฟ้องได้ทันภายในระยะเวลาการผิดฟ้อง การจะฟ้องผู้ต้องหาได้จะต้องได้รับอนุญาตจากอัยการสูงสุดก่อน

คดีที่อยู่ในอำนาจศาลเยาวชนและครอบครัว พนักงานสอบสวนมีอำนาจควบคุมผู้ต้องหาได้ 24 ชั่วโมง และต้องนำตัวไปศาลเพื่อไต่สวนตรวนสอบการจับกุมและการปฏิบัติหน้าที่ต่อผู้ต้องหา ในระหว่างการควบคุมว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และจะต้องยื่นฟ้องต่อศาลภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ผู้ต้องหาถูกจับกุม หากไม่สามารถฟ้องได้ทัน พนักงานสอบสวนจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอผิดฟ้องได้ครั้งละ 15 วัน ไม่เกิน 4 ครั้ง หากไม่สามารถฟ้องได้ทันภายในระยะเวลาการผิดฟ้อง การจะฟ้องผู้ต้องหาจะต้องได้รับอนุญาตจากอัยการสูงสุดเช่นเดียวกัน สำหรับการปล่อยชั่วคราวนั้น พนักงานสอบสวนมีอำนาจปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาในชั้นสอบสวนได้

ในอดีตการจับ การควบคุม การขัง และการปล่อยชั่วคราว ในทางปฏิบัติ จะพิจารณาอย่างแยกส่วนออกจากกัน ทั้งที่ในหลักการเรื่องต่าง ๆ เป็นเรื่องเดียวกัน ในการที่จะจับบุคคลใดได้หรือไม่ นั้น นักกฎหมายจะดูกันที่เหตุที่จะจับได้หรือไม่ เช่น มีหมายจับหรือไม่ เป็นกรณีที่จะจับได้ โดยไม่มีหมายจับหรือไม่<sup>31</sup> ส่วนการที่จะออกหมายจับได้หรือไม่ นั้น นักกฎหมายจะดูบทบัญญัติว่าด้วยเหตุที่จะออกหมายจับ<sup>32</sup> ซึ่งนักกฎหมายเราเห็นว่าเป็นเรื่องต่างหากจากกัน โดยที่การจับคือการที่จะเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ การออกหมายจับก็คือการที่จะเอาตัวบุคคลบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ การควบคุมและการขังก็คือการที่จะเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ การปล่อยชั่วคราวก็คือการผ่อนปรนในการเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ รวมความก็คือการจับก็ดี การออกหมายจับก็ดี การควบคุมและการขังก็ดี รวมตลอดถึงการปล่อยชั่วคราวก็ดีเป็นเรื่องเดียวกัน คือ เป็นเรื่องของ “การเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ”<sup>33</sup>

อย่างไรก็ตาม เหตุที่จะออกหมายจับในปัจจุบัน ได้มีการเปลี่ยนแปลงไป การเปลี่ยนแปลงเกิดจากการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมโดยรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน เมื่อปี 2540 ที่ได้มีการทำให้เหตุที่จะออกหมายจับกับเหตุที่จะออกหมายขัง เป็นเหตุหรือเป็นเรื่องเดียวกัน<sup>34</sup> กล่าวคือการจับก็ดี

<sup>31</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 78.

<sup>32</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 66.

<sup>33</sup> *อภิวัฒน์กระบวนการยุติธรรม* (น. 141). เล่มเดิม.

<sup>34</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 57.

เหตุที่จะออกหมายจับก็ดี การขังก็ดี และเหตุที่จะออกหมายขังก็ดี ตลอดถึงการปล่อยชั่วคราวก็ดี เหล่านี้เป็นเรื่องเดียวกัน คือ เป็นเรื่อง “การเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ” และเปลี่ยนแปลงอำนาจในการออกหมายจับจากพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ชั้นผู้ใหญ่ไปเป็นอำนาจของศาลหรือของผู้พิพากษาแทนที่พนักงานฝ่ายปกครองและนายตำรวจ ชั้นผู้ใหญ่ ในการสอบสวนผู้ต้องหาให้มี ทัศนคติหรือบุคคลที่ผู้ต้องหาไว้วางใจอยู่ร่วมสอบปากคำผู้ต้องหา และพนักงานสอบสวน มีอำนาจควบคุมตัวผู้ต้องหาเพียง 48 ชั่วโมงเท่านั้นนับแต่มีการนำตัวผู้ต้องหามาถึงที่ทำการของ พนักงานสอบสวน นับว่าเป็นการสอดคล้องตามหลักสากล เป็นอย่างยิ่ง

#### 2.4.3.3 ผู้มีอำนาจในการสอบสวน

ประเทศไทยมีลักษณะโน้มเอียงไปในระบบกล่าวหา ( Accusatorial System) โดยองค์การต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมแยกดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้โดยอิสระ กล่าวได้ว่า พนักงานสอบสวนมีอำนาจหน้าที่สืบสวนสอบสวน รวบรวมพยานหลักฐานโดยตลอด จนเห็นว่าการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว จึงเสนอสำนวนการสอบสวนพร้อมด้วยความเห็นไปยังพนักงานอัยการ ซึ่งการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยนั้นได้กำหนดให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาด้วย ทั้งนี้ตั้งแต่ประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2475 จนกระทั่งมีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งให้ทั้งฝ่ายปกครองและตำรวจมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา ในทางปฏิบัติได้มีการโอนหน้าที่การสอบสวนคดีอาญากันมาหลาย ครั้งระหว่าง “ตำรวจ” กับ “ฝ่ายปกครอง” ปัจจุบันการสอบสวนคดีอาญาอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ ตำรวจโดยตลอด<sup>35</sup> ส่วนฝ่ายปกครองนั้น มีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาในเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งเป็นเรื่องในการเปรียบเทียบปรับ และกระทรวงมหาดไทยได้ให้ฝ่ายปกครองมีหน้าที่ “ถ่วงดุล” พนักงานสอบสวนฝ่ายตำรวจโดยการตราข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบ การดำเนินคดีอาญา พ.ศ. 2523 และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม กรณีพนักงานอัยการนั้นมีอำนาจหน้าที่ กลั่นกรองสำนวนแล้วมีคำสั่งในคดี เช่น ให้ความเห็นชอบในการเปรียบเทียบปรับ สั่งสอบสวน เพิ่มเติม สั่งงดการสอบสวน สั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง<sup>36</sup> โดยมีกฎหมายคุ้มครองความเป็นอิสระในการ ปฏิบัติหน้าที่คือ พระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 และระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2521 ฉะนั้นพนักงานสอบสวน คือเจ้าพนักงานซึ่งกฎหมายให้อำนาจและหน้าที่ทำการ สอบสวน<sup>37</sup> โดยทำการรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการทั้งหลายอื่น ตามประมวลกฎหมายวิธี

<sup>35</sup> จาก การสอบสวนคดีพิเศษ: กลไกที่ทำให้การสอบสวนมีประสิทธิภาพ (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต) (น. 41-42), โดย เชษฐ ฐนวิวงศ์, 2549, กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

<sup>36</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 140-147.

<sup>37</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (6).

พิจารณาความอาญาที่เกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อที่จะเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ<sup>38</sup>

พนักงานสอบสวนของไทย มี 2 ประเภท คือ พนักงานสอบสวนคดีอาญาทั่วไป และ พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

### 1. พนักงานสอบสวนคดีอาญาทั่วไป

พนักงานสอบสวนคดีอาญาทั่วไปเป็นข้าราชการตำรวจชั้นสัญญาบัตร สังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยจะต้องมียศร้อยตำรวจตรีหรือเทียบเท่าร้อยตำรวจตรีขึ้นไป และมีคุณสมบัติตามที่กำหนดไว้ในกฎ ก.ตร.<sup>39</sup> (ก.ตร. หมายถึง คณะกรรมการข้าราชการตำรวจ) พนักงานสอบสวนในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นข้าราชการระบบชั้นยศ(Rank Classification) มีการฝึกอบรมและการบังคับบัญชาคล้ายกับองค์กรทหาร โดยเฉพาะพนักงานสอบสวนผู้ที่สำเร็จการศึกษาจากโรงเรียนนายร้อยตำรวจ ซึ่งผลของระบบการศึกษาอบรมและวัฒนธรรมองค์กรตำรวจนี้ ได้ส่งผลต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานสอบสวนในการอำนวยความยุติธรรมเป็นอย่างมาก

### 2. พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ

พนักงานสอบสวนคดีพิเศษ เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือนสังกัดกรมสอบสวนคดีพิเศษ (Department Of Special Investigation เรียกย่อ ๆ ว่า ดี เอส ไอ) กระทรวงยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่สอบสวนคดีอาญาพิเศษกระบวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ บางกรณีกฎหมายกำหนดให้ต้องมีพนักงานอัยการหรืออัยการทหารร่วมทำการสอบสวนด้วย จึงนับเป็นก้าวสำคัญยิ่งของการพัฒนาโครงสร้างการดำเนินคดีอาญาชั้นเจ้าพนักงานของไทย ที่ให้พนักงานอัยการมีบทบาทเข้าเริ่มคดีแต่ต้น แม้ว่าพนักงานอัยการจะยังไม่เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบก็ตาม ก็ถือได้ว่าการสอบสวนคดีอาญาพิเศษเป็นการสอบสวนที่เป็นไปในทิศทางของการเป็นอำนาจเดียวของการสอบสวนฟ้องร้อง<sup>40</sup>

การสอบสวนคดีอาญาเริ่มต้น โดยความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวนดังที่กล่าวแล้วข้างต้น กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย ไม่ได้ให้อำนาจพนักงานอัยการทำหน้าที่รับคำร้อง

<sup>38</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 2 (11).

<sup>39</sup> พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 มาตรา 44 บัญญัติว่า ตำแหน่งข้าราชการ ตำรวจซึ่งเป็นพนักงานสอบสวน มีชื่อตำแหน่งระดับต่าง ๆ ดังนี้ คือ พนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนผู้ชำนาญการ พนักงานสอบสวนผู้ชำนาญการพิเศษ พนักงานสอบสวนผู้ทรงคุณวุฒิ พนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญ และพนักงานสอบสวนผู้เชี่ยวชาญพิเศษ.

<sup>40</sup> ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมทางอาญา: สะท้อนทิศทางพัฒนากระบวนการยุติธรรมไทย (น. 41). เล่มเดิม.

ทุกข์หรือคำกล่าวโทษ หรือเริ่มคดีการดำเนินคดีอาญาด้วยตนเองแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามสำหรับการสอบสวนคดีอาญาบางลักษณะกฎหมายให้อำนาจอัยการสูงสุดหรือผู้ทำการแทนรับผิดชอบการสอบสวน รวมทั้งในการสอบสวนคดีพิเศษ พนักงานอัยการเข้ามีบทบาทในการสอบสวนเช่นเดียวกัน

พนักงานอัยการมีอำนาจการสอบสวนได้สองลักษณะคือ การเข้าร่วมทำการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนซึ่งได้มีการเริ่มต้นการสอบสวนไปก่อนแล้วโดยพนักงานอัยการมิได้เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ และการทำการสอบสวนด้วยตนเองอันเป็นคดีที่เริ่มต้นที่พนักงานอัยการ ซึ่งพนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบสำหรับการสอบสวนคดีที่เริ่มต้นที่พนักงานอัยการนั้น กฎหมายกำหนดให้พนักงานอัยการ มีอำนาจในการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน สอบปากคำพยานบุคคลออกคำสั่งเรียกบุคคลใดมาให้การต่อพนักงานอัยการ ออกคำสั่งให้ส่งพยานหลักฐาน เอกสารหรือวัตถุ และดำเนินการอื่นตามที่เห็นสมควรรวมทั้งอาจแจ้งให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการใดตามที่เห็นสมควรก็ได้ แต่ทั้งนี้ ถ้าผู้ที่ได้รับคำสั่งนั้นเป็นคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหา บุคคลดังกล่าวจะไม่มาหรือไม่ให้ถ้อยคำหรือไม่ส่งพยานหลักฐาน เอกสารหรือวัตถุตามที่เรียกก็ได้<sup>41</sup>

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในกรณีที่ถูกกฎหมายกำหนดให้อำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญาซึ่งมิใช่การร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวนหรือร่วมทำสำนวนสอบสวนกับพนักงานสอบสวน ให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน ทั้งนี้ ให้พนักงานอัยการเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และมีอำนาจ และหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยในการค้น การจับ และการคุมขังอาจร่วมกับเจ้าพนักงานตำรวจ หรือเจ้าพนักงานอื่น หรือแจ้งให้เจ้าพนักงานตำรวจ หรือเจ้าพนักงานอื่นดำเนินการก็ได้<sup>42</sup> กล่าวโดยสรุป พนักงานอัยการมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาดังต่อไปนี้

ก. เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบการสอบสวนความผิดกระทำนอกราชอาณาจักร ความผิดซึ่งมีโทษตามกฎหมายไทยได้กระทำความผิดนอกราชอาณาจักรไทย ให้อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือจะมอบหมายหน้าที่นั้น ให้พนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวนแทนก็ได้ในกรณีที่อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนมอบหมายให้พนักงานสอบสวนคนใดเป็นผู้รับผิดชอบทำการสอบสวน

<sup>41</sup> พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 16.

<sup>42</sup> พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 17.

อัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทนจะมอบหมายให้พนักงานอัยการคนใดทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนก็ได้

ให้พนักงานอัยการที่ได้รับมอบหมายให้เป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบหรือให้การสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนมีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนรวมถึงบรรดาอำนาจและหน้าที่ประการอื่นที่กฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการในกรณีที่พนักงานอัยการทำการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามคำสั่งและคำแนะนำของพนักงานอัยการในเรื่องที่เกี่ยวกับการรวบรวมพยานหลักฐานในกรณีจำเป็น พนักงานสอบสวนต่อไปนี้มีอำนาจสอบสวนในระหว่างรอคำสั่งจากอัยการสูงสุด หรือผู้รักษาการแทน

(1) พนักงานสอบสวนซึ่งผู้ต้องหาถูกจับในเขตอำนาจ

(2) พนักงานสอบสวนซึ่งรัฐบาลประเทศอื่นหรือบุคคลที่ได้รับความเสียหายได้ร้องฟ้อง ให้ทำโทษผู้ต้องหาเมื่อพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนแล้วแต่กรณี เห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว ให้ทำความเห็นตามมาตรา 140 มาตรา 141 หรือมาตรา 142 ส่งพร้อมสำนวนไปยังอัยการสูงสุดหรือผู้รักษาการแทน<sup>43</sup>

ข. ร่วมทำสำนวนการสอบสวนในคดีอาญาทั่วไป พนักงานอัยการเข้าร่วมทำการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนในกรณีดังต่อไปนี้

การสอบสวนในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้น โดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือในกรณีที่ผู้ตายถูกกล่าวหาว่าต่อสู้อัตโนมัติของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการ ตามหน้าที่ ให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้พนักงานอัยการเข้าร่วมกับพนักงานสอบสวนในการทำสำนวนสอบสวนการทำสำนวนสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้รับผิดชอบโดยพนักงานอัยการอาจให้คำแนะนำ ตรวจสอบพยานหลักฐาน ถามปากคำ หรือสั่งให้ถามปากคำบุคคลที่เกี่ยวข้องได้ตั้งแต่เริ่มการทำสำนวนสอบสวนนับแต่โอกาสแรกเท่าที่จะพึงกระทำได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนและมีเหตุอันควรไม่อาจรอพนักงานอัยการเข้าร่วมในการทำสำนวนสอบสวนให้พนักงานสอบสวนทำสำนวนต่อไปได้ แต่ต้องบันทึกเหตุที่ไม่อาจรอพนักงานอัยการไว้ในสำนวนและถือว่าเป็นการทำสำนวนสอบสวนที่ชอบด้วยกฎหมาย<sup>44</sup> สำหรับวิธีการในการทำสำนวนร่วมกันพนักงานอัยการอาจดำเนินการดังต่อไปนี้

<sup>43</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 20.

<sup>44</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 155/1.

1. ให้คำแนะนำแก่พนักงานสอบสวนในการทำสำนวนสอบสวน โดยทำเป็นลายลักษณ์อักษรหรือด้วยวาจาก็ได้ ทั้งนี้ ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหรือบันทึกคำแนะนำของพนักงานอัยการไว้ในสำนวนสอบสวน

2. แจ้งให้พนักงานสอบสวนทราบถึงความประสงค์จะตรวจสอบพยานหลักฐานหรือเรียกให้พนักงานสอบสวนนำพยานหลักฐานมาให้ตรวจสอบก็ได้ โดยพนักงานอัยการต้องลงลายมือชื่อ ในบันทึกการตรวจสอบพยานหลักฐานด้วย

3. ร่วมกับพนักงานสอบสวนในการถามปากคำผู้เสียหาย ผู้ต้องหา พยาน หรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยพนักงานอัยการต้องลงลายมือชื่อในบันทึกคำให้การของบุคคลดังกล่าวด้วย

4. ในกรณีที่พนักงานอัยการมีความประสงค์จะให้มีการถามปากคำบุคคลใด นอกเหนือจากบุคคลที่พนักงานสอบสวนจะถามปากคำ ให้พนักงานอัยการสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการ ในกรณีที่พนักงานอัยการร่วมถามปากคำ ให้พนักงานอัยการลงลายมือชื่อในบันทึกคำให้การ ของบุคคลดังกล่าวด้วย<sup>45</sup>

ค. ร่วมทำสำนวนชั้นสูตรพลิกศพ

พนักงานอัยการเข้าร่วมทำสำนวนชั้นสูตรพลิกศพกับพนักงานสอบสวนในกรณีที่ความตายเกิดขึ้นโดยการกระทำของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่หรือตายในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่<sup>59</sup>

ง. สหวิชาชีพการถามปากคำเด็กหรือเยาวชน

พนักงานอัยการร่วมซักถามปากคำพยาน ผู้เสียหาย หรือผู้ต้องหา ซึ่งเป็นเด็กหรือเยาวชน ในฐานะ สหวิชาชีพ<sup>46</sup>

จ. ร่วมทำสำนวนการสอบสวนคดีอาญาพิเศษ

พนักงานอัยการทั้งอัยการพลเรือนและอัยการทหารเข้าร่วมทำการสอบสวนในคดีอาญาพิเศษ ตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. 2547 ซึ่งเป็นไปตามข้อบังคับกรมสอบสวนคดีพิเศษว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนร่วมกันหรือการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกันในคดีพิเศษระหว่างพนักงานสอบสวนคดีพิเศษกับพนักงานอัยการหรือพนักงานอัยการทหาร พ.ศ. 2547 ลงวันที่ 20 สิงหาคม 2547

<sup>45</sup> กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการทำสำนวนสอบสวนร่วมกัน ระหว่างพนักงานสอบสวนกับพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ข้อ 4 (ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ 9 มิถุนายน 2553).

<sup>46</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 133 ทวิ.

#### 2.4.3.4 เขตอำนาจการสอบสวน

ในการปฏิบัติหน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญานั้น จะมีการแบ่งเขตพื้นที่ความรับผิดชอบของพนักงานสอบสวน ทั้งนี้ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาตาม มาตรา 18 วรรคสาม “ภายใต้บังคับแห่งบทบัญญัติในมาตรา 19 มาตรา 20 และมาตรา 21 ความผิดอาญาได้เกิดในเขตอำนาจพนักงานสอบสวนคนใด โดยปกติให้เป็นหน้าที่พนักงานสอบสวนผู้นั้นเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนความผิดนั้น ๆ เพื่อดำเนินคดี เว้นแต่เมื่อมีเหตุจำเป็นหรือเพื่อความสะดวก จึงให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหาหรือผู้ต้องหาอยู่ หรือถูกจับเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการสอบสวน”

จะเห็นได้ว่าจุดเกาะเกี่ยวของอำนาจของพนักงานสอบสวน คือ ที่เกิดเหตุที่อยู่ของผู้ต้องหาและที่ที่ผู้ต้องหาถูกจับ โดยถือที่เกิดเหตุเป็นจุดเกาะเกี่ยวที่สำคัญ เว้นแต่เมื่อมีเหตุจำเป็นหรือเพื่อความสะดวก จึงให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ผู้ต้องหาหรือผู้ต้องหาอยู่หรือถูกจับเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการสอบสวน และในมาตรา 19 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีดังต่อไปนี้

- (1) เป็นการไม่แน่ว่าการกระทำผิดอาญาได้กระทำในท้องที่ใดในระหว่างหลายท้องที่
- (2) เมื่อความผิดส่วนหนึ่งกระทำในท้องที่หนึ่ง แต่อีกส่วนหนึ่งในอีกท้องที่หนึ่ง
- (3) เมื่อความผิดนั้นเป็นความผิดต่อเนื่องและกระทำต่อเนื่องกันในท้องที่ต่าง ๆ

เกินกว่าท้องที่หนึ่งขึ้นไป

- (4) เมื่อเป็นความผิดซึ่งมีหลายกรรม กระทำลงในท้องที่ต่าง ๆ กัน
- (5) เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้ต้องหากำลังเดินทาง
- (6) เมื่อความผิดเกิดขึ้นขณะผู้เสียหายกำลังเดินทาง

จากบทบัญญัติมาตรา 18 วรรคสาม และมาตรา 19 วรรคหนึ่ง แสดงว่าไม่มีที่ใดหรือคดีใดที่อยู่นอกอำนาจการสอบสวน แต่เพื่อขจัดปัญหาการเกี่ยวงอนกันหรือการแข่งขันกันระหว่างพนักงานสอบสวนซึ่งอาจจะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาต้องถูกกระหนาบกระเทือนจากการดำเนินคดีซ้ำในมุลคดีเดียวกัน จึงได้กำหนดให้มีหัวหน้าพนักงานสอบสวนหรือพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนขึ้นดังนี้

มาตรา 19 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีข้างต้น พนักงานสอบสวนต่อไปนี้เป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน

- (ก) ถ้าจับผู้ต้องหาได้แล้ว คือพนักงานสอบสวนซึ่งท้องที่ที่จับได้อยู่ในเขตอำนาจ
- (ข) ถ้าจับผู้ต้องหาไม่ได้ คือพนักงานสอบสวนซึ่งท้องที่ที่พบการกระทำผิดก่อน

อยู่ในเขตอำนาจ

และมาตรา 21 ในกรณีที่ไม่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในจังหวัดเดียวกันควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ให้ข้าหลวงประจำจังหวัดนั้นมีอำนาจชี้ขาด แต่ในจังหวัดพระนคร และธนบุรี ให้ผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนซึ่งมีตำแหน่งตั้งแต่รองอธิบดีกรมตำรวจขึ้นไปเป็นผู้ชี้ขาด

ในกรณีที่ไม่ว่าพนักงานสอบสวนคนใดในระหว่างหลายจังหวัด ควรเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ ให้อธิบดีกรมอัยการหรือผู้ทำการแทนเป็นผู้ชี้ขาดการรื้อคำชี้ขาดนั้นไม่เป็นเหตุให้งดการสอบสวน”

อาจกล่าวได้ว่า พนักงานสอบสวนนั้นปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นองค์กรในการดำเนินคดีอาญาสามารถทำการสอบสวนคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจของตน ได้ทั่วราชอาณาจักรอำนาจสอบสวนเป็นอำนาจเดียวมิได้แบ่งแยกออกเป็นส่วน ๆ

#### 2.4.3.5 การทำความเห็นและพิจารณาสั่งคดี

เมื่อพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในการสอบสวนตามที่กฎหมายระบุไว้ในมาตรา 18 วรรคสาม มาตรา 19 วรรคสอง (ก) หรือ (ข) และมาตรา 20 เห็นว่าการสอบสวนเสร็จแล้ว มาตรา 140 มาตรา 141 และมาตรา 142 ได้กำหนดให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบเป็นผู้ทำหน้าที่สรุปสำนวนทำความเห็นงดการสอบสวน หรือทำความเห็นตามท้องสำนวนการสอบสวนว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปยังพนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน ส่วนมาตรา 143 และมาตรา 144 ก็กำหนดให้พนักงานอัยการปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาสั่งคดีด้วยการสั่งฟ้อง และสั่งสอบสวนเพิ่มเติมและสั่งให้พนักงานสอบสวนพยายามเปรียบเทียบปรับเพื่อยุติคดี

ตามมาตรา 140 กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการสรุปสำนวนสั่งคดีของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบไว้ขึ้นอยู่กับว่าผลของการสอบสวนรู้ตัวผู้กระทำความผิดหรือไม่ ดังนี้

#### 1. ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิด

ตามมาตรา 140 (1) กรณีผลการสรุปสำนวน ไม่ปรากฏว่าผู้ใดเป็นผู้เป็นผู้กระทำความผิด พนักงานสอบสวนโดยผลการมีอำนาจงดการสอบสวนหรือทำความเห็นควรงดการสอบสวน และส่งสำนวนไปให้พนักงานอัยการพิจารณา โดยขึ้นอยู่กับอัตราโทษของความผิดในคดีที่ทำการสอบสวน ดังนี้

#### 1.1 ความผิดนั้นมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสามปี

ให้พนักงานงดการสอบสวน และบันทึกเหตุที่งดนั้นไว้ และให้ส่งบันทึกพร้อมกับสำนวนไปยังพนักงานอัยการ

## 1.2 ถ้าความผิดนั้นมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี

ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนไปยังพนักงานอัยการพร้อมทั้งความเห็นที่ควรรีหังด การสอบสวน

ทั้งสองกรณีดังกล่าว ถ้าพนักงานอัยการสั่งหังด หรือให้ทำการสอบสวนต่อไป ให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติตามนั้น

### 2. ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิด

ตามมาตรา 140 (2) กรณีผลการสรุปสำนวนของพนักงานสอบสวน ปรากฏว่ารู้ตัวผู้กระทำความผิด กฎหมายกำหนดให้พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการต้องใช้บทบัญญัติ มาตรา 141 มาตรา 142 มาตรา 143 มาตรา 144 รวม 4 มาตรา เป็นแนวปฏิบัติดังนี้

#### 2.1 ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่เรียกหรือจับตัวยังไม่ได้

กรณีผลการสอบสวนปรากฏว่ารู้ตัวผู้กระทำความผิด แต่เรียกหรือจับตัวยังไม่ได้ มาตรา 141 กำหนดวิธีปฏิบัติว่า เมื่อได้ความตามทางสอบสวนอย่างไร ให้พนักงานสอบสวนทำความเห็น ว่าควรสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปพร้อมกับสำนวนยังพนักงานอัยการและให้พนักงานอัยการ ปฏิบัติดังนี้

(1) ถ้าให้พนักงานอัยการ เห็นชอบด้วยว่าควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ยุติการสอบสวนโดย สั่งไม่ฟ้องและให้พนักงานอัยการแจ้งคำสั่งให้พนักงานสอบสวนทราบ

(2) ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรสอบสวนต่อไป ก็ให้สั่งพนักงานสอบสวนปฏิบัติ เช่นนั้น

(3) ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าควรสั่งฟ้อง ก็ให้จัดการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ได้ตัว ผู้ต้องหา ถ้าผู้ต้องหาอยู่ต่างประเทศให้พนักงานอัยการจัดการเพื่อขอให้ส่งตัวข้ามแดนมา

2.2 ถ้ารู้ตัวผู้กระทำความผิดและผู้นั้นถูกควบคุมหรือขังอยู่ หรือปล่อยชั่วคราวหรือ เชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียก

กรณีผลการสอบสวนปรากฏว่ารู้ตัวผู้กระทำความผิด และผู้นั้นถูกควบคุมหรือขังอยู่ หรือปล่อยชั่วคราว หรือเชื่อว่าคงได้ตัวมาเมื่อออกหมายเรียกนั้น มาตรา 142 มาตรา 143 และ มาตรา 144 กำหนดให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบและพนักงานอัยการร่วมกันปฏิบัติดังนี้

#### (1) ข้อปฏิบัติของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ

ให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบทำความเห็นตามท้องสำนวนการสอบสวนว่าควร สั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องส่งไปยังพนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน

ในกรณีที่เสนอความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง

ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนพร้อมด้วยความเห็นไปยังพนักงานอัยการส่วนตัว ผู้ต้องหาให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจปล่อยหรือปล่อยชั่วคราว ถ้าผู้ต้องหาถูกขังอยู่ให้ขอเอง หรือขอให้พนักงานอัยการขอต่อศาลให้ปล่อย

ในกรณีที่เสนอความเห็นควรสั่งฟ้อง<sup>47</sup>

ให้พนักงานสอบสวนส่งสำนวนพร้อมตัวผู้ต้องหาไปยังพนักงานอัยการ เว้นแต่ผู้ต้องหานั้นถูกขังอยู่แล้ว

แต่ถ้าเป็นความผิดซึ่งพนักงานสอบสวนเปรียบเทียบได้ และผู้กระทำความผิดได้ปฏิบัติตามเปรียบเทียบนั้นแล้ว

ให้พนักงานสอบสวนบันทึกการเปรียบเทียบนั้นไว้ แล้วส่งไปให้พนักงานอัยการพร้อมด้วยสำนวน เนื่องจากตามมาตรา 37 (2) (3) และ (4) และหากเป็นความผิดซึ่งพนักงานสอบสวนเปรียบเทียบได้ และผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบแล้ว คดีอาญาย่อมเลิกกัน มีผลทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไปตามมาตรา 39 (3) เพื่อเป็นการถ่วงดุล และสร้างระบบตรวจสอบว่าพนักงานสอบสวนใช้อำนาจกึ่งตุลาการระงับคดีโดยถูกต้องชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ มาตรา 142 วรรคสี่ จึงบัญญัติว่า “พิมพ์มาตรา 142 วรรคสี่”

(2) ข้อปฏิบัติของพนักงานอัยการ

เมื่อพนักงานอัยการได้รับความเห็นชอบและสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนตามมาตรา 142 แล้ว มาตรา 143 กำหนดให้พนักงานอัยการการปฏิบัติเกี่ยวกับการสั่งคดีดังนี้

ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง

ให้พนักงานอัยการออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยกับคำสั่งไม่ฟ้องของพนักงานสอบสวน ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อศาลต่อไป

ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใด มาให้ซักถามเพื่อสั่งต่อไป

(ข) วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลขังแล้วแต่กรณี และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

<sup>47</sup> จาก คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (น. 388-389), โดย ธานิศ เกศวพิทักษ์, 2554, กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

## 2.5 บทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา

อัยการถือกำเนิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศส เป็นสถาบันที่ชาวฝรั่งเศสมีความภูมิใจว่าเป็นของฝรั่งเศสโดยแท้โดยมิได้เอาแบบอย่างมาจากผู้ใด<sup>48</sup> การก่อตั้งองค์กรอัยการขึ้นเป็นผลพวงของความไม่เป็นธรรมในกระบวนการสอบสวน ฟ้องร้องและตัดสินคดีอาญาในฝรั่งเศสก่อนการปฏิวัติซึ่งดำเนินการโดยให้องค์กรเดียวทำหน้าที่ทั้งสอบสวน ฟ้องร้องและตัดสินคดีอาญา ทำให้เกิดการใช้อำนาจโดยไม่ชอบธรรมและการใช้อำนาจรัฐในการลงโทษทางอาญาอย่างปราศจากหลักเกณฑ์และไม่เป็นธรรมนี้เองเป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่นำมาสู่การปฏิวัติครั้งใหญ่ในฝรั่งเศสในที่สุด โดยก่อนที่จะมีการก่อตั้งสถาบันอัยการขึ้น หลังการปฏิวัติของฝรั่งเศสใหม่ ๆ ได้มีการพยายามนำเอาแนวความคิดการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหา (Accusatorial System) มาใช้ โดยจัดให้มีระบบคณะลูกขุน ระบบการค้นหาคความจริง โดยทนายทั้งสองฝ่ายซักถามพยานในที่สาธารณะ สิทธิในการมีทนาย ฯลฯ ซึ่งเป็นแนวคิดของระบบคอมมอนลอว์ (Common Law) ในประเทศอังกฤษ แต่ต่อมาก็เป็นที่ประจักษ์ว่า ระบบดังกล่าวไม่สามารถจะใช้ได้อย่างได้ผลในประเทศฝรั่งเศส ซึ่งมีพื้นฐานของระบบไต่สวน (Inquisitorial System) มาเป็นเวลานาน ในที่สุดจึงได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างครั้งใหญ่อีกครั้งหนึ่ง โดยเป็นการจัดระบบเสียใหม่ภายใต้โครงสร้างของระบบดั้งเดิม แต่ให้มีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลที่เหมาะสมเพื่อที่จะสามารถอำนวยความยุติธรรมได้อย่างแท้จริง

ในการปฏิรูปครั้งหลังนี้ ได้มีการแยกองค์กรตุลาการซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ชี้ขาดตัดสินคดีออกจากองค์กรที่มีหน้าที่สอบสวนและฟ้องร้องโดยเด็ดขาด ในขณะที่เดียวกันก็ได้มีการก่อตั้งองค์กรอัยการขึ้นมา มีหน้าที่เป็นองค์กรอำนวยความยุติธรรมของฝ่ายบริหารในชั้นก่อนฟ้องคดีอาญาต่อศาล องค์กรที่ตั้งขึ้นมาใหม่นี้พัฒนามาจากตำแหน่ง Procureur du Roi หรือ Counsel of the King ซึ่งเป็นที่ปรึกษาทางกฎหมายแก่พระมหากษัตริย์ที่มีอยู่แล้วในขณะนั้น โดยปรับปรุงให้มีฐานะเป็นตุลาการ (Magistrat) แต่อยู่ภายใต้ฝ่ายบริหาร โดยมีอิสระที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยความเที่ยงธรรมโดยปราศจากการแทรกแซงหรือแรงกดดันจากฝ่ายบริหาร

จากลักษณะพิเศษที่กล่าวมานี้เอง องค์กรอัยการจึงเป็นองค์กรในลักษณะที่ไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์มีความเป็นเอกลักษณ์ซึ่งเป็นผลพวงจากแนวความคิดของนักกฎหมายชาวฝรั่งเศสที่ต้องการสร้างองค์กรฝ่ายบริหารที่สามารถเข้าไปกำกับดูแลให้ความยุติธรรมแก่ผู้เข้ามาเกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมได้ตั้งแต่เริ่มต้น โดยไม่ต้องรอให้เรื่องถึงศาล ซึ่งอาจจะสายเกินไป จากลักษณะของความเป็นองค์กร “ถึงบริหารถึงตุลาการ” นี้เอง ทำให้บางครั้งยากแก่การทำความเข้าใจ

<sup>48</sup> จาก “อัยการฝรั่งเศส” ชีวิตและผลงาน โจนเมน ภัทรภิรมย์ (น.60), โดย โจนเมน ภัทรภิรมย์, 2536, กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์.

เข้าใจ สถานภาพ บทบาท และความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการนำเอาแนวคิดของประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ (Common Law) ซึ่งมีอิทธิพลจากระบบการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (popular prosecution) ที่มีปรัชญาของการคุ้มครองสิทธิผู้ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในกระบวนการด้วยวิธีการที่แตกต่างกันไปมาปะปนกันก็ยิ่งอาจทำให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนไปได้

อย่างไรก็ตาม ก็เป็นที่น่าสังเกตว่าแนวคิดการฟ้องคดีอาญาโดยรัฐ (Public prosecution) โดยองค์กรอัยการนั้นเป็นที่ยอมรับกันมากขึ้นเรื่อย ๆ แม้จากประเทศที่มีอิทธิพลจากระบบกฎหมายคอมมอนลอว์จะเห็นได้ว่าแม้ในประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเคยเป็นอาณานิคมของอังกฤษ และใช้ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ก็ได้รับเอาระบบอัยการซึ่งมีอิทธิพลจากประเทศเนเธอร์แลนด์และฝรั่งเศสเข้าไปใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้แต่ประเทศอังกฤษซึ่งเป็นต้นแบบของระบบคอมมอนลอว์และระบบการดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular prosecution) ก็ได้มีการก่อตั้งองค์กรอัยการขึ้นอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. 2529 จึงอาจกล่าวได้ว่าแนวคิดการจัดตั้งสถาบันอัยการในฐานะเป็นองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ในการอำนวยความยุติธรรมฝ่ายบริหารซึ่งมีฝรั่งเศสเป็นผู้คิดค้น ได้รับการยอมรับและนำไปใช้ปฏิบัติทั่วโลก ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสำคัญของบทบาทขององค์กรอัยการที่ตั่งขึ้น<sup>49</sup>

จะเห็นได้ว่า ในประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย หรือ ซีวิลลอว์ (Civil Law) มีแนวคิดพื้นฐานว่า การรักษาความสงบเรียบร้อยเป็นหน้าที่ของรัฐ จึงมีระบบการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) หน่วยงานศาล อัยการและตำรวจต่างร่วมมือกันในการค้นหาความจริง (Cooperation Doctrine) และในภาคพื้นยุโรปนั้น ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศแรกที่จัดให้มีระบบอัยการ และรูปแบบอัยการของฝรั่งเศสได้เป็นแบบอย่างของอัยการประเทศอื่น ๆ และประเทศต่าง ๆ เองก็ได้กำหนดให้อัยการมีหน้าที่สอบสวนคดีอาญา ควบคุมดูแลตำรวจในการสอบสวนคดีอาญา และมีอำนาจในการฟ้องคดีอาญา เช่น สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส เยอรมัน ญี่ปุ่น สิงคโปร์ เป็นต้น ซึ่งการสอบสวนไม่ว่าจะกระทำโดยตำรวจหรือพนักงานอัยการก็ถือว่าเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันซึ่งแต่ละประเทศได้กำหนดอำนาจหน้าที่สำคัญเพื่อในการดำเนินการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญา และโดยเหตุนี้จึงต้องมีหน้าที่ในการรวบรวมพยานหลักฐาน และการใช้มาตรการบังคับเพื่อให้ได้มาซึ่งความ

<sup>49</sup> จาก “อัยการกับกระบวนการยุติธรรม,” โดย กิตติพงษ์ กิตยารัตน์, 2539 (ธันวาคม) *บทบัณชิต*, 52(4), น. 137-138. (อ้างถึงใน *การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) (น. 24-25), โดย สุชาสินี สันหรัดี, 2551, กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

จริง และยังสามารถให้อำนาจในการกลั่นกรองคดีเพื่อประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม ดังนั้นอำนาจของพนักงานอัยการที่ได้กระทำไปจึงสามารถแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 ส่วน ดังนี้

### 1) เป็นผู้รักษากฎหมาย

เนื่องจากอัยการในระบบสากลจะมีอำนาจบังคับใช้กฎหมาย มาตรการบังคับในตัวด้วย ทำให้การอำนวยความสะดวกของพนักงานอัยการ จะต้องมีความยุติธรรมเป็นไปโดยถูกต้องตามกฎหมาย และตามหลักศีลธรรมด้วย โดยพนักงานอัยการเป็นผู้ดูแลมิให้ผู้ไม่ควรได้โทษต้องได้รับโทษ และให้ผู้สมควรได้รับโทษต้องมารับโทษ

### 2) เป็นทนายแผ่นดิน

ถือเป็นลักษณะอุดมการณ์ของพนักงานอัยการในการปฏิบัติหน้าที่ พนักงานอัยการเป็นตัวแทนของรัฐและมีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ จึงมิใช่คู่ความในเนื้อหา พนักงานอัยการต้องดำเนินคดีแทนแผ่นดินหรืออีกนัยหนึ่งคือแทนประชาชน จึงมีความหมายอยู่ในตัวว่าพนักงานอัยการย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะดำเนินคดีหรือไม่ดำเนินคดีใดคดีหนึ่งเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวและการเมือง นอกจากนี้ยังเป็นที่ยกย่องและรับแก้ต่าง ให้หน่วยงานของรัฐ ทำหน้าที่ในคดีแพ่งหรืออาญาอีกด้วย

### 3) เป็นกึ่งตุลาการ

อัยการมีที่มาจากอำนาจตุลาการโดยการแบ่งแยกหน้าที่สอบสวนฟ้องร้องออกมาจากตุลาการ อำนาจของอัยการจึงเป็นการใช้อำนาจตุลาการอย่างหนึ่ง พนักงานอัยการมีอำนาจใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องได้ แม้จะเห็นว่าการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดและมีพยานหลักฐานพอฟ้อง แต่ลักษณะของการทำงานของอัยการนั้นจะเป็นการสั่งคดีโดยการกระทำของบุคคลเพียงคนเดียว เป็นหน้าที่ที่จะต้องมีมโนธรรมกำกับด้วยเสมอ<sup>50</sup> ทำให้พนักงานอัยการควรค้นหาความจริงอย่างเพียงพอก่อนสั่งคดี และทำคำสั่งคดีให้มีความเป็นภาวะวิสัย

การที่พนักงานอัยการมีบทบาทอำนาจในการสอบสวนและใช้อำนาจกึ่งตุลาการ(Quasi-Judicial) นั้นเพราะเป็นผู้แทนอำนาจของฝ่ายบริหาร เมื่อทำหน้าที่อัยการ อาจเรียกได้ว่า ตุลาการฝ่ายอัยการ ตามอำนาจตุลาการซึ่งเป็นผู้พิจารณาชี้ขาดว่าผู้ใดได้กระทำความผิดหรือไม่เพียงใด เป็นหน้าที่ตุลาการศาลที่ต้องตัดสิน แต่การที่จะพิจารณาว่าผู้ใดควรจะถูกฟ้องหรือไม่ พนักงานอัยการจะเป็นผู้ตัดสินหรือชี้ขาดโดยเหตุผลตามควรแก่ความยุติธรรม โดยไม่มีข้อจำกัดใด ๆ แม้ถึงว่าบุคคลนั้น ๆ จะได้กระทำการอันกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด อำนาจหน้าที่นี้เป็นหลักที่ใช้กัน

<sup>50</sup> จาก ภูมิธรรมของพนักงานอัยการ, โดย คณิต ฒ นคร จ, 2551, ภูมิธรรมและบทบาทของพนักงานอัยการ, น. 11.

ทั่วไปในระบบของพนักงานอัยการ<sup>51</sup> การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการมีลักษณะพิเศษต่อการสอบสวน โดยตรง เพราะการสั่งคดีจะมีการเปลี่ยนแปลงและมีอิทธิพลต่อการรับโทษด้วยการกำหนดโทษด้วย จึงต้องวางตัวเป็นประโยชน์สาธารณะและความไว้วางใจเชื่อถือได้ ไม่มีอคติและเหยียดเชื้อชาติ ทำให้เห็นว่าบทบาทต้องสอดคล้องกับความยุติธรรมอย่างกระตือรือร้น<sup>52</sup>

จะเห็นได้ว่า อัยการในระบบสากลมีลักษณะอำนาจหน้าที่ในทางอาญาอย่างกว้างขวาง โดยเริ่มตั้งแต่เกิดการกระทำความผิด ผู้เสียหายสามารถร้องทุกข์ต่อพนักงานอัยการได้ มีหน้าที่รวบรวมพยานหลักฐานหรือควบคุมในการสอบสวน ทำการกั้นกรงและสั่งคดี มีอำนาจในมาตรการบังคับและการฟ้องคดี และเมื่อศาลพิพากษาพิพากษาคดีแล้ว อัยการก็มีบทบาทในการดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามคำพิพากษาคดีด้วย<sup>53</sup> ตามหลักสากลพนักงานอัยการเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวนฟ้องร้อง กล่าวคือ จะเข้าไปรับผิดชอบคดีอาญาตั้งแต่ต้น โดยเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนและมีพนักงานสอบสวนทำหน้าที่สอบสวนตามที่พนักงานอัยการมอบหมาย การสอบสวนที่มีลักษณะเช่นนี้ ทำให้การค้นหาคำความจริงเป็นไปในทิศทางเดียวกันและถูกต้องตามหลักกฎหมาย ทำให้การสอบสวนมีความเป็นภาวะวิสัย

## 2.6 บทบาทของเจ้าพนักงานในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดให้มืองค์กรในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้มีหน้าที่ในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอยู่ 3 องค์กรด้วยกัน คือ

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

องค์กรทั้งสามนี้ มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีแตกต่างกันไปตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้กำหนดไว้ และรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังได้กำหนดให้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไว้ ซึ่งต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นอีก 2 ฉบับคือ

<sup>51</sup> จาก อำนาจสั่งคดีของพนักงานอัยการ, โดย อุทิศ แส่นโกติก, 2551, *อัยการนิเทศ*, 30, น. 19-20.

<sup>52</sup> From *Criminal Justice Ethics: theory and Practice* (pp. 88-89), by Cyndi Banks, 2004.

<sup>53</sup> จาก *ความเป็นภาวะวิสัยของพนักงานอัยการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยและฝรั่งเศส* (น. 12), โดย ปาณิส วงศ์มมาลา, 2555, กรุงเทพฯ.

1. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

2. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นองค์กรหลักที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นองค์กรที่มีความเป็นกลางและอิสระ ซึ่งจะได้กล่าวถึงความเป็นมาในการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติขึ้นในประเทศไทยต่อไป

2.6.1 ความเป็นมาและแนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่มีความแตกต่างจากรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ในจำนวน 15 ฉบับ อันเป็นผลมาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม(ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ที่ได้บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิก จำนวน 99 คน โดยรัฐสภาเป็นผู้เลือก เพื่อให้ทำหน้าที่ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ให้แล้วเสร็จภายในกำหนด 240 วัน นับแต่วันที่สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญได้รับเลือกตั้งจากรัฐสภาครบจำนวน 99 คน โดยต้องคำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่นี้ได้ดำเนินการเสร็จภายในเวลาที่กำหนด และได้ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งที่ 7/2540 (สมัยสามัญ ครั้งที่ 2) เมื่อวันที่ 27 กันยายน 2540 จากจำนวนสมาชิกรัฐสภาทั้งสิ้น 651 คน ด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบ 574 เสียง ไม่เห็นชอบ 16 เสียง และงดออกเสียง 17 เสียง โดยไม่ต้องมีการนำเสนอให้ประชาชนลงประชามติ ต่อมาได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม 2540

2.6.1.1 เหตุผลและความจำเป็นในการร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540

การทุจริตคอร์รัปชันในสังคมไทยโดยเฉพาะในวงราชการหรือที่เรียกว่า “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” มีมานานและได้ทวีความรุนแรงขึ้นเรื่อย ๆ จนกระทั่งในช่วงเวลาที่ประเทศไทยกำลังใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ 15 นั้น สถานการณ์กระแสโลกจากภายนอกและภายในประเทศได้มีส่วนสนับสนุนและผลักดันให้ประเทศไทยจำเป็นต้องมีรัฐธรรมนูญที่ทันสมัยและเป็นที่ยอมรับของนานาอารยประเทศ กล่าวคือ มีสถานการณ์ภายนอกประเทศ ที่เป็นแรงผลักดันจากประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะ

ประเทศมหาอำนาจทั้งหลาย เช่น เยอรมนี อังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา มีเนื้อหาสำคัญ ได้แก่ การปกครองระบอบประชาธิปไตยและการกระจายอำนาจ ระบบการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินแบบเปิดกว้าง การเคารพและรับรองสิทธิมนุษยชน การแข่งขันทางการค้าเสรี และการรักษาคุณภาพสภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งถ้าหากประเทศไทยไม่ให้ความสำคัญในเรื่องดังกล่าวอาจถูกกีดกันทางการค้า และไม่ได้รับเงินกู้หรือความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ จากต่างประเทศ ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และปัจจัยจากสถานการณ์ภายในประเทศ กล่าวคือ ภายหลังจากเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ เมื่อวันที่ 17-20 พฤษภาคม 2535 ปัญหาที่เกิดขึ้นคือกระแสการเรียกร้องจากประชาชนให้มีการปกครองแบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงโดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการเมือง การเลือกตั้งและการจัดตั้งรัฐบาลที่ไม่อาจคัดสรรบุคคลที่มีความรู้ความสามารถ มีอุดมการณ์และมีคุณธรรม ซึ่งมีสาเหตุเกิดจากการซื้อเสียงของเหล่านักการเมืองเพื่อเข้าสู่ระบบการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีพฤติกรรมที่ส่อไปทางทุจริตอันเนื่องมาจากการซื้อเสียงและการซื้อตำแหน่งรัฐมนตรี ขณะเดียวกันข้าราชการประจำมีการซื้อตำแหน่งผู้บริหารในหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐจึงก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันแผ่ขยายเข้าสู่โครงการขนาดใหญ่ และที่เป็นระบบเป็นเครือข่ายที่ซับซ้อนทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน จากสาเหตุดังกล่าว รัฐสภาในสมัย นายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรีครั้งแรก<sup>54</sup> ได้ตอบสนองแนวความคิดกระแสเรียกร้องดังกล่าว โดยแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่าคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) มีศาสตราจารย์ นายแพทย์ประเวศ วะสี เป็นประธานทำหน้าที่ศึกษาแนวทางในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญที่จะใช้บังคับต่อไป และต่อมาในสมัยรัฐบาลภายใต้การนำของนายบรรหาร ศิลปะอาชา นายกรัฐมนตรีได้สนับสนุนให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 โดยคำนึงถึงข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตยดังกล่าว จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า คณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) มีนายชุมพล ศิลปะอาชา เป็นประธาน ทำหน้าที่ศึกษาและนำเสนอแนวทางการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ต่อรัฐบาล ซึ่งในที่สุดก็ประสบความสำเร็จ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2539 ประกาศใช้เมื่อวันที่ 23 ตุลาคม 2539 ให้มีองค์กรในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ในรูปของสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร)

<sup>54</sup> จาก *วิเคราะห์เปรียบเทียบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 กับรัฐธรรมนูญฉบับสำคัญ* (น. 48-49), โดย วิรัช วิรัชนิการวรรณ, 2542, กรุงเทพฯ: นิติธรรม.

### 2.6.1.2 แนวคิดในการร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540

กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช 2540 ที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญและวิสามัญ จำนวน 7 คณะ คือ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ คณะกรรมาธิการประชาสัมพันธ์ คณะกรรมาธิการวิชาการข้อมูลและศึกษาแนวทางการร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ คณะกรรมาธิการจดหมายเหตุ ตรวจสอบงานการประชุมและกิจการสภา คณะกรรมาธิการวิสามัญรับฟังความคิดเห็นและประชาพิจารณ์ประจำจังหวัด และคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ ในเบื้องต้นคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดกรอบความคิดพื้นฐาน หลักการ และสาระสำคัญที่ควรบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เพื่อให้มีการกำหนดประเด็นปัญหาและหลักการสำคัญในการแก้ปัญหา โดยการนำข้อเสนอและความเห็นของประชาชนและองค์กรต่าง ๆ ตลอดจนผลจากการศึกษาแนวทางแก้ไขรัฐธรรมนูญในอดีตจัดทำเป็นกรอบโครงสร้าง แล้วเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบเป็นหลักการเพื่อนำไปรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน และเมื่อได้รับฟังความคิดเห็นมาแล้วสภาร่างรัฐธรรมนูญก็จะเป็นผู้กำหนดกรอบเวลาในการทำงาน และกำหนดกรอบของงานที่จะต้องทำ ซึ่งกรอบแนวความคิดพื้นฐานได้แบ่งแยกออกเป็น 3 เรื่องใหญ่ ๆ ดังนี้

1. กรอบแนวความคิดในเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และการมีส่วนร่วมของพลเมือง<sup>55</sup> ประกอบด้วย ประเด็นการพิจารณาในเรื่องสิทธิ เสรีภาพ และหน้าที่ของประชาชน แนวนโยบายแห่งรัฐ การปกครองส่วนท้องถิ่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ และการลงประชามติ

2. กรอบแนวความคิดในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ<sup>56</sup> ประกอบด้วยประเด็นการพิจารณาในเรื่องการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา และการตรวจเงินแผ่นดิน

3. กรอบแนวความคิดในเรื่องสถาบันการเมืองและความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันการเมือง<sup>57</sup> ประกอบด้วยประเด็นการพิจารณาในเรื่อง พรรคการเมือง การเลือกตั้ง คณะกรรมการเลือกตั้งรัฐสภาและการดำเนินงานของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และความสัมพันธ์ระหว่างคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา

<sup>55</sup> สภาร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ 5 เมื่อวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2540.

<sup>56</sup> สภาร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ 7 เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2540.

<sup>57</sup> สภาร่างรัฐธรรมนูญให้ความเห็นชอบในการประชุมครั้งที่ 8 เมื่อวันที่ 8 มีนาคม 2540.

2.6.1.3 แนวคิดในการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ภายหลังเหตุการณ์นองเลือดเดือนพฤษภาคม 2535 กลุ่มนายทหารที่เรียกตัวเองว่าชาติชาย ชุณหะวัณ ถูกกดดันให้ต้องวางมือจากการเมือง และเปิดทางให้มีการเลือกนายกรัฐมนตรี และจัดตั้งรัฐบาลกันใหม่ซึ่งนายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรีที่มีแนวความคิดเสรีนิยม และมีความสามารถสูงในการบริหารจัดการได้รับการโปรดเกล้าแต่งตั้งให้กลับเข้ามาเป็นนายกรัฐมนตรีเป็นครั้งที่สอง ภายใต้บรรยากาศทางการเมืองใหม่ที่เปิดกว้าง สังคมไทยได้ก้าวเข้าสู่ยุคของการปฏิรูปทางการเมืองอีกครั้งหนึ่งกลุ่มพลังทางสังคมต่าง ๆ เช่น กลุ่มเรืออากาศตรีฉลาด วรฉัตร กลุ่มหมอประเวศ วะสี พรรคพลังธรรม กลุ่มสมาพันธ์ประชาธิปไตย กลุ่มนักศึกษา กลุ่มอาจารย์มหาวิทยาลัยได้สร้างกระแสเรียกร้องให้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง โดยให้เหตุผลว่าสังคมไทยตกอยู่ในสภาพที่เสื่อมโทรมและมีปัญหาพอกพูนสะสมมาเป็นเวลาช้านาน ซึ่งมีปัญหาหลายประการดังต่อไปนี้

ประการแรก คือ ปัญหาโครงสร้างพื้นฐานของสังคมไทย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาความยากจนในชนบท ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปัญหาการล่มสลายของสถาบันทางสังคม เช่น สถาบันครอบครัว สถาบันศาสนา เป็นต้น

ประการที่สอง คือ ปัญหาการใช้ระบบอำนาจนิยมและระบบอุปถัมภ์มาเอื้อประโยชน์ทางการเมืองระหว่างกลุ่มผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นกับกลุ่มทุนขนาดใหญ่ เกิดการซื้อเสียงเลือกตั้งเพื่อแย่งชิงกันเข้าไปบริหารประเทศ<sup>58</sup>

ประการสุดท้าย คือ ปัญหาความไม่สมดุลของการพัฒนาระหว่างเมืองกับชนบท<sup>59</sup> ระบบการเมืองและภาคเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลให้ระบบการเมืองและข้าราชการมีความล่าหลังเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเศรษฐกิจ มีการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรมเข้าแทรกแซงสถาบันการเงิน และมีการทุจริตคอร์รัปชัน<sup>60</sup>

<sup>58</sup> จาก *ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย: วิสัยทัศน์ในสองทศวรรษหน้า* (น. 414-417), โดย ลิขิต ชีระเวคิน, 2541, กรุงเทพฯ: สายธาร.

<sup>59</sup> จาก *สองนคราประชาธิปไตย* (น. 7-9), โดย อเนก เหล่าธรรมทัศน์, 2538, กรุงเทพฯ: มติชน.

<sup>60</sup> จาก *รายงานผลการวิเคราะห์และวินิจฉัยข้อเท็จจริงเกี่ยวกับสถานการณ์วิกฤตทางเศรษฐกิจ* (น.103-114), โดยคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนะมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการระบบการเงินของประเทศ (ศปร.), 2541, กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ.

การเคลื่อนไหวยุทธการเมืองให้มีการปฏิรูปทางการเมืองดังกล่าว โดยเฉพาะการถอดข้าวประท้วงที่หน้ารัฐสภาของเรืออากาศตรีฉลาด วรฉัตร อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคประชาธิปัตย์ จากจังหวัดตราด และกรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2537 เพื่อเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งตำแหน่งหัวหน้าผู้บริหารทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ จังหวัด และเทศบาล ถือได้ว่าเป็นการกดดันรัฐบาลพรรคประชาธิปัตย์ภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัยอย่างยิ่ง ในที่สุดรัฐบาลต้องหาทางออกโดยการรอมชอมให้ประธานรัฐสภาแต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2537 เพื่อศึกษาพิจารณา ค้นคว้า ตรวจสอบ รวบรวมความคิดเห็นและเรียบเรียงบทบัญญัติขึ้นเป็นร่างรัฐธรรมนูญ ร่างกฎหมาย ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคการเมือง และร่างกฎหมายอื่นอันจำเป็นต่อการพัฒนาระบบการปกครอง รวมถึงยกראงข้อเสนอแนะเพื่อการจัดทำแผนหรือโครงการพัฒนาหรือปฏิรูปการเมืองการปกครองของประเทศ<sup>61</sup>

ต่อมาในปี 2538 สมัยรัฐบาลบรรหาร ศิลปะอาชา ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมืองเพื่อศึกษาแนวทางในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ และตามมาด้วยการแก้ไข มาตรา 21 ของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2534 ให้มีการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิก 99 คน แยกเป็นตัวแทนของจังหวัด ๆ ละ 1 คน รวม 76 คน และผู้ทรงคุณวุฒิด้านรัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์การบริหารราชการ นิติศาสตร์ รวม 23 คน เพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เมื่อสภาร่างรัฐธรรมนูญยกกร่างรัฐธรรมนูญเสร็จเรียบร้อยแล้ว และรัฐสภาให้ความเห็นชอบจึงประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน<sup>62</sup> โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในระบบการเมืองไทย ทั้งด้านสถาบันการเมือง และกระบวนการทางการเมือง เกิดสถาบันทางการเมืองใหม่ ๆ ขึ้นเป็นจำนวนมาก อาทิ ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการรัฐสภา และเกิดกระบวนการทางการเมืองใหม่ ๆ เช่น การทำประชาพิจารณ์ การเข้าชื่อเพื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น ทั้งนี้จุดประสงค์หลักของการปฏิรูปทางการเมืองก็เพื่อส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน และเพื่อให้ระบบการเมืองมีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้

<sup>61</sup> จาก ข้อเสนอกรอบความคิดในการปฏิรูปการเมืองไทย (น.5), โดยคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, 2538, กรุงเทพฯ: เคล็ดไทย.

<sup>62</sup> จาก บริหารงานแบบบรรหาร: ศึกษาแนวคิดและวิธีตัดสินใจ (น. 9-24), โดย นิกร จำนง, 2543, กรุงเทพฯ.

หรืออีกนัยหนึ่งก็คือการปฏิรูปทางการเมืองของไทยที่เกิดขึ้นเป็นไปภายใต้กรอบความคิดเรื่องประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) ,มีความสุจริตและชอบธรรม<sup>63</sup>

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หมวด 10 กล่าวถึงการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งมีเนื้อหาย่อยแบ่งออกเป็น 4 ส่วนตามลำดับ ได้แก่ การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ การถอนจากตำแหน่ง และการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่ารัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 นั้นได้สร้างกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐรูปแบบใหม่ที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน และต่อมามีการออกพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 เป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหมวดที่ 10

ในการเกิดขึ้นองค์กร ป.ป.ช. และศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีสาเหตุมาจากการ “วางเฉย” (passive) หรือไม่ “กระตือรือร้น” (active) ในการตรวจสอบความจริงของศาลยุติธรรมในการดำเนินคดีอาญาในชั้นศาล ซึ่งเมื่อครั้งที่มีการร่างรัฐธรรมนูญเมื่อปี 2540 ได้มีข้อเสนอของอาจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ซึ่งเป็นเลขานุการกรรมาธิการร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว โดยอาจารย์ ดร.บวรศักดิ์ฯ กล่าวว่าเมื่อนักการเมือง ตกเป็นผู้กระทำ ความผิดก็มักจะหลุดรอดเสมอเพราะศาลยุติธรรมไม่กระตือรือร้นในการตรวจสอบ ความจริง อาจารย์ ดร.บวรศักดิ์ฯ จึงเสนอให้มีการตั้งศาลเป็นพิเศษเพื่อดำเนินคดีกับนักการเมืองขึ้นதாகหากจากศาลยุติธรรม โดยเรียกศาลที่ตั้งขึ้นใหม่นี้ว่า “ศาลอาญาธรรม” เกี่ยวกับข้อเสนอนี้ ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ณ นคร ในฐานะสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ 2540 หรือ สสร. 2540 ได้อภิปรายว่า โดยหลักหรือตามกฎหมายแล้ว ในปัจจุบันศาลยุติธรรมก็ต้องกระตือรือร้นในการตรวจสอบจริงอยู่แล้ว หากเราเข้าใจกฎหมายกันให้ถูกต้อง ดังนั้น การตั้งศาลขึ้นมาใหม่ย่อมจะทำให้ศาลยุติธรรมของเราขาดเอกภาพ ในที่สุดจึงเห็นกันที่จะให้ศาลที่จะพิจารณาพิพากษาคดีสำหรับนักการเมือง ไปอยู่ที่ศาลฎีกา จึงเป็นที่มาของ “ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ซึ่งการมีศาลดังกล่าวเกิดขึ้นก็เพื่อให้ศาลดังกล่าวนี้เป็นต้นแบบในเรื่องการกระตือรือร้นในการตรวจสอบความจริง ซึ่งจะทำให้ศาลยุติธรรมปรับเปลี่ยนทัศนคติและทางปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักกฎหมาย แต่จนบัดนี้หาได้เป็นเช่นนั้นไม่ รูปแบบของการดำเนินคดีอาญาของนักการเมืองในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองก็ยังคงปล่อยให้เป็นการต่อสู้กัน ทั้งศาลยุติธรรมทางอาญาเดิมเองก็ยังทำงานเหมือนเดิม คือปล่อยให้มีการต่อสู้กันในศาลยุติธรรมกันต่อไป<sup>64</sup>

<sup>63</sup> จาก *ภาพรวมของรัฐธรรมนูญและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540* (น.1-3), โดย บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2546, นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

<sup>64</sup> *อภิวัฒน์กระบวนการยุติธรรม* (น. 26-27). เล่มเดิม.

ในส่วนที่เกี่ยวกับการสอบสวนคดีอาญาในคดีที่มีการกล่าวหาพนักงานการเมืองว่ากระทำผิดนั้น อาจารย์ ดร.บวรศักดิ์ ฯ เสนอให้มีการตั้งองค์กรสอบสวนขึ้นใหม่ คือ องค์กร ป.ป.ช. โดยศาสตราจารย์ ดร. คณิต ฯ เห็นว่าการตั้งองค์กรใหม่มาวินิจฉัยโทษกับบุคคลบางกลุ่มซึ่งยังหาหลักเกณฑ์ยังไม่ค่อยได้ จึงเห็นว่าหมวด 10 ออกมาให้ตัดออก และเห็นว่าการให้อัยการสูงสุดเข้ามาอยู่ในคณะกรรมการ ป.ป.ช. แห่งชาติ แล้วการวินิจฉัยอันใดของคณะกรรมการก็รู้สึกจะอาศัยเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์ สมมติว่าอัยการสูงสุดอยู่ในเสียงข้างน้อยต้องให้เขามาทำงานทันทีจากสิ่งที่เขาเคยเห็นว่าไม่ผิด จะมีความรู้สึกที่เกิดการขัดแย้งในด้านมโนธรรมเกิดขึ้น เพราะฉะนั้นโดยหลักการแล้วน่าจะให้อัยการสูงสุดเข้าไปในชั้นสอบสวนหรือจะให้พนักงานอัยการลงไปตรวจสอบสอบสวนอะไรก็ได้แล้วแต่ แล้วขึ้นไปทางศาลปกติ<sup>65</sup> และอาจารย์ ดร.บวรศักดิ์ ฯ เสนอต่อไปว่าเมื่อ ป.ป.ช. ทำการไต่สวนหรือสอบสวนคดีใดแล้วอัยการสูงสุดก็ต้องนำคดีนั้นไปสู่ศาลหรือต้องฟ้องทุกคดี เกี่ยวกับข้อเสนอนี้ ศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฯ ในฐานะสมาชิกสภาว่ารัฐธรรมนูญ 2540 ซึ่งขณะนั้นเป็นอัยการสูงสุด ได้อภิปรายว่า จะทำอย่างนั้นไม่ได้ เพราะถ้าเป็นเช่นนั้นอัยการสูงสุดก็จะไปประหนึ่งบุรุษไปรษณีย์ กรณียอมจะไม่ถูกต้องในหลักการและไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหาด้วย เพราะกรณีอาจจะเป็นไปได้ว่าอัยการสูงสุดอาจยื่นฟ้องคดีไปทั้ง ๆ ที่สำนวนการไต่สวนของ ป.ป.ช. ยังไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ การกระทำของอัยการสูงสุดจึงเป็นการกระทำที่กระทบกระเทือนสิทธิเสรีภาพ ของผู้ถูกกล่าวหา เป็นการกระทำที่ผิดหลักการตรวจสอบซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญและเป็นหลักของการของการดำเนินคดีอาญา เหตุนี้จึงต้องให้อัยการสูงสุดสามารถสั่งให้มีการสอบสวนเพิ่มเติมได้ด้วยจึงจะถูกต้อง

ในที่สุดสภาว่ารัฐธรรมนูญเห็นพ้องด้วยกับความเห็นของศาสตราจารย์ ดร.คณิต ฯ แต่เห็นว่าเพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันระหว่างอัยการสูงสุดกับ ป.ป.ช. บทบัญญัติว่าด้วยการสอบสวนเพิ่มเติมจึงได้บัญญัติว่าหากอัยการสูงสุดเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นยังไม่สมบูรณ์ อัยการสูงสุดมีอำนาจแจ้งกลับไปยัง ป.ป.ช. แต่ในชั้นตอนของการสอบสวนเพิ่มเติมต่อไปนั้นให้ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งผู้แทนฝ่ายละเท่ากัน แล้วรวบรวมพยานหลักฐานส่งให้อัยการสูงสุดต่อไป<sup>66</sup>

ในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีนั้นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ 2540 มาตรา 305 วรรคห้า บัญญัติว่า “ในกรณีที่ไม้อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ ให้ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้” เกี่ยวกับผู้ฟ้องคดีที่ว่า “ให้ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้” นั้น ก็เกิดจากการอภิปรายของศาสตราจารย์

<sup>65</sup> รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สภาว่ารัฐธรรมนูญ วันอังคาร ที่ 24 มิถุนายน 2540.

<sup>66</sup> *อภิวัฒน์กระบวนการยุติธรรม* (น. 28). เล่มเดิม.

ดร.คณิตฯ ว่าในกรณีที่จะเป็นเรื่องที่ขัดแย้งในมโนธรรมของอัยการสูงสุดอย่างแท้จริง กล่าวคือ อัยการสูงสุดอาจเห็นว่าแม้จะได้มีการสอบสวนเพิ่มเติมแล้วก็ตาม พยานหลักฐานที่ได้รวบรวมแล้ว นั้น ยังไม่อาจฟังเป็นยุติได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งความผิดตามมาตรา 157 แห่งประมวลกฎหมายอาญาซึ่งความผิดฐานนี้มีปัญหาเกี่ยวกับความชัดเจนแน่นอนในการบัญญัติกฎหมายอยู่มาก กรณีต้องมีบทบัญญัติเพื่อประกันความขัดแย้งในมโนธรรมของอัยการสูงสุดในกรณีดังกล่าวนี้ด้วยจึงจะชอบด้วยหลักการ เหตุนี้รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดผู้มีอำนาจฟ้องไว้ 3 องค์การ คือ อัยการสูงสุด ป.ป.ช. หรือทนายความที่ ป.ป.ช. แต่งตั้ง ในส่วนการฟ้องคดีเองของ ป.ป.ช. นั้น ศาสตราจารย์ ดร.คณิตฯ ได้อภิปรายว่า พิจารณาจากบุคคลที่จะเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในขณะนั้นแล้ว ก็มีคุณลักษณะจันทิก คนเดียวเท่านั้นที่พอจะเข้าใจเกี่ยวกับการฟ้องคดีอาญาเพราะเคยเป็นทนายความมาก่อน ก็เลยเป็นที่มาของการตั้งทนายความฟ้องคดีแทน<sup>67</sup>

เกี่ยวกับการตั้งทนายความทำแทน ป.ป.ช. นั้น ทำให้รัฐต้องสูญเสียงบประมาณแผ่นดินในการจ้างทนายความซึ่งเป็นผลเสียหายต่อประชาชนผู้เสียภาษีอันเกิดจากระบบการดำเนินคดีโดยรัฐของไทยที่ขาดความเป็นเอกภาพ และความคิดของบุคคลในกระบวนการยุติธรรมที่มีความเป็นอำนาจนิยมทำให้เรื่องเกิดการแยกส่วนกันขึ้น

#### 2.6.1.4 พัฒนาการของการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการทุจริตในประเทศไทย

การตรวจสอบการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในประเทศไทยมีทั้งระบบปกติ และระบบพิเศษ กล่าวคือระบบปกติได้แก่กระบวนการทางอาญาและกระบวนการในทางวินัย จะพบว่ามิอุปสรรคและข้อบกพร่องบางประการที่ทำให้กระบวนการตรวจสอบ และนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ การตรวจสอบการทุจริตตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามักไม่ได้รับความร่วมมือในการสืบสวนสอบสวนจากบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพราะบุคคลเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดทั้งสิ้น ทำให้การได้มาพยานหลักฐานยากลำบาก ประกอบกับการพิสูจน์ความผิดทางอาญาตั้งอยู่บนพื้นฐานของระบบวิธีพิจารณาที่ถือเป็นหลักว่าหน้าที่นำสืบตกเป็นของโจทก์ และต้องนำสืบให้ศาลปราศจากความสงสัยว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริงหรือไม่ เช่นนี้ก็ย่อมเป็นการยากในการพิสูจน์ความผิดติดตามนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ยิ่งไปกว่านั้นถ้าผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีอิทธิพลสูงในแวดวงการเมือง ข้าราชการ หรือธุรกิจแล้ว กระบวนการตรวจสอบก็ยิ่งทวีความยากลำบากมากขึ้น นอกจากการตรวจสอบการทุจริตตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ในระบบราชการยังมีการตรวจสอบการทุจริตโดยกระบวนการพิจารณาโทษทางวินัย ซึ่งก็มีข้อบกพร่องเช่นเดียวกัน ไม่ว่าจะ

<sup>67</sup> แหล่งเดิม.

เป็นปัญหาที่มาจากกรปกป้องพวกพ้องเดียวกัน หรือการแสวงหาพยานหลักฐานจากเจ้าหน้าที่ของรัฐกลุ่มที่มีความเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดที่เป็นไปโดยยาก

จากข้อบกพร่องของการตรวจสอบการทุจริตในระบบปกติทำให้เกิดความพยายามสร้างการตรวจสอบการทุจริตในระบบพิเศษที่มีมาตรการในการตรวจสอบแตกต่างไปจากเดิม และมีองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่โดยเฉพาะ การตรวจสอบการทุจริตในระบบพิเศษดังกล่าวมีพัฒนาการมาโดยตลอด โดยอาจแยกพิจารณาแนวทางการดำเนินการในระบบพิเศษดังกล่าวออกเป็นสามช่วง โดยในช่วงแรกตั้งแต่ พ.ศ. 2488-2516 ที่การตรวจสอบการทุจริตในระบบพิเศษเป็นไปอย่างไม่ต่อเนื่อง และมีการบังคับใช้ในระยะเวลาอันสั้น จนกระทั่งภายหลังเหตุการณ์วันวิปโยค 14 ตุลาคม 2516 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ทำให้เกิดโครงสร้างและกลไกการตรวจสอบการทุจริตที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2516 เมื่อบังคับใช้มาได้ระยะเวลาหนึ่งก็มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2530 ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีสาระสำคัญ

อย่างไรก็ตามการตรวจสอบการทุจริตโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการก็ยังมีข้อบกพร่องบางประการอันนำมาสู่การจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ขึ้นในปัจจุบัน

2.6.1.5 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรใหม่ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นองค์กรหลักในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในการตรวจสอบการทุจริตของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่มีมาแต่เดิม โดยมีความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ให้เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นกลางและอิสระและมุ่งตรวจสอบอำนาจของรัฐให้ครอบคลุมทุกระดับและรอบด้านโดยกลไกที่มีประสิทธิภาพ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นกลางและอิสระ กล่าวคือเป็นองค์กรที่มีบทบาทในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐเป็นองค์กรที่มีความสำคัญ เพื่อให้องค์กรดังกล่าวมีสถานะมั่นคง ไม่อาจถูกยุบเลิกได้เพื่อเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย จึงจำเป็นต้องสถาปนาขึ้นเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงจัดตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ขึ้นเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญโดยกำหนดกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการ ป.ป.ช. อำนาจหน้าที่ และกระบวนการพิจารณาไว้ในรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้เป็นที่

ทราบกันดีว่าสภาพปัญหาหลักการตรวจสอบการทุจริตโดยคณะกรรมการ ป.ป.ป. คือปราศจากซึ่งความเป็นกลางและการขาดความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงาน ป.ป.ป. ดังนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้แก้ไขให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีความเป็นกลางและมีความเป็นอิสระ โดยกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไว้อย่างเหมาะสมและชัดเจน กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งที่ยาวและให้ดำรงตำแหน่งเพียงวาระเดียว เปลี่ยนแปลงกระบวนการได้มาซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้มีคณะกรรมการสรรหาเสนอรายชื่อให้วุฒิสภามีความเป็นกลางเลือก และกำหนดให้สำนักงาน ป.ป.ช. มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การดำเนินการอื่นโดยไม่ขึ้นอยู่กับองค์กรอื่น

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐทุกระดับ โดยตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับเป็นไปอย่างรอบด้าน ทั้งการตรวจสอบความผิดทางวินัย ความผิดทางอาญา การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน และการตรวจสอบเพื่อถอดถอนออกจากตำแหน่ง โดยมีการแบ่งแยกกระบวนการตรวจสอบทางกฎหมาย และทางการเมืองไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งแบ่งแยกการตรวจสอบเจ้าหน้าที่รัฐทั่ว ๆ ไปออกจากการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง นอกนี้สภาพปัญหาที่มีอยู่เดิมซึ่งเกิดจากกลไกการตรวจสอบที่ได้รับการแก้ไข คือการไต่สวนข้อเท็จจริง การตรวจสอบความถูกต้องของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน การให้มีอำนาจขอให้ศาลออกหมายจับและหมายค้น การชี้มูลความผิดทางวินัยและทางอาญา ตลอดจนการกำหนดให้มีการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นรองรับสำหรับการดำเนินคดีอาญาต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยเฉพาะ

จากการศึกษาถึงความเป็นมาในการเริ่มจัดตั้งองค์กรตรวจสอบการทุจริตในประเทศไทย พบว่ากระบวนการตรวจสอบการทุจริตประหลาดมีขอบในสังคมไทยมีพัฒนาการไปในทิศทางที่ดีขึ้นเรื่อย ๆ

#### 2.6.2 อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.<sup>68</sup>

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

<sup>68</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 มาตรา 19.

1) ใต้อำนาจข้อเท็จจริงและสรุปสำนวนพร้อมทั้งความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา กรณีที่มีการร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจแผ่นดิน กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้า สำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับอื่นที่เทียบเท่า

2) ใต้อำนาจข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเข้าใจไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกรณีมีผู้กล่าวหาหรือเรียนให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นว่าร้ายผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น และให้ใช้บังคับกับกรณีที่ถูกกล่าวหาหรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนด้วย

3) ใต้อำนาจและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นและเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าร้ายผิดปกติเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

4) ใต้อำนาจและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่นหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูงหรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกองว่าร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมหรือความผิดที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าวหรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วย

5) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงรวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

6) กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

7) กำกับดูแลคุณธรรมจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

8) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

9) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

10) รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกปี

11) เสนอมาตรการ ความเห็น และข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงาน โครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

12) ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือมีคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

13) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

14) ดำเนินการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศโดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

15) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการ

16) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

17) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในชั้นนี้ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นรัฐมนตรี พ.ศ. 2543

อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มีดังต่อไปนี้

1) สั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมา ให้ถ้อยคำหรือให้ให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวนข้อเท็จจริง

2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหะสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

3) มีหนังสือขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือ หน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การไต่สวนข้อเท็จจริงหรือการ วินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

4) วางระเบียบเกี่ยวกับเกณฑ์ และวิธีการจ่ายเบี้ยเลี้ยงค่าเดินทาง และค่าตอบแทนของ พยานบุคคล และเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเรื่องอื่นใดเพื่อปฏิบัติการตาม พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

5) วางระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนตามมาตรา 30

6) ออกระเบียบ หรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช.

7) ในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

7.1 แสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือ หรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

7.2 ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับ และควบคุม ผู้ถูกกล่าวหาซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง ปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็น ผู้ซึ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาเป็นมูลเพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

7.3 การปล่อยตัวผู้ถูกจับชั่วคราว

8) ฟ้องคดีหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแล้วแต่กรณีกล่าวคือ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นพิจารณาแล้ว ไม่อาจหา ข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินคดีได้ และกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด

9) มีอำนาจส่งเรื่องให้ผู้บังคับของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการหรือพักงาน เพื่อรอฟังผลพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการได้สวนข้อเท็จจริง

จากอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทำให้สามารถสรุปอำนาจหน้าที่ 3 ภารกิจหลัก ดังนี้

#### 1. ด้านการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กฎหมายบัญญัติ มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน ดังกล่าวต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่งครบ 1 ปี ทุกสามปีที่อยู่ในตำแหน่ง หรือดำรงตำแหน่งทุก ๆ 5 ปี ซึ่งเป็นไปตามแต่ละตำแหน่งที่กฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้กฎหมายยังให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจกำหนดตำแหน่งผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพิ่มเติมได้

#### 2. ด้านการปราบปราม

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจได้สวนข้อเท็จจริง เพื่อส่งเรื่องให้วุฒิสภาถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง คือ ผู้บริหารระดับอธิบดีขึ้นไป ซึ่งถูกกล่าวหาว่าทุจริตและร้ายวผิดปกติออกจากตำแหน่ง และได้สวนวินิจฉัยผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐว่าทุจริตและร้ายวผิดปกติ เพื่อดำเนินการด้านวินัยทางอาญาและให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน โดยการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา และข้าราชการการเมืองอื่น ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากอัยการสูงสุดไม่เห็นด้วยก็ตั้งคณะกรรมการขึ้นมาร่วมพิจารณา และหากหาข้อยุติไม่ได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งทนายความฟ้องแทน ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ให้ฟ้องที่ศาลซึ่งมีเขตอำนาจ โดยมีกระบวนการเช่นเดียวกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และหากผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะฟ้องเอง สำหรับการดำเนินการทางวินัยกับผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชา หรือต้นสังกัดส่งลงโทษโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ส่วนคดีอาญาและร้ายวผิดปกติก็ให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจหากมีข้อขัดแย้งก็ดำเนินการแต่งตั้ง

คณะทำงานร่วม หากหาข้อยุติไม่ได้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจฟ้องเองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องแทน และหากการไต่สวนปรากฏว่ามีกรณีให้สิทธิหรือเอกสารสิทธิโดยไม่ชอบ ก็ส่งเรื่องให้ต้นสังกัดดำเนินการส่งเรื่องให้ศาลเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิต่อไป นอกจากนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมีอำนาจสอบสวนในคดีซึ่งเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานรัฐ (กฎหมายอื้อ) โดยมีอำนาจและฐานะเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และมีอำนาจเช่นเดียวกับผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติและผู้ว่าราชการจังหวัด ในกระบวนการบังคับคดีของพนักงานอัยการ<sup>69</sup>

### 3. ด้านการป้องกัน

ภารกิจด้านการป้องกัน แบ่งเป็น 2 ด้านคือ ด้านตัวระบบ และด้านตัวบุคคล กล่าวคือ ด้านตัวระบบ มาตรา 19 (11) บัญญัติให้มีอำนาจหน้าที่เสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อให้มีการปรับปรุง การปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงาน โครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม อีกด้านหนึ่งคือ ด้านตัวบุคคล มาตรา 19 (13) บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

#### 2.6.3 กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

การไต่สวนข้อเท็จจริง ถือว่าเป็นการดำเนินกระบวนการหลักในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นการแสวงหาพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงทั้งหลายเพื่อพิสูจน์ว่า ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำความผิดจริงหรือไม่ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ได้บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนี้

“มาตรา 19 คณะกรรมการการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาตามหมวด 5 การถอดถอนออกจากตำแหน่ง

(2) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุด เพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

<sup>69</sup> จาก การเสริมสร้างมาตรการเพื่อสัมฤทธิ์ผลในกระบวนการบังคับใช้กฎหมายของคณะกรรมการ ป.ป.ช. (รายงานผลการวิจัย) (น. 28) โดย วีระพงษ์ บุญโยธาส และคณะ, กรุงเทพฯ.

(3) ใต้สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริต ต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ใน การยุติธรรม

เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.แล้ว กฎหมายมุ่งหมายให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช.ทำหน้าที่ใต้สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยเรื่องที่เกี่ยวข้องพฤติกรรมการกระทำ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ และความผิดที่เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับสูง โดยกรณีที่ข้อกล่าวหาใดที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีความผิดทางอาญา ให้ประธานกรรมการส่งรายงานเอกสาร และ ความเห็น ไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาลกรณีผู้กล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด เพื่อดำเนิน คดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษา โดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และให้ศาลประทับฟ้องไว้ พิจารณาโดยไม่ต้องใต้สวนมูลฟ้อง

ก่อนการใต้สวนข้อเท็จจริง จะมีการแสวงหาข้อเท็จจริงก่อนการใต้สวน ซึ่งก็คือการ ตรวจรับเรื่องและดำเนินการใด ๆ ที่เลขาธิการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจาก เลขาธิการได้ดำเนินการให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในเรื่องกล่าวหาเพียงพอต่อ การใต้สวนข้อเท็จจริงต่อไป ซึ่งการแสวงหาข้อเท็จจริงและการรวบรวมพยานหลักฐานก่อนการใต้สวน มีวัตถุประสงค์เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเพื่อทราบรายละเอียดตามคำกล่าวหาหรือ รายละเอียดของเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ถูกกล่าวหาเป็นใคร มีตำแหน่งหน้าที่ใดพ้นจากตำแหน่งแล้ว หรือไม่มีข้อกล่าวหาประการใด พฤติการณ์ในการกระทำความผิดเป็นอย่างไร และมีพยานหลักฐานใด หรือบุคคลใครร่วมกระทำความผิด โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดระเบียบคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2554 ไว้เป็นหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการมอบหมายให้เลขาธิการและพนักงาน เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากเลขาธิการให้ดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวม พยานหลักฐานในชั้นก่อนการดำเนินใต้สวนข้อเท็จจริงเป็นไปโดยรอบคอบและรวดเร็วยิ่งขึ้น

“การใต้สวนข้อเท็จจริง” หมายความว่า การแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและมูลความผิดหรือเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและพิสูจน์ความร้ายว ยผิดปกติ<sup>70</sup> อย่างไรก็ตามก่อนดำเนินการใต้สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้ เลขาธิการดำเนินแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานในเรื่องกล่าวหานั้นเพื่อให้ได้

<sup>70</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการใต้สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 4.

ข้อเท็จจริงเพียงพอต่อการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปก็ได้ เลขานุการอาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ดำเนินการแทนก็ได้ โดยให้ถือว่าเลขานุการและพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เลขานุการมอบหมายเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแทนก็ได้ โดยการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนต้องประกอบไปด้วยประธานอนุกรรมการและอนุกรรมการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดตามความเชี่ยวชาญในแต่ละประเภทคดี โดยมีพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และอนุกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ แต่ถ้าเป็นการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อไต่สวนกรณีตามมาตรา 63 หรือมาตรา 66 ประธานอนุกรรมการต้องเป็นกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมกับฐานะระดับของตำแหน่ง และการคุ้มครองผู้ถูกกล่าวหาตามสมควร<sup>71</sup>

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีคำสั่งให้ไต่สวนข้อเท็จจริงและแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงในคดีเรื่องใดแล้ว ให้ประธานอนุกรรมการหรืออนุกรรมการและเลขานุการแจ้งคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบและจัดให้มีการประชุมปรึกษาคดี เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว<sup>72</sup>

การแจ้งคำสั่งให้ไต่สวนข้อเท็จจริงและแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบนั้น จะทำโดยการส่งสำเนาคำสั่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไปให้ผู้ถูกกล่าวหา ณ ที่อยู่ของผู้ถูกกล่าวหาซึ่งปรากฏตามหลักฐานของทางราชการหรือตามหลักฐานที่ปรากฏจากการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้ ในกรณีนี้เมื่อได้ล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ส่งสำเนาคำสั่งให้ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับทราบคำสั่งไต่สวนข้อเท็จจริงและแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนดังกล่าวแล้ว<sup>73</sup>

การแจ้งคำสั่งให้ไต่สวนข้อเท็จจริงและแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบย่อมไม่ตัดสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาที่จะมารับทราบคำสั่งด้วยตนเอง ซึ่งในการแจ้งคำสั่งให้ไต่สวนข้อเท็จจริงและแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบนั้นจะมีการระบุ

<sup>71</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 12.

<sup>72</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 13.

<sup>73</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 14.

เหตุแห่งการคัดค้านอนุกรรมการไว้ด้วยว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสิทธิคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการได้ ถ้าผู้นั้นมีเหตุอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้<sup>74</sup>

- (ก) รู้เห็นเหตุการณ์หรือเคยสอบสวนหรือพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหาในฐานะอื่นที่มีอยู่ในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานไต่สวนมาก่อน
- (ข) มีส่วนได้เสียในเรื่องที่ถูกกล่าวหา
- (ค) มีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา
- (ง) เป็นผู้กล่าวหาหรือเป็นผู้สมรส บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือพี่น้องร่วมบิดามารดาหรือร่วมบิดาหรือมารดากับผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหา

กรณีที่มีเหตุแห่งการคัดค้านผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการให้ผู้ถูกกล่าวหาทำคำคัดค้านเป็นหนังสือยื่นต่อประธานกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือถือว่าได้รับทราบการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการไต่สวนหรือนับแต่วันที่ได้รับทราบแห่งการคัดค้านนั้น โดยจะต้องแสดงข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการคัดค้านไว้ให้ปรากฏในคำคัดค้านด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริงจะไม่ได้ความจริงหรือจะทำให้เสียประโยชน์แห่งความยุติธรรมอย่างใด ในการนี้ให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. ส่งสำเนาคำคัดค้านให้ประธานอนุกรรมการทราบและรวบรวมไว้ในสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยให้ประธานกรรมการ ป.ป.ช. เสนอคำคัดค้านดังกล่าวให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา

กรณีที่มีการคัดค้านห้ามมิให้อนุกรรมการผู้ถูกคัดค้านยุ่งเกี่ยวกับการดำเนินการไต่สวนในระหว่างที่ถูกคัดค้านจนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติให้ยกคำคัดค้านนั้น แต่ทั้งนี้ย่อมไม่ตัดสิทธิของผู้ถูกคัดค้านในการจัดทำคำชี้แจงเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วยก็ได้

หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่ากรณีมิได้เป็นไปตามคำคัดค้าน และมีเหตุผลสมควรที่จะให้อนุกรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไป มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ให้ยกคำคัดค้านนั้นให้ถือเป็นที่สุด แต่ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นว่าคำคัดค้านฟังขึ้นหรือมีเหตุผลเพียงพอที่จะฟังได้ว่าหากให้อนุกรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปอาจทำให้เสียประโยชน์แห่งความยุติธรรมและการไต่สวนข้อเท็จจริงอาจไม่ได้ความจริงอย่างแท้จริง ก็ให้มีคำสั่งให้อนุกรรมการผู้นั้นพ้นจากการเป็นอนุกรรมการ โดยมติให้ยกคำคัดค้านจะมีการแจ้งผลการพิจารณานั้นให้ผู้คัดค้านทราบเป็นหนังสือ

<sup>74</sup> ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ข้อ 15.

ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวนเพื่อดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริง และรวบรวมพยานหลักฐาน หรือการไต่สวนข้อเท็จจริงให้อนุกรรมการมีฐานะเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่และมีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเช่นเดียวกับพนักงานสอบสวนด้วย โดยในการจับและคุมขังบุคคล อนุกรรมการผู้ได้รับมอบหมายอาจร่วมกับเจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานอื่นหรือแจ้งให้ เจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานอื่นดำเนินการก็ได้และเพื่อประโยชน์ในการรั้งปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต ในการจับกุม คุมขังและปล่อยชั่วคราว สำหรับการจัดการให้ได้ตัวผู้ต้องหาตามคดี ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและระเบียบข้อบังคับในส่วนที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับโดยอนุโลมและในกรณีที่มีเหตุที่จะออกหมายจับหรือเมื่อปรากฏพยานหลักฐานระหว่างการ ไต่สวนข้อเท็จจริงว่า ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้กระทำความผิดหรือเมื่อมีหลักฐานตามสมควร โดยมีเหตุ อันควรเชื่อว่าผู้ถูกกล่าวหาจะหลบหนีหรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น หรือเมื่อมีเหตุที่จะออกหมายจับได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และคณะกรรมการไต่สวน เห็นว่าจำเป็นจะต้องมีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้ ก็จะเสนอกณะกรรมกรการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณามอบหมายให้อนุกรรมการคนใดคนหนึ่งหรือหลายคนดำเนินการเพื่อขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายจับผู้ถูกกล่าวหาเพื่อดำเนินคดีตามกฎหมายต่อไป ทั้งนี้การดำเนินการดังกล่าว ให้ใช้บังคับกับกรณีผู้ถูกกล่าวหาซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล และไม่มา รายงานตัวตามกำหนดนัดเพื่อส่งตัวไปยังอัยการสูงสุดหรือต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลซึ่งมีเขตอำนาจด้วยโดยอนุโลม และคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้อนุกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่งหรือหลายคนร่วมกับเจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนหรือเจ้าพนักงานอื่น จัดการให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาไว้หรือให้ดำเนินการตามที่เห็นสมควรเพื่อนำตัวผู้ถูกกล่าวหาไปฟ้องลงโทษก็ได้

การดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวนคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการไต่สวน พ.ศ. 2555 เพื่อใช้เป็นหลักในการปฏิบัติหน้าที่ของอนุกรรมการไต่สวน โดยในระบียบดังกล่าวกรณีมีการไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้น การสอบสวนของพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การสอบสวนหรือการไต่สวนตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารบุคคลหรือการไต่สวนดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของการไต่สวนข้อเท็จจริงของอนุกรรมการไต่สวน การกำหนดระเบียบในข้อนี้ย่อมหมายความว่า คณะกรรมการไต่สวนสามารถนำข้อมูลที่ได้มาจากการไต่สวนเบื้องต้นก่อนตั้งคณะกรรมการ

ไต่สวนก็ดี ข้อเท็จจริงที่ได้จากการสอบสวนของพนักงานสอบสวนก็ดี หรือการสอบสวนข้อเท็จจริงหรือการสอบสวนทางวินัยของผู้บังคับบัญชาที่ดี นำมาใช้กับการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการไต่สวน โดยไม่ต้องทำการไต่สวนพยานที่ได้มาซ้ำอีก ทั้งนี้ เพื่อให้การไต่สวนข้อเท็จจริงดำเนินไปด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรมมากที่สุด และเมื่อคณะกรรมการไต่สวนได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหา ให้แจ้งข้อกล่าวหาไปยังผู้กล่าวหาทราบ และกำหนดเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงข้อกล่าวหา รวมทั้งแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ปากคำของตนได้ และในกรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวน การรับฟังคำชี้แจงของผู้ถูกกล่าวหาหรือการถามปากคำผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานต้องมีอนุกรรมการไต่สวนอย่างน้อยสองคนร่วมในการดำเนินการในจำนวนนั้นจะต้องเป็นอนุกรรมการไต่สวนที่เป็นพนักงาน เจ้าหน้าที่อย่างน้อยหนึ่งคนแต่ถ้าเป็นการรับฟังคำชี้แจงหรือการถามปากคำบุคคลตามมาตรา 58 จะต้องมิใช้อนุกรรมการไต่สวนที่เป็นกรรมการเข้าร่วมดำเนินการด้วย และห้ามมิให้คณะกรรมการไต่สวนดำเนินการใด ๆ อันเป็นการล่อลวงหรือขู่เข็ญ หรือให้สัญญากับผู้ถูกกล่าวหาหรือพยานเพื่อให้บุคคลดังกล่าวให้ถ้อยคำ ใดๆ ในเรื่องที่กล่าวหาอยู่นอกจากนี้ในระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริง หากปรากฏว่าผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการเพราะเหตุใด ๆ นอกจากถึงแก่ความตาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังคงมีอำนาจในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อจะดำเนินคดีอาญา ดำเนินการทางวินัย หรือขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินแล้วแต่กรณีออกไปอีก รวมทั้งในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากตำแหน่งหรือพ้นจากราชการอันเนื่องมาจากความตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินต่อไปได้อีกด้วย ดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป

เมื่อคณะกรรมการไต่สวนดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้วให้ทำสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเสนอต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ อันมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้<sup>75</sup>

- (1) ชื่อและตำแหน่งหน้าที่ของผู้กล่าวหาและผู้ถูกกล่าวหา
- (2) เรื่องที่ถูกลกล่าวหา
- (3) ข้อกล่าวหาและสรุปข้อเท็จจริงที่ได้จากการไต่สวนข้อเท็จจริง
- (4) เหตุผลในการพิจารณาวินิจฉัยทั้งในปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย
- (5) บทบัญญัติของกฎหมายที่ยกขึ้นอ้างอิง
- (6) สรุปความเห็นเรื่องที่กล่าวหา

<sup>75</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 มาตรา 50.

หลังจากที่ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง แล้วให้มีการประชุมเพื่อพิจารณาภายในสามสิบวันแต่ทั้งนี้เพื่อประโยชน์แห่งความเป็นธรรม ในกรณีที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติให้คณะกรรมการไต่สวนชุดเดิมไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม หรือแต่งตั้งคณะกรรมการไต่สวนชุดใหม่ทำการไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติม ห้ามมิให้กรรมการที่เป็นผู้มีส่วนได้เสียกับผู้กล่าวหา หรือผู้ผู้ถูกกล่าวหาและบุคคลที่ได้รับรู้เหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหามาก่อน เว้นแต่เป็นกรรมการซึ่งรู้เห็นเหตุการณ์เกี่ยวกับเรื่องที่กล่าวหา เนื่องจากได้รับแต่งตั้งเป็นอนุกรรมการไต่สวน

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเห็นว่าข้อกล่าวหาเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่นใดไม่มีมูลจะมีผลให้ข้อกล่าวหาอันเป็นอันตกไป ส่วนข้อกล่าวหาใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่ามีมูลมีความผิดทางอาญา จะต้องดำเนินการกล่าวคือ ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งรายงาน เอกสาร และความเห็น ไปยังอัยการสูงสุด หรือฟ้องคดีต่อศาลกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด เพื่อดำเนินคดีอาญาในศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีโดยให้ถือว่ารายงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาอาญาและให้ศาลประทับฟ้องไว้พิจารณาโดยไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง

เมื่ออัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ อัยการสูงสุดจะแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบโดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์ให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะทำงานขึ้น โดยมีผู้แทนจากแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป ในกรณีที่คณะทำงานดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติได้เกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทน<sup>76</sup>

เห็นว่าในการไต่สวนข้อเท็จจริง ถือว่าเป็นการดำเนินกระบวนการหลักในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เนื่องจากการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นการแสวงหาพยานหลักฐานหรือข้อเท็จจริงเพื่อพิสูจน์ว่า ผู้ถูกกล่าวหาอันเป็นผู้กระทำความผิดจริงหรือไม่ และถือได้ว่าเป็นขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เพราะหากกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงล้มเหลวหรือไม่มีประสิทธิภาพแล้ว เป้าหมายการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐก็จะไม่ประสบความสำเร็จได้

<sup>76</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550 มาตรา 80.