

แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่าง  
องค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปราม  
การทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

โดย

นายพีระพัฒน์ อิงพงษ์พันธ์  
อัยการผู้เชี่ยวชาญ สำนักงานคณะกรรมการอัยการ  
สำนักงานอัยการสูงสุด

นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 65  
ประจำปีการศึกษา พุทธศักราช 2565 - 2566

## หนังสือรับรอง

วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ได้อนุมัติให้เอกสารวิจัยส่วนบุคคล เรื่อง “แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์การย่อยและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)” ลักษณะวิชา การเมือง ของ นายพีระพัฒน์ อิงพงษ์พันธ์ เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 65 ประจำปี การศึกษา พุทธศักราช 2565 - 2566

พลโท

(ชาติชาย ชัยเกษม)

ผู้อำนวยการวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ

## บทคัดย่อ

**เรื่อง** แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

**ลักษณะวิชา** การเมือง

**ผู้วิจัย** นายพีระพัฒน์ อิงพงษ์พันธ์ **หลักสูตร** วปอ. รุ่นที่ 65

การศึกษาเรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาปัญหาการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและ ป.ป.ช. ในการดำเนินคดี 2) วิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจในการดำเนินคดีขององค์กรอัยการสูงสุดและ ป.ป.ช. และ 3) เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและ ป.ป.ช. โดยรวบรวมข้อมูลทฤษฎีจากงานวิจัย เอกสารทางวิชาการและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลปฐมภูมิ จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างที่เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และสังเคราะห์ข้อมูลทฤษฎี หลักการต่างๆ

ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและ ป.ป.ช. ในการดำเนินคดีมีดังนี้ 1) ป.ป.ช. ใช้เวลาในการไต่สวนทำสำนวนนานเกินไป และคดีจำนวนมากขาดอายุความ 2) การไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานของ ป.ป.ช. ในปัจจุบันเป็นไปในลักษณะมุ่งหาพยานหลักฐานพิสูจน์ความผิด มากกว่าจะพิสูจน์หาความจริง 3) การข้มูลความผิดทางอาญาของ ป.ป.ช. ที่ส่งผลกระทบต่อกรดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในหน่วยงานของรัฐ สำหรับปัญหาการใช้อำนาจในการดำเนินคดีขององค์กรอัยการสูงสุดและ ป.ป.ช. มีดังนี้ 1) การขาดการถ่วงดุลอำนาจในกรณีที่ ป.ป.ช. มีมติไม่ชี้มูลผู้ถูกกล่าวหา 2) การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ 3) การใช้ดุลพินิจในการสั่งถอนฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ 4) การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ให้ปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราวในคดีอาญาของพนักงานอัยการ และ 5) บทบาทในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของอัยการสูงสุด ส่วนแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและ ป.ป.ช. มีดังนี้ 1) ควรแก้ไขกฎหมายให้อัยการเข้าร่วมไต่สวนคดีกับ ป.ป.ช. ตั้งแต่ต้น เพื่อตัดปัญหาเรื่องการรวบรวมพยานหลักฐาน และระยะเวลาในการพิจารณาสำนวน 2) ควรแก้ไขกฎหมายกำหนดให้คดีที่มีอัตราโทษสูง คดีที่อยู่ในความสนใจของประชาชน คดีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้มีอิทธิพลหรือนักการเมือง ให้อัยการสูงสุดมอบหมายอัยการชั้นผู้ใหญ่ไปร่วมพิจารณากับกรรมการ ป.ป.ช. 3) แก้ไขอำนาจในการฟ้องคดีเองของ ป.ป.ช. เพราะได้มีการร่วมกันไต่สวนและพิจารณาสำนวนกับอัยการแล้ว 4) แก้ไขกฎหมายให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจของ ป.ป.ช. ในการมีมติไม่ชี้มูลผู้ถูกกล่าวหา และการกันเป็นพยาน และ 5) กำหนดกระบวนการที่ละเอียดรอบคอบในการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการที่ถูก ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับแก่ข้าราชการ

๒

ข้อเสนอแนะ ควรมีการแบ่งแยกอำนาจในการสอบสวนและอำนาจในการฟ้องร้องคดี  
ออกจากกัน และควรให้อัยการสูงสุดเข้ามามีส่วนร่วมในการไต่สวนกับคณะทำงานโดยให้มีอำนาจ  
หน้าที่ชี้ขาด

## Abstract

**Title** Guidelines for Increasing Operational Efficiency between the Public Prosecutor's Organization and Office of the National Anti-Corruption Commission (NACC)

**Field** Politics

**Name** Mr. Peerapat Ingpongpan      **Couse** NDC      **Class** 65

The study of guidelines for increasing operational efficiency between the public prosecutor's organization and office of the National Anti-Corruption Commission (NACC) aims to 1) study the problems of operations between the public prosecutor's organization and the NACC in litigation, 2) analyze the problem of exercising prosecution powers by the Attorney-General and the NACC, and 3) propose guidelines to solve problems and increase operational efficiency between the public prosecutor's organization and the NACC. The researcher has collected secondary data from research papers, academic documents, and related literature while primary information is collected from interviews with the relevant sample groups. Data is then analyzed by using content analysis including synthesized theories and principles as well. The results of the study can be summarized as follows:

The results show that the operational problems between the public prosecutor's organization and the NACC in litigation are as follows: 1) the NACC has spent too much time in the investigation so many cases had expired, 2) the NACC's evidence-gathering investigation is currently conducted in a manner aimed at proving evidence of guilt rather than proving the truth, 3) pointing out criminal offenses by the NACC that affects the disciplinary action of civil servants in government agencies. The problems of exercising power in prosecution of the Attorney General and the NACC are as follows: 1) lack of checks and balances in the event that the NACC resolves not to identify the accused, 2) the prosecutor's discretion in ordering not to prosecute criminal cases, 3) the prosecutor's discretion in ordering to withdraw criminal charges, 4) the prosecutor's discretion to order a temporary non-release of an accused person in a criminal case, and 5) the Attorney General's role in prosecuting political office holders. As for the guidelines to increase the operational efficiency between the public prosecutor's organization and the NACC are as follows: 1) the law should be amended to allow prosecutors to participate in the investigation with the NACC from the beginning in order to eliminate the problem of

gathering evidence and the period of consideration of the expressions, 2) the law should be amended for cases with high penalties, case in the public interest, cases in which the accused is an influential person or a politician, the Attorney General shall assign senior prosecutors to participate in the hearings with the NACC members, 3) amending the NACC's own authority to prosecute since it has already jointly investigated and reviewed cases with the prosecutor, 4) amend the law to create a balance of power for the NACC in passing a resolution not to identify the accused person and set aside as a witness, and 5) define a prudent procedure for disciplinary action against government officials identified by the NACC to be fair and accepted by civil servants.

Recommendations: there should be a separation of investigative and prosecuting powers and the Attorney General should be allowed to participate in the investigation with the working group with jurisdiction.

## คำนำ

การศึกษาวิจัยเรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กร  
อัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ครั้งนี้ เป็นการศึกษา  
เกี่ยวกับสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) บทบาท  
ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการมีมติ ไม่ชี้มูลให้  
ข้อกล่าวหาตกไป และการกันผู้ถูกกล่าวหาเป็นพยาน หลักการสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงาน  
อัยการ และ ป.ป.ช. อำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการ และ ป.ป.ช. ตามกรอบของกฎหมาย การปฏิบัติงาน  
และประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน กฎหมายและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนผลงานวิจัย  
ที่เกี่ยวข้อง

ผู้วิจัย ขอขอบคุณ พลโท เฉลิมชัย รื่นรมย์ นาวาอากาศเอก เจน คล้ายสังข์ พันเอก  
ถนอม ขำวิเศษ และพันเอก กิรติ สุตสัจย์ ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษา แนะนำ ทั้งในแง่ของสาระ แนวคิด  
และระเบียบวิธีวิจัย ตลอดจนตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ จนสำเร็จ ซึ่งผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณ  
เป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้ และขอกราบขอบพระคุณ คณาจารย์ในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร  
ทุกท่านที่ได้ให้ความรู้ คำแนะนำและกำลังใจแก่ผู้วิจัยจนสำเร็จการศึกษา และหวังเป็นอย่างยิ่งว่า  
งานวิจัยฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ สำหรับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน  
ระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อนำไป  
ประยุกต์ใช้ในการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและ  
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และรับมือกับสภาวะวิกฤตที่เกิดขึ้น และสามารถเพิ่ม  
ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
แห่งชาติ (ป.ป.ช.) ของประเทศไทยต่อไป

(นายพีระพัฒน์ อิงพงษ์พันธ์)

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 65

ผู้วิจัย

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาวิจัยฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงขึ้นมาได้ด้วยความกรุณาของ พลโท เฉลิมชัย รื่นรมย์ นาวาอากาศเอก เจน คล้ายสังข์ พันเอก ถนอม ขำวิเศษ และพันเอก กิรติ สุตस्थ्य อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก ที่ได้กรุณาให้คำปรึกษา แนะนำ ทั้งในแง่ของสาระ แนวคิด และระเบียบวิธีวิจัย ตลอดจนตรวจแก้ไข ข้อบกพร่องต่างๆ จนสำเร็จ ซึ่งผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้ และขอกราบ ขอบพระคุณ คณาจารย์ในวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรทุกท่านที่ได้ให้ความรู้ คำแนะนำและกำลังใจ แก่ผู้วิจัยจนสำเร็จการศึกษา

ขอขอบพระคุณพนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทนายความ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา ที่เป็นกลุ่ม ตัวอย่างที่ได้กรุณาสละเวลา ตอบแบบสัมภาษณ์ให้ผู้วิจัยได้เก็บข้อมูลเพื่อการวิจัยครั้งนี้ จนสำเร็จ ลุล่วงไปด้วยดี ขอขอบคุณพี่ๆ เพื่อนๆ น้องๆ ทุกคน ที่ให้คำแนะนำ คอยช่วยเหลือเป็นกำลังใจด้วยดี ตลอดมา

ขอขอบคุณบิดา มารดา และครอบครัว ที่ให้ความช่วยเหลือ และคอยเป็นกำลังใจ ให้กับผู้วิจัยในการศึกษา จนสำเร็จลุล่วงเป็นอย่างดี และคุณประโยชน์อันใดที่จะได้รับจากการ ศึกษาวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยขอมอบแด่บิดา มารดา ครูอาจารย์ และผู้มีพระคุณทุกท่านที่ได้สั่งสอนและ ประสิทธิ์ประสาทวิชาการศึกษาทุกแขนง เพื่อให้ผู้วิจัยสามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติงาน และเกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติต่อไป

(นายพีระพัฒน์ อิงพงษ์พันธ์)

นักศึกษาวិทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร

หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 65

ผู้วิจัย



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ	ก
Abstract	ค
คำนำ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญแผนภาพ	ณ
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
ความเป็นมาและสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	3
ขอบเขตของการวิจัย	3
วิธีดำเนินการวิจัย	3
ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย	4
คำจำกัดความ	4
<b>บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>6</b>
แนวคิดเกี่ยวกับสำนักงานอัยการสูงสุด	6
แนวคิดเกี่ยวกับสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)	10
แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการมีมติ ไม่ชี้มูล ให้ข้อกล่าวหาตกไปและการกันผู้ถูกกล่าวหาเป็นพยาน	13
หลักการสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ และ ป.ป.ช.	26
อำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการ และ ป.ป.ช. ตามกรอบของกฎหมาย	35
แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน	46
กฎหมายและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง	52
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	53
กรอบแนวคิดของการวิจัย	59
สรุป	60

## สารบัญ (ต่อ)

<b>บทที่ 3</b>	<b>บทบาทภารกิจขององค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)</b>	<b>64</b>
	บทบาทภารกิจในการใช้อำนาจรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานรวมถึงการพิจารณาความเห็นและคำสั่งทางคดีของพนักงานอัยการและ ป.ป.ช.	64
	ปัญหาการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในการดำเนินคดี	82
	สรุป	90
<b>บทที่ 4</b>	<b>แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)</b>	<b>92</b>
	วิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจในการดำเนินคดีขององค์กรอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)	92
	แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)	107
	สรุป	114
<b>บทที่ 5</b>	<b>สรุปและข้อเสนอแนะ</b>	<b>116</b>
	สรุป	116
	ข้อเสนอแนะ	120
	<b>บรรณานุกรม</b>	<b>123</b>
	<b>ภาคผนวก</b>	<b>127</b>
	แบบสัมภาษณ์	128
	<b>ประวัติย่อผู้วิจัย</b>	<b>129</b>

## สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่		หน้า
2 - 1	แสดงโครงสร้างสำนักอัยการสูงสุด	8
2 - 2	โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการและอัตรากำลังสำนักงาน ป.ป.ช.	12
2 - 3	แผนผังอำนาจการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีเจ้าพนักงานของรัฐผู้กระทำความผิด	25
2 - 4	แสดงกระบวนการจัดการข้อร้องเรียนของสำนักงาน ป.ป.ช.	34

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สังคมไทยปัจจุบันอาจจะกล่าวได้ว่า มีการทุจริตหรือการคอร์รัปชันอยู่ในสังคมทุกระดับอย่างกว้างขวางอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน โดยได้มีการกล่าวหาอย่างรุนแรงว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตลอดจนเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐทุกระดับกระทำความผิดต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และร่ำรวยผิดปกติในทุกรูปแบบ จนทำให้สังคมไทยต้องสั่นคลอนก่อให้เกิดปัญหาในด้านคุณธรรมและด้านจริยธรรมประชาชนขาดความเชื่อมั่นและศรัทธาในรัฐบาลและวงการราชการ นอกจากนี้พฤติกรรมดังกล่าวทำให้ต่างประเทศมองว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่ด้อยการพัฒนา ทั้งที่ประเทศไทยได้พยายามสร้างกลไกทางกฎหมายและสามารถที่จะให้ใช้บังคับได้จริง เช่น ในอดีตประเทศไทยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ช.) แต่คณะกรรมการดังกล่าวก็มีอุปสรรคในการทำงานต่างๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความไม่เป็นธรรมในการดำเนินคดี หรือการแทรกแซงทางการเมือง หรือความไม่เป็นอิสระในการดำเนินคดีขององค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่จนทำให้ปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ปัจจุบันประเทศไทยยึดหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ กล่าวคือมีพนักงานอัยการเป็นองค์กรที่มีบทบาทหลักในการดำเนินคดีอาญา โดยมีภารกิจหลักอยู่ สามประการคือ ประการที่หนึ่งหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน ประการที่สองหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐและประการสุดท้ายคือหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน ในส่วนความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการซึ่งถือเป็นความผิดที่ร้ายแรงพนักงานอัยการก็เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนกลไกการตรวจสอบให้มีประสิทธิภาพ เพราะบางครั้งการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่อาจมีการกระทบกระทั่งกับประชาชนและถูกฟ้องร้องดำเนินคดีได้ เช่น กรณีความผิดฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 157 เป็นต้น ซึ่งอาจมีบางกรณีที่เกิดโทษของรัฐที่มีอยู่ตามปกติไม่อาจเอาผิดกับบุคคลดังกล่าวได้ เนื่องจากการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งอื่นๆ ล้วนเต็มไปด้วยอำนาจและอิทธิพล ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ขึ้นเพื่อกำหนดวิธีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐไว้เป็นการเฉพาะ อันมีลักษณะยกเว้นการใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป โดยมอบอำนาจให้อัยการสูงสุดมีหน้าที่ในการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญากับบุคคลดังกล่าว และหากอัยการสูงสุดมีความเห็นแย้งกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติก็ให้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสามารถยื่นฟ้องคดีได้เองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องร้องดำเนินคดีแทนได้

ปัจจุบันกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของพนักงานไต่สวน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. มีลักษณะเป็นการเสาะหาพยานหลักฐานในลักษณะของการกล่าวหา มากกว่าจะเป็นการไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงทุกด้านเพื่อใช้ในการพิจารณาที่มีความเห็นและคำสั่งทางคดีด้วยความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย อีกทั้งยังมีลักษณะคล้ายกับการพยายามให้มีจำนวนผู้ถูกกล่าวหาและจำนวนข้อกล่าวหาหรือฐานความผิดมากเกินกว่าที่ข้อเท็จจริงจะไปถึงได้ ซึ่งจะส่งผลให้การพิสูจน์ความผิดของจำเลยในชั้นพิจารณาของศาลเป็นไปได้ยากมาก ทำให้มีโอกาสที่พนักงานอัยการจะสั่งตั้งข้อไม่สมบูรณ์ และนำไปสู่ความเห็นทางคดีที่แตกต่างกันระหว่างพนักงานอัยการและเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ที่อาจทำให้เกิดความเสียหายต่อการดำเนินคดี และได้ผลการดำเนินคดีที่ไม่เป็นธรรมได้นอกจากนี้ ด้วยกรอบระยะเวลาการทำงานของ ป.ป.ช. ที่นานเกินไป กับปริมาณคดีตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่เยอะเกินไป ส่งผลให้มีจำนวนคดีที่ขาดอายุความจำนวนมาก อีกทั้ง ป.ป.ช. ส่งสำนวนมายังสำนักงานอัยการสูงสุด โดยใกล้ขาดอายุความ ทำให้บางครั้งพนักงานอัยการจะต้องรีบพิจารณามีคำสั่งฟ้องคดีเพื่อไม่ให้คดีขาดอายุความ อันอาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและไม่รอบคอบ และมีประเด็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. รีบเร่งพิจารณามีคำสั่งชี้มูลสำนวนคดีจำนวนมากในช่วงใกล้หมดปีงบประมาณ หรือใกล้เวลาตามตัวชี้วัด ทำให้สำนวนมีความไม่รอบคอบ เกิดความเสียหายในชั้นพิจารณาของพนักงานอัยการได้ และมีปัญหาขัดหลักระหว่างการขาดการถ่วงดุลอำนาจการพิจารณาสั่งคดีจากกรณี คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ ไม่ชี้มูล ให้ข้อกล่าวหาตกไป และการกันผู้ถูกกล่าวหาเป็นพยาน

จากเหตุผลที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อให้ทั้งองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรที่ประชาชนให้ความศรัทธาและเชื่อมั่นในการดำเนินการที่จะสามารถอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนและประเทศชาติได้อย่างแท้จริง และสามารถใช้เป็นแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ให้มีประสิทธิภาพต่อไป

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาปัญหาการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในการดำเนินคดี
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจในการดำเนินคดีขององค์กรอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

## ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)” ประกอบด้วยขอบเขตของการศึกษาดังนี้

**1. ขอบเขตด้านประชากร** ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ พนักงานอัยการเจ้าหน้าที่

ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) นายความ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา รวมจำนวน 12 คน

**2. ขอบเขตด้านเนื้อหา** ทำการศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) กฎหมาย พระราชบัญญัติ ระเบียบ ข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง

**3. ขอบเขตด้านเวลา** ทำการศึกษาในช่วงเดือนเดือนพฤศจิกายน 2565 – พฤษภาคม 2566

## วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยทั้งเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ร่วมกับการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ดังนี้

### 1. การรวบรวมข้อมูล

1.1 ข้อมูลปฐมภูมิ ดำเนินการโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก พนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) นายความ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา รวมจำนวน 12 คน

1.2 ข้อมูลทุติยภูมิ ดำเนินการโดยศึกษาจากตำราและเอกสารต่างๆ

### 2. การวิเคราะห์ข้อมูล

ดำเนินการโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และการวิเคราะห์เปรียบเทียบ และสังเคราะห์ข้อมูลทฤษฎี หลักการต่างๆ

### 3. การนำเสนอข้อมูล

นำเสนอข้อมูลแบบรายงานวิจัยเชิงพรรณนา และวิเคราะห์ นำเสนอแนวคิดใหม่ๆ จากการศึกษาวิจัย

## ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

1. ได้ทราบถึงปัญหาการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในการดำเนินคดี
2. ได้ทราบปัญหาการใช้อำนาจในการดำเนินคดีขององค์กรอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)
3. ได้แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

## คำจำกัดความ

ผู้วิจัยได้ให้คำจำกัดความเพื่อให้เข้าใจความหมายในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ได้ตรงกัน ดังนี้		
สำนักงานอัยการสูงสุด	หมายถึง	เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2534 มีภารกิจในการบริหารงานยุติธรรมในส่วนของฝ่ายบริหารของรัฐ เพื่อให้บังเกิดความสงบเรียบร้อย ความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน โดยอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชน ตลอดจนรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และดำเนินการคุ้มครองสิทธิ และให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน
พนักงานอัยการ	หมายถึง	เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินอรรถคดีตามกฎหมาย เช่น ตามพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและตามประมวลกฎหมายแพ่ง เป็นต้น
สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน	หมายถึง	คณะกรรมการ ป.ป.ช. และเจ้าหน้าที่ของ ป.ป.ช. และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย (สำนักงาน ป.ป.ช.) การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 104 บัญญัติว่า ให้มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน ป.ป.ช.” เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ และมีฐานะเป็นนิติบุคคล เป็นราชการส่วนกลางตั้งอยู่ที่จังหวัดนนทบุรี โดยมี

การปฏิบัติงาน	หมายถึง	สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ภาค (1-9) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประจำจังหวัด (สำนักงาน ป.ป.ช.ประจำจังหวัด) เป็นราชการส่วนภูมิภาค การปฏิบัติหน้าที่ของทั้งองค์กรอัยการและสำนักงาน ป.ป.ช.
ประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน	หมายถึง	การปฏิบัติงานที่ต้องการให้ได้รับผลประโยชน์สูงสุดหรือความสามารถในการบรรลุจุดมุ่งหมายที่ใช้ทรัพยากรต่ำสุด เช่น การใช้วิธีการ (Mean) ให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่สิ้นเปลืองน้อยที่สุด โดยมีเป้าหมาย (Goal) คือ ประสิทธิภาพหรือให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้สูงสุด



## บทที่ 2

### แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยเรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการ และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ผู้วิจัยได้รวบรวมเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับสำนักงานอัยการสูงสุด
2. แนวคิดเกี่ยวกับสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)
3. แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการมีมติ ไม่ชี้มูล ให้ข้อกล่าวหาตกไป และการกันผู้ถูกกล่าวหาเป็นพยาน
4. หลักการสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ และ ป.ป.ช.
5. อำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการ และ ป.ป.ช. ตามกรอบของกฎหมาย
6. แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน
7. กฎหมายและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
8. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
9. กรอบแนวคิดของการวิจัย
10. สรุป

### แนวคิดเกี่ยวกับสำนักงานอัยการสูงสุด

#### 1. ข้อมูลองค์กร

ประวัติความเป็นมาขององค์กรอัยการ อำนาจหน้าที่สำคัญบางประการของพนักงานอัยการปัจจุบัน มีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา เรียกว่า ตำแหน่ง “ยกกระบัตร” ซึ่งมีหน้าที่สอดส่องดูแลความผิดและความชอบธรรมของเจ้าเมือง กรมการเมืองซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการด้วยในสมัยนั้น และสอดส่องอรรถคดีความทั่วไปในหัวเมือง

พ.ศ. 2456 พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชการที่ 5 ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ จัดตั้งกรมอัยการขึ้น โดยอยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม

พ.ศ. 2458 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 มีพระบรมราชโองการประกาศรวมพนักงานอัยการซึ่งแยกเป็นอัยการหัวเมืองกับอัยการกรุงเทพฯ มาไว้ที่กรมอัยการเมื่อวันที่ 11 มีนาคม พ.ศ. 2458

พ.ศ. 2459 ทรงมีพระราชดำริให้เปลี่ยนชื่อเรียกคำว่า “ยกกระบัตร” เป็นคำว่า “อัยการ” ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2459

พ.ศ. 2465 พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 มีพระบรมราชโองการให้กรมอัยการย้ายสังกัดจากกระทรวงยุติธรรมไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย

พ.ศ. 2534 คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ได้ออกประกาศให้แยกกรมอัยการออกจากกระทรวงมหาดไทย ไปเป็นหน่วยราชการอิสระ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีโดยตรงเปลี่ยนชื่อจาก “กรมอัยการ” เป็น “สำนักอัยการสูงสุด” และเปลี่ยนชื่อตำแหน่ง “อธิบดีกรมอัยการ” และ “รองอธิบดีกรมอัยการ” เป็น “อัยการสูงสุด” และ “รองอัยการสูงสุด”

พ.ศ. 2550 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 255 ได้บัญญัติให้องค์กรอัยการในองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญกำหนดให้พนักงานอัยการ มีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม การแต่งตั้งและการให้อัยการสูงสุดพ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการอัยการและได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภา เป็นการยกฐานะสำนักงานอัยการสูงสุดให้เป็นองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญที่มีความเป็นอิสระ ไม่อยู่ในบังคับบัญชาและกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม โดยต้องรับผิดชอบต่อรัฐสภา

พ.ศ. 2560 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 248 ได้บัญญัติรับรองให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญให้มีหน้าที่และอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย โดยพนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยรวดเร็ว เที่ยงธรรม และปราศจากอคติทั้งปวง และไม่ให้อัยการเป็นคำสั่งทางปกครอง

**วิสัยทัศน์ (Vision)** “องค์กรนำในการใช้กฎหมายเพื่อรักษาความยุติธรรมให้กับประชาชนและสังคม”

#### **พันธกิจ (Missions)**

1. ยกระดับคุณภาพมาตรฐานงานตามภารกิจ ด้านการอำนวยความยุติธรรม การรักษาผลประโยชน์ของรัฐและประชาชน และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนให้มีคุณภาพ โปร่งใสและตรวจสอบได้ เพื่อให้ประชาชนเชื่อมั่นและศรัทธา

2. พัฒนาคือความร่วมมือ บูรณาการเครือข่ายองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ด้านการพัฒนากระบวนการยุติธรรมให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและตอบสนองต่อนโยบายรัฐบาลเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมของประเทศ

3. เพิ่มศักยภาพมาตรฐานกลไกการบริหารจัดการระบบงานและกระบวนการทำงานที่สำคัญรวมทั้ง การพัฒนาระบบติดตามประเมินผลและระบบจัดการองค์ความรู้เพื่อมุ่งสู่การสร้างนวัตกรรมโดยมีเทคโนโลยีดิจิทัลเป็นพื้นฐาน

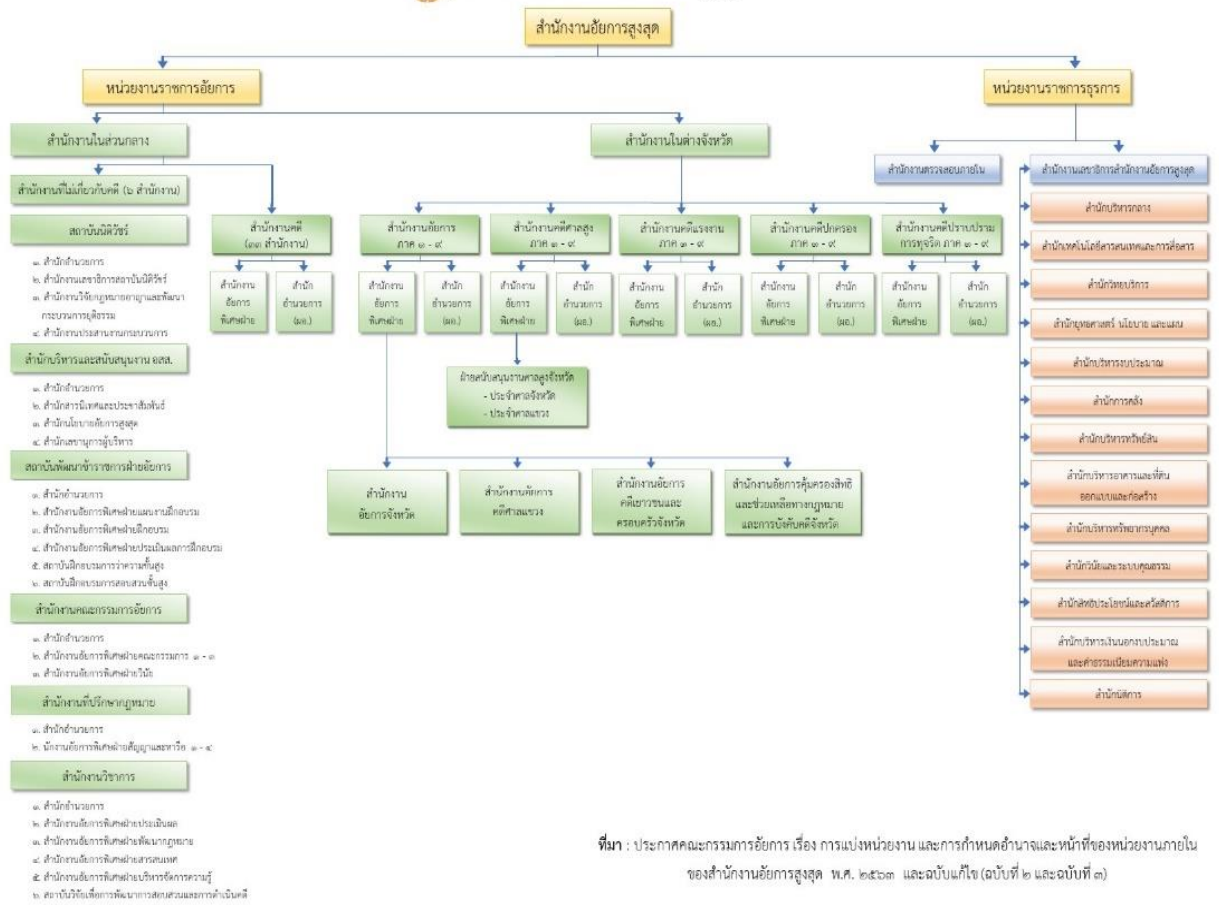
4. พัฒนางค์กรให้มีคุณภาพคุณธรรมตามหลักธรรมาภิบาล บุคลากรมีสมรรถนะสูง มีคุณธรรมจริยธรรมและมีคุณภาพชีวิตที่ดี

**ปรัชญาการดำเนินงาน** “ยึดมั่นในความยุติธรรม ให้ประชาชนเชื่อมั่นและศรัทธา”

แผนภาพที่ 2 - 1 แสดงโครงสร้างสำนักอัยการสูงสุด



ผังแสดงโครงสร้างสำนักงานอัยการสูงสุด



ที่มา : ประกาศคณะกรรมการอัยการ เรื่อง การแบ่งหน่วยงาน และการกำหนดอำนาจและหน้าที่ของหน่วยงานภายในของสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. ๒๕๖๓ และฉบับแก้ไข (ฉบับที่ ๒ และฉบับที่ ๓)

ที่มา : สำนักงานอัยการสูงสุด, 2563.

2. ความสำคัญขององค์กรอัยการ

จิราธร เจริญวุฒิ (2550 : 149) กล่าวว่า จากที่ได้ทำการศึกษาถึงบทบาทอัยการในการดำเนินคดีอาญาในนานาอารยประเทศจะเห็นได้ว่า อัยการเป็นองค์กรที่สำคัญรับผิดชอบดำเนินการสอบสวนฟ้องร้องซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการเดียวกัน อัยการจึงมีอำนาจในการสอบสวนอย่างกว้างขวางโดยมีตำรวจเป็นเครื่องมือในการดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานและการใช้มาตรการบังคับจึงผ่านการกลั่นกรองโดยอัยการ ทำให้กระบวนการในการสอบสวนฟ้องร้องมีความต่อเนื่องเชื่อมโยง สามารถดำเนินการให้ผู้กระทำผิดได้รับโทษตามกฎหมาย และสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

วัฒนพงศ์ วงศ์ใหญ่ (2551 : 185) กล่าวว่า องค์กรอัยการเป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่มีบทบาทในการอำนวยความยุติธรรมในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ

การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด การคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของประชาชนตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนด การคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน การเป็นที่ปรึกษากฎหมายของฝ่ายบริหาร การเป็นทนายความให้แก่หน่วยงานของรัฐในทางคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครอง นอกจากนี้ในบางประเทศยังให้อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบแก่องค์กรอัยการในการเป็นองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจและการปฏิบัติตามกฎหมายของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและสุจริตหรือไม่

### 3. หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการสั่งถอนฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ

การถอนฟ้อง คือ การลบล้างหรือสละข้อหาหรือกล่าวหาซึ่งเป็นวัตถุในคดีที่จะต้องพิสูจน์กันในศาล การถอนฟ้องอาจถอนทั้งหมดหรือถอนบางข้อหาก็ได้ การถอนฟ้องเป็นกระบวนการพิจารณา ที่เป็นการร้องขอ กล่าวคือจะต้องมีการขอให้เจ้าพนักงานหรือศาลพิจารณาก่อนว่าสมควรหรือมีเหตุที่จะให้ถอนฟ้องตามที่มีการร้องขอหรือไม่ ทำให้การถอนฟ้องเป็นกระบวนการพิจารณาที่กระทำชั่วคราวไม่ได้ (กัลยารัตน์ เอี่ยมอาจหาญ, 2551 : 56) ก่อนที่จะมีการถอนฟ้องคดีได้ต้องปรากฏว่ามีการยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลเสียก่อน แต่หากมีพฤติการณ์บางประการเกิดขึ้นหรือข้อเท็จจริงบางประการเกิดขึ้นมาภายหลังฟ้อง โจทก์ซึ่งอาจเป็นพนักงานอัยการหรือผู้เสียหายก็อาจขอถอนฟ้องได้แนวความคิดเกี่ยวกับการถอนฟ้องคดีอาญา แบ่งเป็น 2 แนวคิด ดังนี้

3.1 แนวความคิดที่ไม่อนุญาตให้ถอนฟ้องในคดีอาญา แนวคิดนี้มาจากหลักเปลี่ยนแปลงไม่ได้เป็นหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาความอาญาที่ว่าเมื่อคดีถึงศาลแล้วพนักงานอัยการจะถอนฟ้องไม่ได้เพราะถือว่าคดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลแล้วอยู่ในความรับผิดชอบของศาลอำนาจในการควบคุมเกี่ยวกับคดีของพนักงานย่อมหมดไป และศาลมีอำนาจที่จะพิจารณาต่อไปว่าจำเลยมีความผิดหรือบริสุทธิ์ ประเทศที่ไม่อนุญาตให้ถอนฟ้อง เช่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นต้น หลักเปลี่ยนแปลงไม่ได้เป็นหลักประกันของการดำเนินคดีตามกฎหมายเป็นการแสดงให้เห็นถึงหลักดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ที่องค์กรของรัฐจะต้องร่วมรับผิดชอบในการอำนวยความสะดวกธรรมอันเป็นการถ่วงดุลซึ่งกันและกันเท่านั้น (คณิต ฌ นคร, 2542 : 512)

3.2 แนวความคิดที่อนุญาตให้ถอนฟ้องในคดีอาญา แนวความคิดนี้เกิดขึ้นจากคำนึงถึงความเป็นจริงว่า ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในชั้นพิจารณาของศาลอาจเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมในขณะที่ฟ้องได้ เช่น มีข้อเท็จจริงใหม่ปรากฏในระหว่างการพิจารณาว่าจำเลยไม่ใช่คนร้าย ดังนั้นการที่มีพฤติการณ์บางอย่างเกิดขึ้นแก่คดีของโจทก์ ด้วยเหตุผลบางประการทำให้โจทก์ไม่ต้องการดำเนินกระบวนการพิจารณาต่อไป โจทก์ก็อาจถอนฟ้องได้ ประเทศที่อนุญาตให้ถอนฟ้องได้ เช่น ประเทศอังกฤษ สหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น และประเทศไทย เป็นต้น (เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์, 2521 : 160)

## แนวความคิดเกี่ยวกับสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

### 1. ข้อมูลองค์กร

เมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 ซึ่งมีการกำหนดองค์กรอิสระขึ้นรวม 8 องค์กรหนึ่งในจำนวนนั้นได้มีองค์กรหนึ่งที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เรียกว่าคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

แห่งชาติ มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยธุรการ ที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น

ต่อมาในวันที่ 17 พฤศจิกายน 2542 (ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ประกาศราชกิจจานุเบกษาเล่ม 116 ตอนที่ 114 ก วันที่ 17 พ.ย. 2542) เป็นผลให้สำนักงานป.ป.ป.ได้ถูกยุบเลิกไป และได้มีการจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ที่เรียกโดยย่อว่า "สำนักงาน ป.ป.ช." ขึ้น

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งยังคงบัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และให้มีอำนาจหน้าที่นอกเหนือไปจากที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บางประการ ที่สำคัญคือให้มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองรวมอยู่ด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ซึ่งได้ประกาศและมีผลบังคับใช้แล้วเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2554 จึงได้ปรับปรุงกลไก และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน นอกเหนือไปจากที่ได้มีบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 หลายประการ ได้แก่

1. การส่งเสริมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่น การคุ้มครองพยานหรือผู้ให้ถ้อยคำการจัดให้มีเงินสินบน รางวัลตอบแทน หรือประโยชน์อื่นใด กับผู้ให้ถ้อยคำหรือผู้ที่แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริต การยกย่องและคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แจ้งเบาะแสหรือให้ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริต การกันผู้ถูกกล่าวหาและบุคคลที่เกี่ยวข้องไว้เป็นพยาน การให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้าง การเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้งการตรวจสอบข้อเท็จจริง และกระบวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้เกิดความชัดเจนและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

2. การจัดตั้งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด เพื่อสรรหาคนดี มีคุณธรรมจริยธรรมในแต่ละจังหวัดเพื่อดำเนินงานต่อต้านการทุจริต โดยกฎหมายกำหนดให้เริ่มมีกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด หลังวันประกาศใช้กฎหมาย ป.ป.ช.ฉบับใหม่แล้ว 2 ปี ในการนี้เองสำนัก ป.ป.ช. จึงได้ดำเนินการจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดครบทั้ง 76 จังหวัด เป็นที่เรียบร้อยแล้ว

**วิสัยทัศน์** เป็นองค์กรหลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ได้รับการยอมรับ และเชื่อมั่นทั้งในและต่างประเทศ

#### **พันธกิจ**

1. ส่งเสริมสนับสนุนให้ทุกภาคส่วนในสังคมมีค่านิยมเกี่ยวกับการซื้อตรง มีวินัย คุณธรรมและจริยธรรม ไม่เพิกเฉยต่อการทุจริต กระตุ้นให้สังคมเกิดค่านิยมต่อต้านการทุจริตอย่างกว้างขวาง

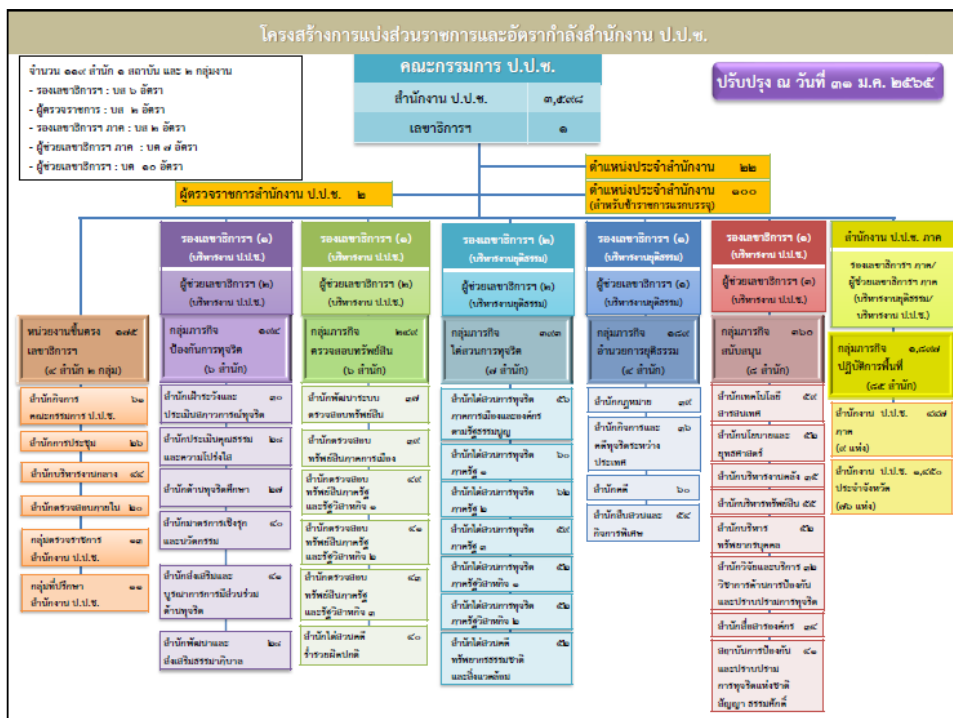
2. พัฒนากลไกการปฏิบัติงานขององค์กรให้เอื้อต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ที่มีมาตรฐานสอดคล้องกับสถานการณ์การทุจริตที่เปลี่ยนแปลงไป

3. ส่งเสริมสนับสนุนให้ทุกภาคีเป็นเครือข่ายในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่เข้มแข็ง รวมถึงบูรณาการร่วมมือกับภาคีพันธมิตรเพื่อให้ทุกภาคส่วนมาร่วมกันขับเคลื่อนแผนยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

4. พัฒนาให้เป็นองค์กรหลักการบริหารจัดการที่ดีและเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และตรวจสอบทรัพย์สิน มีบุคลากรที่มีความสามารถระดับมืออาชีพ เข้าใจบริบททางสังคม วัฒนธรรมในพื้นที่ มีระบบการทำงานและฐานข้อมูลที่ทันสมัย รวดเร็วเท่าทัน มีประสิทธิภาพ

5. เสริมสร้างประสิทธิภาพด้านการบริหารการสื่อสาร โดยใช้สื่อที่ทันสมัยและเหมาะสมเป็นเครื่องมือ

แผนภาพที่ 2 - 2 โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการและอัตรากำลังสำนักงาน ป.ป.ช.



ที่มา : สำนักงาน ป.ป.ช., 2565.

## 2. หน้าที่และอำนาจของสำนักงาน ป.ป.ช.

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 141 และ 142 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน ป.ป.ช.” เป็นส่วนราชการและมีฐานะเป็นนิติบุคคลรับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

1. รับผิดชอบงานธุรการ และดำเนินการเพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. บรรลุภารกิจ และหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้และกฎหมายอื่น
2. อำนวยความสะดวก ประสานงาน ให้ความร่วมมือ ส่งเสริม และสนับสนุนการ ปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และกรรมการ
3. ประสานงานและให้ความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
4. ดำเนินการหรือจัดให้มีการรวบรวม วิเคราะห์ ศึกษาวิจัย และเผยแพร่ข้อมูลและความรู้เกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบและอันตรายของการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน
5. ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนรวมตัวกันเพื่อมีส่วนร่วมในการรณรงค์ให้ความรู้ต่อต้านหรือชี้เบาะแส ตามกลไกที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดตามมาตรา 33
6. เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าพนักงานของรัฐ หรือภาคเอกชนเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
7. จัดทำระบบสารสนเทศของข้อมูลเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในระหว่างการดำเนินการของคณะกรรมการป.ป.ช. ซึ่งอย่างน้อยต้องระบุผู้รับผิดชอบและความคืบหน้าของการดำเนินการของแต่ละเรื่อง เพื่อกรรมการจะได้ตรวจสอบได้ตลอดเวลา
8. ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย และตามที่กฎหมายบัญญัติและได้มีประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่อง การแบ่งส่วนราชการและหน้าที่และอำนาจของส่วนราชการในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2565

**แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการมีมติไม่ชี้มูลให้ข้อกล่าวหาตกไป และการกันผู้ถูกกล่าวหาเป็นพยาน**

### 1. บทบาทและหน้าที่ของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา

องค์กรอัยการ เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในฐานะผู้แตกต่างและว่าต่างให้แก่รัฐ เนื่องจากคดีอาญานั้นเป็นคดีที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของส่วนรวม ในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีนั้น จะต้องมีการนำตัวผู้ต้องหาหรือผู้ที่ตกเป็นจำเลยเข้ามาในกระบวนการดังกล่าว ดังนั้นการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการจึงมีความสำคัญต่อในการอำนวยความสะดวกและอาจเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิของผู้ที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือผู้ที่ตกเป็นจำเลยอีกด้วย จึงจำเป็นจะต้องศึกษาถึงแนวคิด วัตถุประสงค์ที่แท้จริงและความเป็นมาของการก่อตั้งองค์กรอัยการ

#### 1.1 ที่มาความหมายและความสำคัญของพนักงานอัยการ

อัยการ กำเนิดในสาธารณรัฐฝรั่งเศส ซึ่งเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ ลายลักษณ์อักษร (Civil Law System) อีกทั้งยังเป็นประเทศแรกที่ทำประมวลกฎหมาย ภายหลังจากการปฏิวัติฝรั่งเศสเมื่อปลายศตวรรษที่ 18 องค์การอัยการไม่เคยมีมาก่อนในประวัติศาสตร์ จึงทำให้การก่อตั้งองค์การอัยการขึ้นมาของสาธารณรัฐฝรั่งเศสนั้นมีความเป็นเอกลักษณ์ โดยการก่อตั้ง องค์การอัยการเป็นผลพวงของความไม่เป็นธรรมในกระบวนการสอบสวน ฟ้องร้อง และการตัดสิน คดีอาญาในฝรั่งเศสก่อนเกิดการปฏิวัติ ดำเนินการโดยองค์กรเพียงองค์กรเดียว (นियะดา อภิปรัชญาพงศ์, 2558 : 18) ด้วยการปฏิบัติเช่นนี้จึงก่อให้เกิดอคติกับผู้ถูกกล่าวหาและใช้มาตรการการทรมาน เพื่อให้ ผู้ถูกกล่าวหาให้การรับสารภาพ ผู้ถูกกล่าวหาจึงมีฐานะเป็น “กรรม” ในคดี (Object) (ปิยะฉัตร ผังสุวรรณดำรง, 2554 : 6)

องค์การอัยการถูกก่อตั้งขึ้นมาให้มีลักษณะที่เป็นองค์กรกึ่งตุลาการ (Quasi-judicial) มีหน้าที่อำนวยความยุติธรรมของฝ่ายบริหารให้ขึ้นก่อนก่อนฟ้องคดีอาญา องค์กรที่ตั้งขึ้นมา ใหม่นี้มาจากตำแหน่ง “Procureur du roi” หรือ “Counsel of the King” ซึ่งเป็นที่ปรึกษาทาง กฎหมายแก่พระมหากษัตริย์ที่มีอยู่ในขณะนั้น และปรับปรุงโดยการแต่งตั้งให้มีฐานะเป็นตุลาการ (Magistrat) โดยเป็นสถาบันอิสระจากศาลและอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของรัฐบาลซึ่งเป็นฝ่าย บริหาร หลังจากนั้นข้าราชการอัยการมิได้ทำหน้าที่ดูแลผลประโยชน์ทางทรัพย์สินของ พระมหากษัตริย์อีกต่อไป (ธนิต สุนทรขจิต, 2546 : 12) องค์การอัยการนั้นถูกก่อตั้งเพื่อให้สอดคล้อง และรองรับกับระบบการดำเนินคดีอาญาแบบกล่าวหา (Inquisitorial System) ที่ใช้มาเป็นเวลานาน เพื่อเป็นการลดการใช้อำนาจโดยปราศจากความเป็นธรรมและหลักเกณฑ์ต่อผู้กล่าวหา โดยองค์กร อัยการนั้นมีอิสระที่จะปฏิบัติหน้าที่ได้ด้วยความเที่ยงธรรมโดยปราศจากการแทรกแซงหรือแรงกดดัน จากฝ่ายบริหาร (นियะดา อภิปรัชญาพงศ์, 2558 : 19) องค์การอัยการจึงมีหน้าที่รับผิดชอบในส่วนของ การสอบสวน ฟ้องร้อง นอกจากนี้ยังให้สิทธิแก่ผู้ถูกกล่าวหา (ผู้ต้องหาหรือจำเลย) เพื่อให้โอกาส แก่ข้อหาและต่อสู้คดีได้ด้วย การให้สิทธิต่างๆ แล้ว ยังเป็นเหตุให้ผู้ถูกกล่าวหาพ้นสภาพการเป็นวัตถุ แห่งการซักฟอกและกลายเป็น “ประธานแห่งคดี” (Subject) (ธนิต สุนทรขจิต, 2546 : 14)

กรมอัยการของไทย ถูกก่อตั้งขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว โดยประเทศไทยได้นำระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมมาจากต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศกลุ่มตะวันตก เป็นการนำแนวความคิดกระบวนการยุติธรรมระบบกล่าวหาของ ประเทศอังกฤษมาปรับใช้อย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งประเทศอังกฤษเองก็ได้นำหลักการฟ้องคดีอาญา โดยมี พนักงานอัยการเป็นตัวแทนของรัฐมาจากสาธารณรัฐฝรั่งเศสเช่นเดียวกัน เมื่อประมาณปี ค.ศ. 1897 โดยตั้งตำแหน่ง Director of Public Prosecution หรือ D.P.P. ขึ้น เพื่อฟ้องคดีที่มีโทษสูงถึงระดับ ประหารชีวิตหรือคดีที่สำคัญมีข้อยุ่งยาก หรืออาจแทรกแซงการดำเนินคดีอาญาของราษฎรได้

คำว่า “พนักงานอัยการ” ปรากฏขึ้นในกฎหมายลายลักษณ์อักษรเป็นครั้งแรก อยู่ในพระธรรมนูญศาลหัวเมือง รัตนโกสินทร์ศก ร.ศ. 114 (พ.ศ. 2438) ดังความตามมาตรา 25 ที่ว่า “ข้าหลวงเทศาภิบาล เมื่อได้รับอนุญาตจากกระทรวงยุติธรรมแล้ว มีอำนาจหน้าที่จะตั้ง พนักงาน อัยการ สำหรับเป็นทนายแผ่นดินฟ้องคดีที่มีโทษหลวงในมณฑลนั้นๆ” (นियะดา อภิปรัชญาพงศ์, 2558 : 20) ดังนั้นไทยจึงรับแนวคิดนี้มาใช้ในช่วง ร.ศ. 115 และเรียกคดีสำคัญยี่งนี้ว่า “คดีมีโทษ



หลวง” เช่น คดีกบฏ คดีปลอมแปลงเงินตรา เป็นต้น และคดีอาญาอื่นๆ นั้น ยังให้ราษฎรฟ้องคดีด้วยตนเองต่อไป (กุลพล พลวัน, 2563 : ออนไลน์)

โดยพนักงานอัยการในยุคแรกสังกัดกองกลางกระทรวงยุติธรรม ในปีถัดมาได้มีการยกระดับฐานะขึ้นเป็นกรมอัยการ และในปี พ.ศ. 2465 ได้ถูกโอนไปยังกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงยุติธรรมมีหน้าที่เพียงเป็นกระทรวงตุลาการศาล ต่อมาในปี พ.ศ. 2534 กรมอัยการได้แยกตัวออกจากกระทรวงมหาดไทยไปเป็นหน่วยงานอิสระโดยขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และใช้ชื่อใหม่ว่า สำนักงานอัยการสูงสุด โดยมีผู้บังคับบัญชาสูงสุดของหน่วยงาน คือ อัยการสูงสุด

ภายหลังมีการตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ขึ้น ซึ่งมีผลให้เกิดการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมของประเทศไทย จึงทำให้สำนักงานอัยการสูงสุด ถูกโอนไปขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมแทน ในปี พุทธศักราช 2549 คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขได้ยึดอำนาจการปกครอง จากรัฐบาลและยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2549 โดยมีการแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ขณะนั้นสำนักงานอัยการสูงสุดมีแนวคิดว่าจะ นอกจากพนักงานอัยการจะมีอำนาจและหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญา คดีแพ่ง และคดีปกครองตามกฎหมายต่างๆ แล้ว พนักงานอัยการยังมีอำนาจและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ โดยอัยการสูงสุดมีอำนาจดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้นพนักงานอัยการและสำนักงานอัยการสูงสุดจึงควรมีความเป็นอิสระโดยเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ไม่ควรเป็นส่วนราชการที่อยู่ในกำกับของฝ่ายบริหาร สำนักงานอัยการสูงสุดจึงได้เสนอให้มีองค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ (นิยะดา อภิปรัชญาพงศ์, 2558 : 22)

ปัจจุบันนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 255 ซึ่งมีผลบังคับใช้บังคับเมื่อ 24 สิงหาคม 2550 กำหนดให้องค์กรอัยการมีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น โดยอัยการสูงสุดเป็นผู้บังคับบัญชา (วิฑูรย์ เชื้ออำไพ, 2552 : 11)

## 1.2 บทบาทของพนักงานอัยการ

แม้ว่าบทบาทของพนักงานอัยการที่พบเห็นบ่อยครั้งคือการเป็นโจทก์ในคดีอาญา แต่มีเชื่อว่าพนักงานอัยการจะมีบทบาทหน้าที่เพียงเท่านี้ หากแต่พนักงานอัยการยังมีหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐทางแพ่งและพาณิชย์อีกด้วย กับทั้งมีภารกิจในการช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน (วิฑูรย์ เชื้ออำไพ, 2552 : 11)

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 (2) กำหนดว่า “ในคดีอาญา พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่น ซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด หรือพนักงานอัยการ” โดยบทบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญตรงกับพระราชบัญญัติพนักงานอัยการ พ.ศ. 2498 มาตรา 11 (1) ซึ่งกำหนดว่า “ในคดีอาญา พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาและกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของกรมอัยการหรือพนักงานอัยการ” เป็นต้น

ในขณะที่เดียวกันพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ ฉบับใหม่ก็มี การบัญญัติหลักกฎหมายใหม่เพิ่มขึ้นมา เช่น เรื่องอำนาจและหน้าที่สอบสวน คดีอาญาของ พนักงานอัยการตามมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ซึ่งกำหนดว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีอำนาจและ หน้าที่ในการสอบสวนคดีอาญา ซึ่งมีใช้การร่วมสอบสวนกับพนักงานสอบสวน หรือร่วมทำสำนวน สอบสวนกับพนักงานสอบสวน ให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ในการสอบสวนเช่นเดียวกับ พนักงานสอบสวน

ทั้งนี้ให้พนักงานอัยการเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตรวจชั้นผู้ใหญ่ มีอำนาจ และหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยในการค้น การจับ และการคุมขัง อาจร่วมกับเจ้าพนักงานตำรวจ หรือเจ้าพนักงานอื่น หรือแจ้งให้เจ้าพนักงานตำรวจ หรือเจ้าพนักงานอื่น ดำเนินการก็ได้ เป็นต้น พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ถูกจัดเป็น กฎหมาย วิธีสับัญญัติ (Adjective Law) ซึ่งกำหนดโครงสร้างและรูปแบบขององค์กรอัยการ อำนาจ หน้าที่และความสัมพันธ์ของคณะกรรมการอัยการ (ก.อ.) อัยการสูงสุด พนักงานอัยการ สำนักงาน อัยการสูงสุด ที่มุ่งรักษาผลประโยชน์ของรัฐและสาธารณะ ขณะเดียวกันพระราชบัญญัติดังกล่าวยังมี เจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชน อันอาจถูกกระทบจากการใช้ อำนาจขององค์กรอัยการซึ่งรวมถึงพนักงานอัยการไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม ทั้งประสงค์ให้องค์กร อัยการและพนักงานอัยการได้ตระหนักถึงการปฏิบัติหน้าที่แห่งตน ซึ่งต้องอยู่ภายในกรอบของ กฎหมายที่บัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น และอยู่บนพื้นฐานแห่งความถูกต้องสุจริต เพื่อจุดมุ่งหมายสูงสุด คือให้บริการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน

สำหรับบทบาทของอัยการนั้น สามารถศึกษาได้จากลักษณะงานของอัยการ ในระบบอัยการซึ่งมีอยู่ 3 ประการที่สำคัญ คือ (ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ, 2552 : 8)

1. อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้อง ในประเทศต่างๆ ที่ยึดถือระบบ อัยการที่สมบูรณ์ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น หรือ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ถือว่าการสอบสวนและ การฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกัน ไม่อาจแยกจากกันได้ และต้องอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของ องค์กรอัยการเท่านั้น ทั้งยังมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาได้อย่างกว้างขวางโดยสามารถรับคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษได้เองแล้วดำเนินการสอบสวนหรือเข้าควบคุมการสอบสวนของตำรวจ หรือสั่งการแก่ ตำรวจตามที่เห็นสมควร

2. อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาในศาล เมื่อได้ฟ้องคดีอาญาต่อศาลแล้ว อัยการต้องนำพยานหลักฐานเข้าสืบและกระทำการอื่นๆ เท่าที่เห็นสมควรเพื่อค้นหาความจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อให้ศาลพิจารณาจนกระทั่งศาลมีคำพิพากษา โดยมีวัตถุประสงค์ให้ผู้ฝ่าฝืนได้รับโทษและเป็นโทษที่เหมาะสมกับความผิดด้วย ขณะเดียวกันอัยการ ก็มีหน้าที่พิทักษ์ผลประโยชน์ของจำเลยด้วย มิใช่แต่เฉพาะประโยชน์ของผู้เสียหายเท่านั้น (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ, 2547) หน้าที่ของอัยการที่ถูกต้องจึงไม่ใช่หน้าที่ฟ้องบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่า กระทำความผิดเพื่อให้ศาลลงโทษเท่านั้น แต่ยังมีหน้าที่รักษาความเป็นธรรมแก่จำเลยในการพิจารณา คดีอาญาของศาลอีกด้วย ซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่อัยการในการรักษาความเป็นธรรมในการดำเนินคดีอาญา ทุกเรื่อง

3. อำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล ในระบบอัยการที่สมบูรณ์ อัยการยังมีหน้าที่บังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาที่ถึงที่สุด รวมตลอดถึงการวินิจฉัยสั่งการอันเกี่ยวกับการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาที่ถึงที่สุดนั้นด้วย ตั้งแต่โทษปรับจนถึงประหารชีวิต เช่น ในประเทศญี่ปุ่น กรณีประหารชีวิต อัยการ ผู้ช่วยอัยการ และพัศดีหรือตัวแทนต้องอยู่ร่วมด้วยในการประหารชีวิตนักโทษ โดยผู้ช่วยอัยการต้องออกหนังสือรับรองว่า การประหารชีวิตได้ดำเนินไปโดยเรียบร้อยแล้วและต้องมีตราประทับอัยการและพัศดีอยู่ด้วย (ชนิญญา (รัชรี) ชัยสุวรรณ, 2526 : 10)

จึงเห็นได้ว่า องค์กรอัยการเป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่มีบทบาทในการอำนวยความยุติธรรมในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ตามรัฐธรรมนูญกำหนด การคุ้มครองและการรักษาผลประโยชน์ของประชาชนตามที่กฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนด การคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน การเป็นทนายความให้แก่หน่วยงานของรัฐ ในทางคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครอง (นิยะดา อภิรัชญาพงศ์, 2558 : 28)

## 2. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา

การดำเนินคดีอาญา (Criminal Proceedings) เป็นกระบวนการการบังคับใช้กฎหมายอาญา โดยองค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา อันประกอบด้วยพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ ศาล ทนายความ ราชทัณฑ์ สถานพินิจและคุ้มครอง ตลอดจนสหวิชาชีพอื่นๆ เช่น นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ แพทย์ เป็นต้น ปฏิบัติหน้าที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างเป็นระบบเพื่อทำให้เกิดความสมดุลทางกฎหมายและบังเกิดความสงบสุขขึ้นในสังคม การดำเนินคดีอาญามีวัตถุประสงค์เพื่อค้นหาความจริง (Search of Truth) หรือตรวจสอบความจริง (Examination) ในคดีอาญา เพื่อชี้ขาดตัดสินคดี เพื่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคม อีกทั้งยังส่งผลให้เกิดความสงบเรียบร้อย (Social Peace and Public Order) ในสังคม (มานะ เผาะช่วย, 2556 : 14)

### รูปแบบของการดำเนินคดีอาญา

รูปแบบการดำเนินคดีอาญาหรือการฟ้องคดีอาญาในแต่ละประเทศและในแต่ละยุคสมัยอาจมีความคล้ายหรือต่างกันอยู่บ้าง แต่หากจัดประเภทแล้วก็สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ ได้แก่

1. การดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย (Private Prosecution) เป็นการดำเนินคดีอาญาดั้งเดิม ในยุคซึ่งยังไม่มีแบ่งแยกคดีแพ่งและคดีอาญาออกจากกัน (คณิต ฅ นคร, 2540 : 34) กล่าวคือ ในสังคมดั้งเดิมนั้น การระงับข้อพิพาทมิได้แยกออกเป็นแพ่งหรืออาญา และดำเนินการการโดยเอกชนด้วยตนเอง ซึ่งมีลักษณะเป็นการแก้แค้นระหว่างบุคคล กลุ่ม หรือเผ่าพันธุ์ (ณรงค์ ใจหาญ, 2544 : 31) ซึ่งตามประวัติศาสตร์ในสมัยโบราณของแต่ละประเทศทั่วโลกล้วนถือกันว่าการควบคุมอาชญากรรมเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับเอกชนผู้ถูกระบุชร้าย (ชนิญญา (รัชรี) ชัยสุวรรณ, 2526 : 3) เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการลงโทษทางอาญาในสมัยนั้นได้กระทำลงเพื่อแก้แค้นทดแทนความอาชญาบาปบาปกันเป็นส่วนตัว การดำเนินคดีอาญาในยุคดั้งเดิมนี้อาจ จึงเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหาย ดังนั้นหลักการดำเนินคดีอาญาโดยผู้เสียหายนั้นจึงมีอยู่ว่า “เอกชนทุกคน

มีหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยและควบคุมอาชญากรรมในสังคม” (จิตติ เจริญฉ่ำ, 2531 : 7) โดยศาลจะวางตัวเป็นคนกลางซึ่งขาดอคติเพราะถือว่าเป็นการต่อสู้ของเอกชนต่อเอกชนด้วยกันเท่านั้น (ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ, 2552 : 25)

2. การดำเนินคดีอาญาโดยประชาชน (Popular Prosecution) เป็นการดำเนินคดีที่ใช้อยู่ในประทศอังกฤษ โดยมีหลักการว่า “พลเมืองทุกคนมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องช่วยกันอารังรักษากฎหมายและระเบียบของบ้านเมือง” กล่าวคือ ประชาชนทุกคนเป็นหน่วยหนึ่งของรัฐ ถ้ามีการกระทำผิดอาญาเกิดขึ้น ทุกคนจะมีส่วนร่วมได้เสียเกี่ยวข้องอยู่ด้วย ถือว่าหน้าที่ป้องกันคดีอาญาเป็นของประชาชน ไม่ว่าผู้ใดก็เป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาได้ (ชนินญา (รัชรี) ชัยสุวรรณ, 2526 : 3) เอกชนทุกคนจึงมีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้ ทั้งนี้โดยไม่ต้องคำนึงว่าจะเป็นผู้เสียหายที่แท้จริงหรือไม่นั่นเอง (ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ, 2552 : 26)

3. การดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) เป็นหลักการดำเนินคดีอาญาที่เกิดขึ้นใหม่ (คณิต ณ นคร, 2540 : 37) โดยยึดหลักในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและประชาชนเป็นหลัก โดยมอบอำนาจการรักษาความสงบเรียบร้อยให้เป็นหน้าที่ของรัฐ ไม่ใช่ของเอกชนผู้เสียหายแต่ละคนหรือประชาชนทั่วไป (ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ, 2552 : 26) หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐจะถือว่าการกระทำผิดทางอาญาก่อให้เกิดความเสียหายต่อสังคมและรัฐ ดังนั้นรัฐเท่านั้นจึงเป็นผู้เสียหาย ถือว่ารัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย ทำให้เอกชนไม่มีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้ด้วยตนเอง (ปนิธาน มาลากุล ณ อยุธยา, 2552 : 31) ดังนั้น เมื่อมีความผิดอาญาเกิดขึ้นรัฐจึงจัดให้มีองค์กรของรัฐเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น โดยมีอัยการและตำรวจเป็นผู้ทำหน้าที่ค้นหาความจริงดังกล่าว และอัยการจะเป็นเจ้าพนักงานหลักในการดำเนินคดีอาญาชั้นสอบสวนฟ้องร้อง อย่างไรก็ตาม รัฐไม่ได้ผูกขาดการดำเนินคดีอาญาไว้แต่เพียงผู้เดียว แม้แต่ในประเทศที่ถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐโดยเคร่งครัดก็มีการผ่อนคลายเป็นเอกชนฟ้องคดีได้บ้างเช่นกัน แต่จะมีการจำกัดประเภทและฐานความผิดไว้ (คณิต ณ นคร, 2540 : 38)

กล่าวโดยสรุป การดำเนินคดีอาญาผู้ที่เข้ามาดำเนินคดี ไม่ว่าจะบุคคลใดผู้เสียหาย ประชาชน หรือ รัฐก็ตาม สิ่งที่สำคัญ คือต้องอำนวยความสะดวกอย่างเสมอภาคกันโดยไม่เลือกปฏิบัติว่าบุคคลที่เข้ามาจะมีสถานะเช่นไร เนื่องจากบุคคลทุกคนมีสิทธิที่จะได้รับความเสมอภาคอย่างเท่าเทียมกันในการเข้ามาสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดังนั้นไม่สมควรให้ความสำคัญกับการดำเนินคดีอาญาในกรณีใดกรณีหนึ่ง เช่น ให้เอกสิทธิหรือให้ความสำคัญกับการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐมากกว่ากรณีที่ผู้เสียหายที่เข้ามาดำเนินคดีอาญาเองเป็นต้น

### 3. หลักการดำเนินคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ

โดยทั่วไปแล้วอัยการจะมีหลักการดำเนินคดีอาญาอยู่ 2 ระบบ คือ หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) กับหลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) ส่วนประเทศไทยจะใช้หลักการใดก็ขึ้นอยู่กับนโยบายและกฎหมายของประเทศนั้นๆ

1. หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย (Legality Principle) ในประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายมีหลักอยู่ว่า เมื่อมีการกระทำผิดอาญาเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการสอบสวน โดยไม่คำนึงว่าจะมีการร้องทุกข์กล่าวโทษหรือไม่ และเมื่อสอบสวนเสร็จแล้วถ้าอัยการเห็นว่ามีความผิดควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดกฎหมายจริง อัยการต้องยื่นฟ้องคดีต่อศาล

เสมอ ซึ่งถือว่าเป็นหลักประกันแห่งความเสมอภาคตามกฎหมาย ทั้งป้องกันมิให้เกิดการใช้อิทธิพลที่มีชอบด้วยความยุติธรรมต่อการฟ้องคดีของอัยการ และเมื่ออัยการฟ้องคดีอาญาต่อศาลแล้วจะถอนฟ้องมิได้ เพราะถือว่าคดีอยู่ในอำนาจของศาลแล้ว ซึ่งแสดงถึง “หลักเปลี่ยนแปลงไม่ได้” (Immutabilitatsprinzip) ที่ถือเป็นหลักประกันของหลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย

เมื่อพิจารณาในแนวคิดในทางทฤษฎีทางอาญาแล้ว หลักการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายเป็นทำนองเดียวกับความคิดในทางแก้แค้น หลักการดำเนินคดีอาญาโดยเด็ดขาด หรือหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมายมีศาลเป็นองค์กรหลัก ศาลมีอำนาจและบทบาทตั้งแต่ชั้นสอบสวน ตรวจสอบและวินิจฉัยสั่งคดี มีศาลสอบสวน (Investigation Magistrate) ทำหน้าที่ควบคุมการสอบสวนอย่างใกล้ชิด โดยพนักงานสอบสวนต้องรายงานความคืบหน้าของการสอบสวนคดีทุกระยะ การจับและการตรวจค้นจะกระทำต่อเมื่อมีหมายศาลเท่านั้น ประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี สาธารณรัฐอิตาลี ราชาอาณาจักรสเปน เซกโกสลาเวีย โปแลนด์ กรีซ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มประเทศคอมมิวนิสต์ ฯลฯ เป็นต้น

2. หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ (Opportunity Principle) หลักการนี้เป็นการสั่งคดีไปตามความเหมาะสม สามารถปรับเปลี่ยนไปตามข้อเท็จจริงและเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในแต่ละคดีได้ มีความยืดหยุ่นสูง และตามนโยบายรัฐในขณะนั้น อัยการจะใช้หลักการวินิจฉัยไปตามดุลพินิจว่า ผู้ต้องหาในคดีได้กระทำความผิดหรือไม่ จึงสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องต่อไป ซึ่งมีหลักการที่แตกต่างจากหลักการฟ้องคดีอาญาตามกฎหมาย (คณิต ณ นคร, 2540 : 38) กล่าวคือ ถือว่าการดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย (Law enforcement) เป็นภารกิจและความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารทั้งสิ้น

ส่วนฝ่ายตุลาการนั้นถือว่าเป็นอำนาจว่าด้วยการวินิจฉัยคดี (Adjudication) ซึ่งมีเนื้อหาเป็นคนละส่วนกับการบังคับใช้กฎหมาย กล่าวคือ ฝ่ายศาลจะต้องพิพากษาคดีโดยปรับข้อเท็จจริงเข้ากับบทกฎหมายซึ่งเป็นการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมาย แต่ในการวินิจฉัยรับฟังข้อเท็จจริงตลอดจนการกำหนดโทษของผู้กระทำความผิดจะอยู่ในอำนาจดุลพินิจของศาลที่จะวินิจฉัย (มรุตสันต์ โสรรัตน์, 2558 : 9-10)

การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการนั้นต้องใช้อย่างระมัดระวัง ดุลพินิจนั้นไม่ได้มีอันตรายอยู่ในตัวเองแต่อันตรายของดุลพินิจนั้นอยู่ที่ตัวผู้ใช้ดุลพินิจกล่าวคือตัวพนักงานอัยการนั้นว่าจะใช้ดุลพินิจอย่างไร หากเลือกใช้ดุลพินิจไม่ถูกต้องดุลพินิจนั้นก็ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม และยิ่งก่อให้เกิดผลเสียหายต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณา ดังนั้นเมื่อมีการเปิดช่องของกฎหมายให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องคดีได้แล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบควบคุมให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปในขอบเขตที่เหมาะสมไม่เป็นไปตามอำเภอใจด้วย (มรุตสันต์ โสรรัตน์, 2558 : 10-11)

ในประเทศที่ใช้หลักการฟ้องคดีอาญาตามดุลพินิจนั้น ไม่มีกฎหมายบัญญัติบังคับว่า เมื่อพนักงานอัยการมีเหตุควรเชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดกฎหมายพนักงานอัยการจะต้องยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แต่เปิดโอกาสให้ใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องได้เมื่อมีเหตุผลสมควร (กุลพล พลวัน, 2520 : 22-23) จึงอาจเรียกหลักการเช่นนี้ว่าเป็นที่มาแห่งอำนาจการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการตามปกติ แต่ก็ทำให้พนักงานอัยการมีความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น

#### 4. หลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องและสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ

การให้นิยามคำว่าดุลพินิจนั้นมีอย่างมากมายและหลากหลายซึ่งแตกต่างกัน แต่ไม่ว่าในทางปฏิบัตินั้นจะมีมากมายอย่างไร หากนาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาดุลพินิจทั้งหมดมาแยกพิจารณาแล้ว ความหมายของดุลพินิจมีอยู่เพียง 3 ประการเท่านั้น คือ (มรุตสันต์ โสรรัตน์, 2558 : 10-11)

ประการแรก ค้นหาข้อเท็จจริง (Find facts)

ประการที่สอง ปรับข้อเท็จจริงเข้ากับหลักกฎหมาย (Applies Law)

ประการที่สาม พิจารณาเกี่ยวกับพฤติการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องภายหลังจากที่ทราบข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายแล้ว (Decides what is desirable in the circumstances after the facts and the law are known)

องค์ประกอบสามประการนี้รวมกันเรียกว่า “พฤติกรรมแห่งดุลพินิจ” ซึ่งเป็นสิ่งแสดงถึงการมีอยู่ของดุลพินิจในแต่ละเรื่องแต่ละกรณี ดุลพินิจมีความสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องเติมเต็มกฎหมาย เนื่องด้วยบางครั้งอาจมีกรณีที่กฎหมายไม่สามารถกำหนดกฎเกณฑ์แก่กรณีนั้นๆ ได้ จำเป็นต้องเปิดช่องให้มีดุลพินิจเพื่อช่วยให้ความยุติธรรมเป็นรายกรณีหรือเฉพาะบุคคลไป (มรุตสันต์ โสรรัตน์, 2558 : 11)

1. หลักเกณฑ์ในการสั่งฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ ในการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการนั้น อัยการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาโดยถือว่าเป็นอำนาจ “กึ่งตุลาการ” การสั่งคดีของอัยการจึงไม่จำต้องผูกพันกับความเห็นทางคดีของพนักงานสอบสวนที่เสนอมาพร้อมสำนวนอัยการมีอำนาจในการวินิจฉัยหรือคำสั่งทางคดีโดยอิสระปราศจากการแทรกแซงทั้งจากภายในและภายนอกองค์กร อนึ่งการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการในประเทศไทยเป็นไปตามกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 กับทั้งยังมีอำนาจตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาอัยการ พ.ศ. 2563 ให้อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการสั่งคดีอาญาของอัยการไว้ แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยได้ใช้หลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ ซึ่งอำนาจดังกล่าวเป็นทั้งอำนาจตามกฎหมายและอำนาจดุลพินิจสามารถแบ่งแยกออกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

การสั่งฟ้องคดีอาญาเป็นการสั่งชี้ขาดว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา และไม่มีเหตุที่ผู้ต้องหาไม่ควรถูกจับกุม กับทั้งไม่มีเหตุที่ไม่ควรฟ้องผู้ต้องหานั้น และเมื่ออัยการได้สั่งฟ้องแล้ว อัยการก็จะฟ้องหรือดำเนินการเพื่อให้ได้ตัวมาฟ้องต่อไปในการสั่งฟ้องคดีอาญาจะไม่ค่อยมีปัญหาในเรื่องหลักเกณฑ์การสั่งคดีมากนัก ขอเพียงข้อเท็จจริงมีการครบองค์ประกอบความผิด อัยการก็สามารถสรุปความเห็นสั่งฟ้องคดีได้เลย ซึ่งโดยทั่วไปมักสรุปความเห็นว่า “คดีมีหลักฐานพอฟ้อง เห็นควรสั่งฟ้อง” โดยคำว่าหลักฐานพอฟ้องนั้นหมายความว่า เมื่อได้พิจารณาพยานหลักฐาน

ประกอบด้วยข้อกฎหมายแล้วมีเหตุควรเชื่อว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำผิดและพยานหลักฐานนั้น มีเพียงพอสำหรับพิสูจน์ความผิดของผู้นั้นในศาลเพื่อให้ศาลลงโทษตามฟ้องการสั่งฟ้องคดีอาญานั้น อัยการจะต้องคำนึงถึงแง่พยานหลักฐานและกฎหมายเป็นสำคัญ จะสั่งฟ้องโดยอาศัยเพียงมีเหตุควร เชื่อว่าผู้ต้องหาได้กระทำผิดกฎหมายอย่างเดียวโดยไม่สนใจความเพียงพอของพยานหลักฐานอันเป็นการ ผูกพันทางจิตใจของผู้สั่งฟ้องฝ่ายเดียวว่าผู้ต้องหาได้กระทำผิดกฎหมายตามข้อกล่าวหาไม่ได้ การสั่งคดี เช่นนั้นมีแต่จะทำให้คดีรกรงศาล สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายรัฐในการดำเนินคดี เสียเวลาทุกฝ่าย ทั้งที่คดี นั้นเป็นที่ชัดเจนว่า โอกาสที่ศาลจะยกฟ้องจำเลยมีสูงมากเนื่องด้วยคดีมีพยานหลักฐานเบาบาง และ ส่งผลกระทบต่อภาพลักษณ์ขององค์กรอัยการต่อสายตาคนทั่วไปว่าเป็นองค์กรที่ดื้อรั้นในการเอาผิด แก่บุคคลและทำงานไม่มีประสิทธิภาพ (สุจินต์ ทิมสุวรรณ, 2525 : 99-100)

2. หลักเกณฑ์ในการสั่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการ การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาการ สั่งไม่ฟ้อง เป็นการสั่งชี้ขาดอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

2.1 ชี้ขาดว่าการกระทำของผู้ต้องหาไม่มีความผิดอาญา

2.2 ชี้ขาดว่าฟังไม่ได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำผิดตามที่กล่าวหา

2.3 ชี้ขาดว่าฟังได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวหา แต่มีเหตุตาม กฎหมายที่ผู้ต้องหาไม่ควรถูกต้องรับโทษ

2.4 ชี้ขาดว่าฟังได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด และไม่มีเหตุตามกฎหมาย ที่ผู้ต้องหาไม่ควรถูกต้องรับโทษ แต่มีเหตุที่ไม่ควรฟ้องผู้ต้องหานั้น

อนึ่งการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญายังอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

1. การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่ไม่มีมูล เป็นการพิจารณาเงื่อนไขในการสอบสวน ตามลำดับขั้นตอนดังนี้

1.1 พิจารณาเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดี หรือเงื่อนไขไต่สวนคดีก่อน ถ้าพบว่า กรณีมีเงื่อนไขไต่สวนคดี เช่น สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ อาญา มาตรา 39 อัยการต้องสั่งระงับการดำเนินคดีเพราะเหตุนี้

1.2 ถ้าไม่มีเงื่อนไขไต่สวนคดี ก็ให้พิจารณาว่าการกระทำที่กล่าวหาเป็น ความผิดต่อกฎหมายหรือไม่ ถ้าเห็นว่าไม่เป็นความผิดต่อกฎหมาย ก็ต้องสั่งไม่ฟ้องตามข้อกฎหมาย

1.3 ถ้ามีการกระทำที่เป็นความผิดต่อกฎหมาย แต่ผู้ต้องหาไม่ได้เป็นผู้กระทำก็ ต้องสั่งไม่ฟ้องตามข้อเท็จจริง

1.4 หากเห็นว่ามีการกระทำที่ผิดต่อกฎหมายและเห็นว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำ ความผิด ต้องวินิจฉัยต่อไปว่าพยานหลักฐานเพียงพอแก่การพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาหรือไม่

ถ้าเห็นว่าไม่เพียงพอก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา

2. การสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูล มีผู้ให้ความเห็นว่ากรณีของการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา ที่มีมูลนั้น ถือเป็นการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาโดยแท้ เพราะอัยการสามารถมีความเห็นเป็นอื่นได้ แม้กรณีแห่งคดีจะเข้าหลักเกณฑ์ที่ต้องสั่งฟ้องก็ตาม (ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ, 2552 : 75-77) ผิดกับ การสั่งฟ้องคดีอาญาที่ไม่มีมูลที่จะเป็นกรณีที่ใช้หลักเกณฑ์การวินิจฉัยเดียวกันกับการสั่งฟ้อง คือ พิจารณามีพยานหลักฐานเพียงพอหรือการกระทำครบองค์ประกอบความผิดหรือไม่ หากไม่ เพียงพอก็ต้องสั่งไม่ฟ้องจึงไม่ใช่การใช้ดุลพินิจในการสั่งแต่อย่างใด

สำหรับหลักเกณฑ์ที่อัยการจะนำมาพิจารณาประกอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลนั้น ในประเทศไทยเนื่องจากใช้ระบบการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ ทำให้บางคนก็แม้ปรากฏว่าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมายและมีพยานหลักฐานเพียงพอว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด แต่อัยการก็อาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาได้ แต่ทั้งนี้จะต้องมีเหตุผลอันสมควรในอันที่จะสั่งไม่ฟ้องด้วย ซึ่งระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญา อัยการ พ.ศ. 2563 ข้อ 81 ถึงข้อ 87 ประกอบกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องไว้ ในข้อ ข้อ 5 – ข้อ 11 และระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 ก็ได้บัญญัติกำหนดเหตุผลอันควรที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหาไว้

ดังที่กล่าวมานั้น ดุลพินิจไม่ได้มีอันตรายอยู่ในตัวเอง แต่อันตรายของดุลพินิจซึ่งเป็นโทษมหันต์อยู่ที่ตัวของผู้ใช้ดุลพินิจว่าจะใช้ดุลพินิจอย่างไร เพื่อให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมที่สุด (มรุตสันต์ โสรรัตน์, 2558 : 12)

### 5. บทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการมีมติไม่ชี้มูลให้ข้อกล่าวหาตกไปและการกันผู้ถูกกล่าวหาเป็นพยาน

ข้อกฎหมายเบื้องต้นเกี่ยวกับอำนาจไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 อันประกอบไปด้วย

(1) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่ หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว



(4) ใต้วงเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(5) หน้าที่และอำนาจอื่นตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือกฎหมายอื่น

จากบทบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่า อำนาจใต้วงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยหลักจะเป็นการใต้วงผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม แต่ทั้งนี้อาจมีบางกรณีที่ไม่ใช่เจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้กระทำความผิด หรือในบางกรณีเจ้าพนักงานของรัฐได้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมก็อยู่ในอำนาจใต้วงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

#### 5.1 อำนาจใต้วงของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 (1) (2) และ (4) ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการใต้วงไว้สามประการ ดังนี้

(1) ใต้วงและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(2) ใต้วงและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(3) ใต้วงเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จากอำนาจใต้วงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในสามประการดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการใต้วงกรณีเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้กระทำความผิดและในกรณีอื่น

5.2 อำนาจใต้วงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้กระทำความผิด

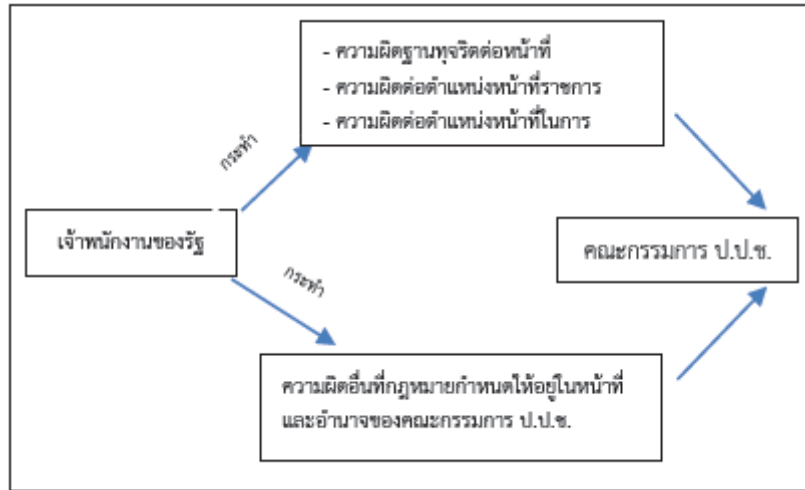
เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 สามารถแยกองค์ประกอบเรื่องกล่าวหาที่อยู่ในอำนาจใต้วงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้กระทำความผิด ได้ดังนี้

1. ผู้กระทำความผิดต้องเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ
2. กระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แก่

2.1 กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

2.2 ความผิดอื่นที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่น กฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

แผนภาพที่ 2 - 3 แผนผังอำนาจการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีเจ้าพนักงานของรัฐผู้กระทำความผิด



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, 2562.

### 5.3 อำนาจไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีอื่น

1. กรณีตามมาตรา 28 (4) กฎหมายกำหนดให้แม้เจ้าพนักงานของรัฐจะมีได้เป็นผู้กระทำความผิด แต่หากกระทำความผิดดังต่อไปนี้ ก็อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาทิ ความผิดท้ายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่น ความผิดฐานขัดขวางกระบวนการยุติธรรมตามมาตรา 177 ความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 178 และมาตรา 179 ความผิดฐานเปิดเผยข้อความข้อเท็จจริงหรือข้อมูลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ เป็นต้น (มาตรา 28 (4))

2. กรณีตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนเจ้าพนักงานของรัฐบุคคลใดแล้วปรากฏว่ามีตัวการผู้ให้ ผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ หรือนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงานของรัฐนั้น เพื่อจูงใจให้กระทำการไม่กระทำการหรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย แม้ตัวการ ผู้ใช้สนับสนุนดังกล่าวจะมีใช้เจ้าพนักงานของรัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจไต่สวนตัวการ ผู้ให้ ผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ (มาตรา 30 วรรคแรก) และรวมถึงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศด้วย (มาตรา 176)

3. กรณีตามมาตรา 30 วรรคสอง ซึ่งเป็นกรณีเจ้าพนักงานของรัฐกระทำความผิดเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบทตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 90 หากบทใดบทหนึ่งเป็นฐานความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แม้บทอื่นจะมีใช้ฐานความผิดที่อยู่ใน

อำนาจไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ยังมีอำนาจไต่สวนเจ้าพนักงานของรัฐดังกล่าวในทุกฐานความผิด (มาตรา 30 วรรคสอง)

4. กรณีตามมาตรา 30 วรรคสอง ซึ่งเป็นกรณีเจ้าพนักงานของรัฐกระทำ ความผิดหลายกรรมต่างกัน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 91 หากกรรมใดกรรมหนึ่งอยู่ใน หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากความผิดของกรรมการต่างๆ มีความเกี่ยวข้องกัน และต้องดำเนินการในคราวเดียวกัน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจไต่สวนเจ้าพนักงานของรัฐ ดังกล่าวในความผิดทุกกรรม (มาตรา 30 วรรคสอง)

## หลักการสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ และ ป.ป.ช.

### 1. หลักการสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ

1.1 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 พนักงานอัยการมีอิสระในการสั่งคดีและปฏิบัติหน้าที่โดยเที่ยงธรรม ซึ่งหลักการนี้ได้ปฏิบัติ รับรองไว้ทั้งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และกฎหมายว่าด้วยองค์กรอัยการและ พนักงานอัยการ ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 “มาตรา 255 พนักงานอัยการ มีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ และตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของ พนักงานอัยการและกฎหมายอื่น พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม ฯลฯ”

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 “มาตรา 21 พนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและตาม กฎหมายโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์ แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติหรือต่อผลประโยชน์ อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของ ก.อ. ให้เน้นความในวรรคสอง มาใช้บังคับกับกรณีที่พนักงานอัยการไม่ยื่นคำร้องไม่อุทธรณ์ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอน อุทธรณ์ และถอนฎีกาด้วยอนุโลม”

1.2 คุณพินิจของพนักงานอัยการโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ย่อมได้รับการคุ้มครอง

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 24 ได้บัญญัติรับรองคุณพินิจของพนักงานอัยการที่ปฏิบัติหน้าที่ไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมเอาไว้ ซึ่งรวมถึงการสั่งไม่ฟ้องคดีที่ไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะเอาไว้ ดังนี้

“มาตรา 22 คุณพินิจของพนักงานอัยการ ในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติ หน้าที่ตามมาตรา 21 ซึ่งได้แสดงเหตุผลอันสมควรประกอบแล้ว ย่อมได้รับความคุ้มครอง”

สรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ตามมาตรา 255 กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้

และตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการและกฎหมายอื่นและพนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม เป็นต้น

### 1.3 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ

ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการนั้น นอกจากจะต้องปฏิบัติหน้าที่ไปตามอำนาจหน้าที่ตามที่มีกฎหมายบัญญัติรับรองไว้โดยชัดเจน ยังต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรมด้วยดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 ดังนี้ (ตระกูล วินิจฉัยภาค, ม.ป.ป. : 9 - 15)

“มาตรา 8 การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรอัยการต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและหลักนิติธรรม”

อำนาจหน้าที่สำคัญของพนักงานอัยการดังที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 และกฎหมายอื่นๆ อาจจำแนกออกเป็น 4 ประการได้ดังนี้

1. อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา
2. อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ
3. อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน
4. อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

#### 1.3.1 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา

การอำนวยความยุติธรรมทางอาญาเป็นหน้าที่สำคัญและเป็นหน้าที่หลักของพนักงานอัยการโดยในกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้น พนักงานอัยการเป็นทนายแผ่นดิน และเป็นตัวแทนของแผ่นดินในการตรวจสอบ และค้นหาความจริงในคดีอาญา การควบคุมการดำเนินคดีอาญาของรัฐ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนและเพื่อประโยชน์ส่วนรวม พนักงานอัยการมีหน้าที่ในการพิจารณาสำนวนการสอบสวนของพนักงานสอบสวน เพื่อพิจารณาสั่งคดีว่าจะดำเนินคดีอาญาในศาลที่มีอำนาจกับผู้ต้องหาหรือไม่ และในข้อหาใด พนักงานอัยการมีหน้าที่ในการนำเสนอพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาต่อศาล และให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษที่เหมาะสมกับการกระทำความผิด พนักงานอัยการมีหน้าที่ในการพิจารณาว่า คำพิพากษาของศาลชอบด้วยกฎหมายและเหตุผลหรือไม่ และหากเห็นว่าคำพิพากษาของศาลนั้นไม่ชอบไว้ว่าด้วยเหตุใด พนักงานอัยการอาจยื่นอุทธรณ์หรือฎีกาคำพิพากษาดังกล่าวเพื่อให้ศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์หรือฎีกาได้ทบทวนคำพิพากษาของศาลดังกล่าว ซึ่งอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นไปตามมาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 (2) (พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553) และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานอกจากนี้ พนักงานอัยการยังมีอำนาจสอบสวนหรือร่วมทำการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนตามที่กฎหมายบัญญัติ

เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในการอำนวยความยุติธรรมทางอาญาให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม สำนักงานอัยการได้กำหนดแนวทางให้พนักงานอัยการปฏิบัติ ดังนี้ (ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 5)

(1) พนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมทางอาญาด้วยความรวดเร็ว เท่าเทียมกันและเป็นธรรม กับทั้งต้องกระทำให้เป็นที่ยึดถือศรัทธาแก่ประชาชน ทั้งนี้ ความรวดเร็วดังกล่าวจะต้องคำนึงถึงความรอบคอบ และจะต้องพยายามมิให้เป็นการกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่เกี่ยวข้องโดยไม่จำเป็น เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการย่อมมีผลเป็นการกระทบกระเทือนสิทธิของผู้ต้องหา และผู้เสียหายอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในขณะที่พนักงานอัยการมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้เสียหายที่ได้รับความกระทบกระเทือนจากการกระทำของผู้กระทำผิด การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาย่อมมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ต้องหาหรือจำเลยด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยถูกคุมขังอยู่ พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาดำเนินคดีโดยเร็วเป็นพิเศษ (ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ข้อ 8)

(2) พนักงานอัยการเป็นตัวแทนของรัฐในการตรวจสอบ และค้นหาความจริงในคดีอาญา การควบคุมการดำเนินคดีอาญาของรัฐ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเพื่อประโยชน์ส่วนรวม

(3) ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาและจำเลย ให้พนักงานอัยการจะต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนสิทธิและเสรีภาพของบุคคลดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่นด้วย ส่วนบุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายและพยาน พนักงานอัยการพึงให้ความคุ้มครองและการปฏิบัติที่เหมาะสมตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

### 1.3.2 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ

อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ เป็นภารกิจหน้าที่ของพนักงานอัยการสำคัญมาตั้งแต่การก่อตั้งองค์กรอัยการในยุคก่อตั้ง เมื่อรัฐบาลหรือฝ่ายปกครองดำเนินการอย่างไร ในอำนาจหน้าที่แล้วเกิดเป็นข้อพิพาทขึ้นกับเอกชน ไม่ว่าจะในฐานะที่เป็นผู้ได้รับความเสียหาย หรือก่อให้เกิดความเสียหาย ไม่ว่าจะในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา หรือในการดำเนินการกระบวนการอนุญาโตตุลาการย่อมอยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ ในฐานะทนายแผ่นดินที่จะรับดำเนินการให้รวมถึงหน้าที่ในการให้คำปรึกษากฎหมายแก่รัฐบาลหรือฝ่ายปกครองในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายด้วย อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐจึงอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) การรับว่าต่างแก่ต่างคดีแพ่งและคดีปกครองในศาล และในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการ

พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล หรือ

ในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง (พระราชบัญญัติองค์การและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 ข้อ 3) สำหรับหน่วยงานของรัฐประเภทอื่นนอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้ว (เช่น ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ) หรือกรณีนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐแต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น ก็อาจร้องขอให้พนักงานอัยการว่าต่างหรือแก้ต่างได้เช่นกัน ซึ่งในกรณีนี้เป็นดุลพินิจของพนักงานอัยการที่จะพิจารณารับว่าต่างหรือแก้ต่างให้ตามที่เห็นสมควร (พระราชบัญญัติองค์การและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 ข้อ 5)

นอกจากนี้ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไป ตามหน้าที่ในคดีแพ่งหรือคดีปกครองในศาล รวมถึงราษฎรถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการ อาจร้องขอให้พนักงานอัยการแก้ต่างให้ได้ ซึ่งเป็นดุลพินิจของพนักงานอัยการที่จะพิจารณารับว่าต่างหรือแก้ต่างให้ตามที่เห็นสมควร (พระราชบัญญัติองค์การและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 ข้อ 4)

#### (2) การแก้ต่างคดีอาญา

กรณีที่พนักงานอัยการจะรับแก้ต่างในคดีอาญาให้ได้นั้น เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ รวมถึงราษฎรที่ถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการอาจร้องขอให้พนักงานอัยการแก้ต่างคดีอาญาให้ พนักงานอัยการมีดุลพินิจที่จะพิจารณารับแก้ต่างให้ตามที่เห็นสมควร กรณีที่พนักงานอัยการจะไม่รับแก้ต่างให้ เช่น กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกดำเนินคดีอาญาโดยมีพนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้อง ดังนี้ พนักงานอัยการจะไม่รับแก้ต่างให้แม้ว่าจะเป็นพนักงานอัยการคนละคนกับที่เป็นโจทก์ก็ตาม (พระราชบัญญัติองค์การและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 ข้อ 3)

(3) การให้คำปรึกษา และตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่ รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ

หน้าที่ในการให้คำปรึกษาและตรวจร่างสัญญานั้น กำหนดให้เป็น อำนาจหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด โดยสำนักงานอัยการสูงสุดมีอำนาจหน้าที่ในการให้ คำปรึกษาหารือทางกฎหมาย และตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่รัฐบาลและ หน่วยงานของรัฐ นอกจากนี้ สำนักงานอัยการสูงสุดอาจให้คำปรึกษาหารือทางกฎหมาย และตรวจ ร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่นิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ได้มีพระราชบัญญัติ หรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นได้ตามที่เห็นสมควร โดยในการตรวจร่างสัญญาดังกล่าว ให้สำนักงาน อัยการสูงสุดมีหน้าที่รักษาประโยชน์ของรัฐ มีหน้าที่รายงานรัฐบาล หรือหน่วยงานของรัฐที่เป็น คู่สัญญาให้ทราบถึงข้อที่ควรปรับปรุงหรือแก้ไขให้สมบูรณ์ข้อเสียเปรียบหรือข้อที่อาจก่อให้เกิดความ เสียหายแก่รัฐ (พระราชบัญญัติองค์การและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 23)

#### (4) หน้าที่อื่นๆ

ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ เช่น การบังคับคดีอาญาเฉพาะใน ส่วนของการยึดทรัพย์สินค้าปรับตามคำพิพากษา (พระราชบัญญัติองค์การและพนักงาน อัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14(7)) การบังคับคดีกรณีผู้ต้องหาหรือจำเลยผิดสัญญาประกันต่อศาล (พระราชบัญญัติองค์การและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14(8)) หน้าที่เกี่ยวกับการ บังคับคดีแพ่งหรือบังคับคดีปกครองแทนรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐ (พระราชบัญญัติองค์การและ พนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 23(4))

1.3.3 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของ ประชาชน

บทบาทหน้าที่การเป็นทนายแผ่นดินนั้น มิได้หมายถึงการยืนอยู่ฝั่ง เดียวกับฝ่ายรัฐและยืนอยู่ฝั่งตรงข้ามกับประชาชน แต่พนักงานอัยการยังมีหน้าที่สำคัญในการคุ้มครอง สิทธิและเสรีภาพของประชาชนด้วย โดยอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพของประชาชนในส่วนกลางอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือ ทางกฎหมายแก่ประชาชน และในส่วนภูมิภาคอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานอัยการพิเศษฝ่าย คุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายภาค และสำนักงานอัยการคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือ ทางกฎหมายและการบังคับคดีจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิ มนุษยชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและผลประโยชน์ของประชาชน การให้ความช่วยเหลือทาง กฎหมาย การเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชนและความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนระหว่งประเทศ และรับผิดชอบการดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านอุรรณคดี การให้ความช่วยเหลือ ทางกฎหมาย และการเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคแก่ประชาชน

1.3.4 อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 นอกจากจะ กำหนดให้องค์การอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญแล้ว ยังกำหนดบทบาทหน้าที่ของพนักงานอัยการ ไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งได้แก่อำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) หน้าที่ของพนักงานอัยการในการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ในชีวิตและร่างกายตามมาตรา 32 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดย ในกรณีที่มีการกระทำซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย พนักงานอัยการมีสิทธิร้อง ต่อศาล เพื่อให้สั่งระงับหรือเพิกถอนการกระทำเช่นว่านั้น รวมทั้งจะกำหนดวิธีการตามสมควรหรือ การเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยก็ได้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 32)

(2) หน้าที่ของอัยการสูงสุดที่เกี่ยวกับสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ส่วนที่ 13 ได้บัญญัติสิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา 68 ซึ่งตามบทบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่าบุคคลจะใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการ ปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญนี้ หรือเพื่อให้

ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มิได้ และกำหนดให้อัยการสูงสุดมีบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบข้อเท็จจริงและยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยสั่งการให้เลิกการกระทำดังกล่าวได้

(3) หน้าที่ของพนักงานอัยการในการให้ความช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามมาตรา 236 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 โดยในการปฏิบัติหน้าที่ คณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถร้องขอให้พนักงานอัยการดำเนินการใดๆ เพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การสืบสวน สอบสวน หรือวินิจฉัยชี้ขาด ทั้งนี้ กิจกรรมที่ขอให้พนักงานอัยการช่วยเหลือนั้น จะต้องเป็นกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการและจะต้องไม่เป็นการกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการโดยอิสระและเที่ยงธรรมด้วย

(4) หน้าที่ของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 262 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ในกรณีที่ปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติภายหลังจากพ้นตำแหน่งหรือตาย โดยได้กำหนดให้ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งเอกสารทั้งหมดที่มีอยู่พร้อมทั้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญาต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดิน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 262)

(5) หน้าที่ของอัยการสูงสุดในการฟ้องคดีกับบุคคลผู้ถูกถอดถอนหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามมาตรา 272 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 272) และมาตรา 276 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 276) แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

## 2. หลักการสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของ ป.ป.ช.

หลักการสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของ ป.ป.ช. มีขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้

2.1 ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และการไต่สวนข้อเท็จจริง

ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และการไต่สวนข้อเท็จจริง

1. กรณีรับไว้ดำเนินการ และออกเลขเรื่องกล่าวหาแล้ว ผู้อำนวยการสำนักไต่สวน/สำนักงาน ป.ป.ช.ประจำจังหวัด มอบหมายเรื่องให้พนักงานไต่สวนเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน โดยมีระยะเวลาดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 180 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่องกล่าวหา หากดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายใน 180 วัน ให้ขอขยายระยะเวลาต่อผู้อำนวยการได้ไม่เกิน 90 วัน หากเกินกำหนดระยะเวลาดังกล่าวแล้ว ให้เสนอต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือบุคคลหรือคณะบุคคลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย เพื่อขยาย



ระยะเวลาได้อีกไม่เกิน 90 วัน ทั้งนี้ หากขยายระยะเวลาทั้งสองครั้งแล้วยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ให้เสนอเหตุผลและความจำเป็นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาว่ามีมติตามที่เห็นสมควรต่อไป

2. เมื่อจัดทำรายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จสิ้นแล้ว เสนอเรื่องให้คณะอนุกรรมการกลั่นกรองเรื่องกล่าวหาประจำสำนักไต่สวน/ประจำภาคพิจารณารายงานการแสวงหาข้อเท็จจริงฯ และจัดทำบัญชีเสนอเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเพื่อมีมติ

3. กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่รับไว้ดำเนินการ สำนักไต่สวน/สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดจัดทำหนังสือแจ้งผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ผู้กล่าวหาทราบ

4. กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติรับไว้ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง พนักงานไต่สวนผู้รับผิดชอบดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. 2555 ต่อไป

5. เมื่อดำเนินการแล้วเสร็จ เสนอสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณา

6. กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางวินัย พนักงานไต่สวนผู้รับผิดชอบจะต้องส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนของผู้ถูกกล่าวหา ดำเนินการทางวินัยตามกฎหมาย กฎข้อบังคับหรือระเบียบที่ใช้บังคับกับผู้ถูกกล่าวหา

7. กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดทางอาญา พนักงานไต่สวนผู้รับผิดชอบจะส่งสำนวนให้อัยการสูงสุด เพื่อดำเนินการต่อไป

8. กรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติให้ข้อกล่าวหาตกไป พนักงานไต่สวนผู้รับผิดชอบ จัดทำหนังสือแจ้งผลการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ผู้กล่าวหา และผู้ถูกกล่าวหาทราบ

2.2 ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการตรวจรับคำกล่าวหา ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจรับคำกล่าวหา การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2560

1. ผู้กล่าวหา/ ยื่นเรื่องร้องเรียนด้วยตนเอง หรือส่งทางไปรษณีย์  
2. สำนักบริหารงานกลาง ลงทะเบียนรับหนังสือภายนอก พร้อมทั้งสแกนคำร้องและเอกสารสำคัญ

3. กรณีที่ผู้กล่าวหายื่นคำร้องด้วยตนเอง สำนักบริหารงานกลาง จะออกไปรับเอกสารให้กับผู้กล่าวหาเพื่อใช้ในการติดตามเรื่องร้องเรียน

4. สำนักบริหารงานกลาง ส่งเรื่องให้สำนักไต่สวน/สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด

5. สำนักไตสวน/สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ลงทะเบียนรับหนังสือตรวจสอบเรื่องเดิมว่าซ้ำหรือไม่ หากมีเรื่องซ้ำ มอบหมายให้เจ้าหน้าที่เพื่อรวมดำเนินการ กรณีไม่มีเรื่องซ้ำจะออกเลขตรวจรับคำกล่าวหาแล้วมอบหมายให้เจ้าหน้าที่พิจารณาตรวจรับคำกล่าวหา

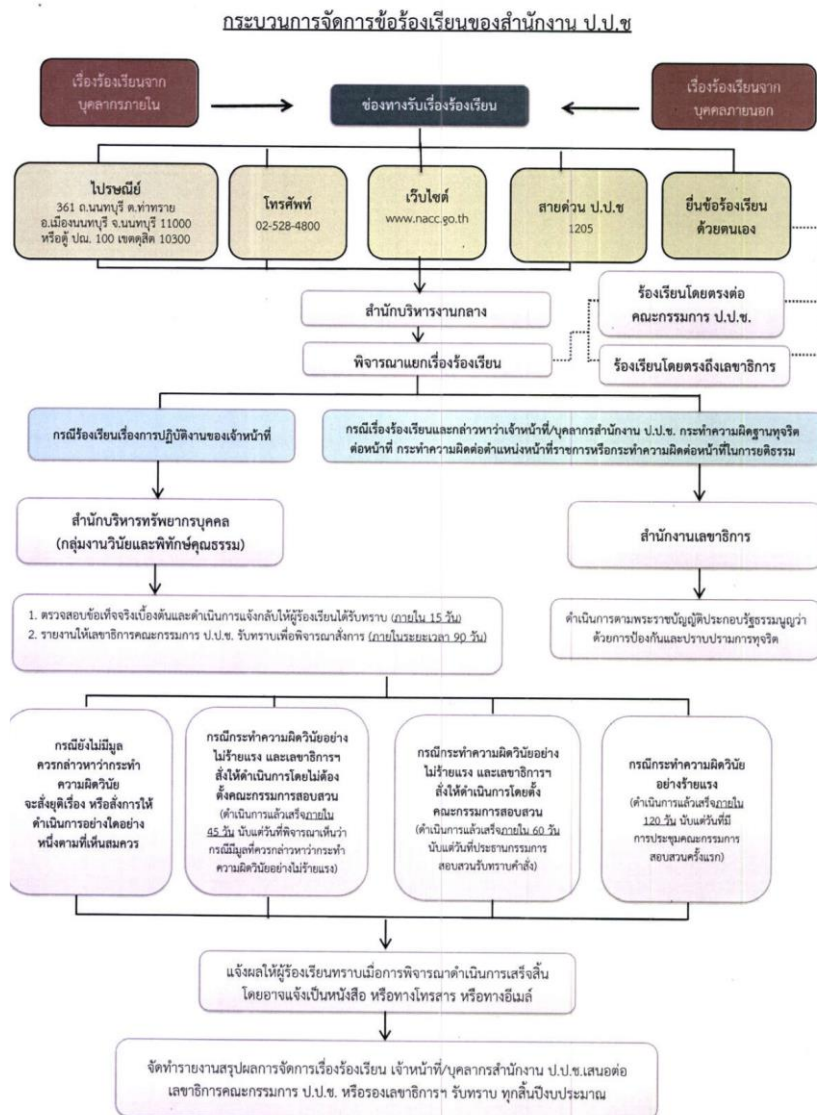
6. เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ตรวจรับคำกล่าวหา จะต้องดำเนินการตรวจรับคำกล่าวหาให้แล้วเสร็จเสนอผู้อำนวยการสำนัก ภายใน 15 วัน และผู้อำนวยการสำนัก พิจารณาสรุปผลการตรวจรับคำกล่าวหา พร้อมให้ความเห็นภายใน 15 วัน รวมระยะเวลาในการตรวจรับคำกล่าวหาจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 30 วัน นับแต่วันที่สำนักไตสวน/สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัดลงทะเบียนรับเรื่อง

7. กรณีเห็นว่า คำกล่าวหาถูกต้องครบถ้วน และอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ออกเลขเรื่องกล่าวหาเพื่อดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงฯ ต่อไป

8. กรณีเห็นว่า คำกล่าวหาไม่ถูกต้อง ครบถ้วน หรือไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้แจ้งผลการพิจารณาให้ผู้กล่าวหาทราบ พร้อมทั้งอาจส่งคำกล่าวหาให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการต่อไป

2.3 แนวปฏิบัติในการจัดการเรื่องร้องเรียนเจ้าหน้าที่/บุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช.

แผนภาพที่ 2 - 4 แสดงกระบวนการจัดการข้อร้องเรียนของสำนักงาน ป.ป.ช.



ที่มา : สำนักงาน ป.ป.ช., 2565.

## อำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการ และ ป.ป.ช. ตามกรอบของกฎหมาย

### 1. หน้าที่สำนักงานอัยการสูงสุด

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 23 กำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดนอกจากมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการและงานวิชาการเพื่อสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานอัยการแล้ว ให้อำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

1. ให้ความช่วยเหลือประชาชนในการดำเนินการทางกฎหมายรวมตลอดทั้งในการคุ้มครองป้องกันสิทธิและเสรีภาพของประชาชนและการให้ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชน
2. ให้คำปรึกษาและตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ
3. ให้คำปรึกษา และตรวจร่างสัญญาหรือเอกสารทางกฎหมายให้แก่นิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐแต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้น ทั้งนี้ ตามที่เห็นควร
4. ดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับคดีแพ่ง หรือคดีปกครองแทนรัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งพนักงานอัยการได้รับดำเนินคดีให้
5. ดำเนินการตามที่คณะรัฐมนตรีร้องขอเว้นแต่การดำเนินการนั้นจะขัดต่องานในหน้าที่หรืออำนาจทำให้ขัดต่อความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ
6. ดำเนินการเกี่ยวกับการฝึกอบรมเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาข้าราชการฝ่ายอัยการ
7. ให้ความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการอำนวยความสะดวก การรักษาผลประโยชน์ของรัฐและประชาชน
8. ติดต่อและประสานงานกับองค์กรหรือหน่วยงานต่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด
9. ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการหรือสำนักงานอัยการสูงสุด

### 2. อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการ

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. อำนาจและหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ
2. ในคดีอาญา มีอำนาจและหน้าที่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

3. ในคดีแพ่ง หรือคดีปกครอง มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐบาล หน่วยงานของรัฐที่เป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคในศาล หรือในกระบวนการทางอนุญาโตตุลาการทั้งปวง กับมีอำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายอื่นซึ่งบัญญัติว่าเป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการ

4. ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือคดีอาญา ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำไปตามหน้าที่ที่ดี หรือในคดีแพ่งหรือคดีอาญาที่ราษฎรผู้หนึ่งผู้ใดถูกฟ้องในเรื่องการที่ได้กระทำตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งได้สั่งการโดยชอบด้วยกฎหมายหรือเข้าร่วมหรือช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำการในหน้าที่ราชการที่ดี เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับแก้ต่างให้ก็ได้

5. ในคดีแพ่ง คดีปกครอง หรือกรณีในข้อพิพาทที่ต้องดำเนินการทางอนุญาโตตุลาการที่หน่วยงานของรัฐซึ่งมิได้กล่าวใน (3) หรือนิติบุคคลซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ แต่ได้มีพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นเป็นคู่กรณีและมีใช้กรณีที่เป็นข้อพิพาทกับรัฐบาลหรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง เมื่อเห็นสมควรพนักงานอัยการจะรับว่าต่างหรือแก้ต่างให้ก็ได้

6. ในคดีที่ราษฎรฟ้องเองไม่ได้โดยกฎหมายห้าม เมื่อเห็นควรพนักงานอัยการมีอำนาจเป็นโจทก์ได้

7. ดำเนินการตามที่เห็นสมควรเกี่ยวกับการบังคับคดีอาญาเฉพาะในส่วนของการยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับตามคำพิพากษาในการนี้มิให้เรียกค่าค่าธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ

8. ในกรณีที่มีการผิดสัญญาประกันจำเลย หรือประกันรับสิ่งของไปดูแลรักษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีอำนาจและหน้าที่ดำเนินคดีในการบังคับให้เป็นไปตามสัญญานั้น ในการนี้มิให้เรียกค่าค่าธรรมเนียมจากพนักงานอัยการ

9. อำนาจและหน้าที่อื่นตาม ก.อ. ประกาศกำหนดหรือเห็นชอบเพื่อปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรี

10. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ

11. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุดตามที่ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุด

### 3. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและวิธีปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

#### 3.1 อำนาจหน้าที่และคุณสมบัติตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 232 บัญญัติว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติประกอบด้วยกรรมการ จำนวนเก้าคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งได้รับการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหา ผู้ซึ่งได้รับการสรรหาต้องเป็นผู้มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านกฎหมาย บัญชี เศรษฐศาสตร์ การบริหารราชการแผ่นดิน หรือการอื่นใด อันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และต้องมีคุณสมบัติอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ด้วย

(1) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีผู้พิพากษา อธิบดี

ศาลปกครองชั้นต้นตุลาการพระธรรมนูญหัวหน้าศาลทหารกลาง หรืออธิบดี อัยการมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(2) รับราชการหรือเคยรับราชการในตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีหรือหัวหน้าส่วน ราชการที่เทียบเท่ามาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(3) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของรัฐวิสาหกิจ หรือ หน่วยงานอื่นของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี

(4) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัยใน ประเทศไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปี และยังมีผลงานทางวิชาการเป็นที่ประจักษ์

(5) เป็นหรือเคยเป็นผู้ประกอบวิชาชีพที่มีกฎหมายรับรองการประกอบวิชาชีพ โดยประกอบวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่องมาเป็นเวลาไม่น้อยกว่ายี่สิบปีนับถึงวันที่ได้รับการ เสนอชื่อ และได้รับการรับรองการประกอบวิชาชีพจากองค์กรวิชาชีพนั้น

(6) เป็นผู้มีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ทางด้านการบริหาร การเงิน การคลัง การบัญชี หรือการบริหารกิจการวิสาหกิจในระดับไม่ต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงของบริษัท มหาชนจำกัดมาแล้วไม่น้อยกว่าสิบปี

(7) เคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งตาม (1) (2) (3) (4) หรือ (6) รวมกันไม่น้อยกว่าสิบปี

การนับระยะเวลาตามวรรคสอง ให้นับถึงวันที่ได้รับการเสนอชื่อหรือวันสมัคร เข้ารับการสรรหาแล้วแต่กรณีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 233 บัญญัติว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีวาระการดำรงตำแหน่งเจ็ดปีนับแต่วันที่ พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียวในระหว่างที่กรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระและยังไม่มีกรแต่งตั้งกรรมการแทนตำแหน่ง ที่ว่าง ให้กรรมการเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ เว้นแต่จะมีกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึงห้าคน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 234 บัญญัติว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(1) ใต้สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ หรือผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ใด มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง เพื่อดำเนินการต่อไปตามรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริต

(2) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐาน ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการ ยุติธรรมเพื่อดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต

(3) กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรง ตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และเจ้าหน้าที่ของรัฐยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ รวมทั้งตรวจสอบและเปิดเผยผลการตรวจสอบ

ทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลดังกล่าว ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(4) หน้าที่และอำนาจอื่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย

ในการปฏิบัติหน้าที่ตาม (1) (2) (3) ให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติที่จะต้องจัดให้มีมาตรการหรือแนวทางที่จะทำให้การปฏิบัติหน้าที่มีประสิทธิภาพ เกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม ในกรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มีใช่เป็นความผิดร้ายแรงหรือที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับหรือกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ของหน่วยธุรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการสอบสวนหรือไต่สวนเบื้องต้นตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็ได้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งนำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภา กรณีมีการร้องขอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา ตุลาการศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร รองอัยการสูงสุด ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงและผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

(2) ไต่สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งทำความเห็นส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กรณีมีผู้กล่าวหา ร้องเรียนให้ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาหรือข้าราชการการเมืองอื่นร้ายผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น และให้ใช้บังคับกับกรณีบุคคล ดังกล่าวหรือบุคคลอื่นเป็นตุลาการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนด้วย

(3) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(4) ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(5) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดตำแหน่งและชั้นหรือระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

(6) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี

(7) รายงานผลการตรวจสอบ และผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ทุกปี และนำรายงานนั้นออกพิมพ์เผยแพร่ต่อไป

(8) เสนอมาตรการ ความเห็น หรือข้อเสนอนั้นต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาล หรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(9) ดำเนินการให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ

(10) ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(11) ให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งเลขาธิการ

(12) แต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ได้รับมอบหมาย

(13) ดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติ หรือที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในชั้นนี้ได้แก่

(13.1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542

(13.2) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

(13.3) กฎหมายว่าด้วยการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี

### 3.2 อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้บัญญัติไว้ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) สั่งให้ข้าราชการพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไต่สวน ข้อเท็จจริง

(2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใดรวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆ ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัดเอกสาร

ทรัพย์สินหรือพยานหลักฐานอื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริงและหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(3) มีหนังสือให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่ การไต่สวนข้อเท็จจริง หรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

(4) วางระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงค่าเดินทางและค่าตอบแทนของพยานบุคคล และเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือเรื่องอื่นใดเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

(5) วางระเบียบเกี่ยวกับการจ่ายเงินสินบนตามมาตรา 28

(6) ออกระเบียบหรือประกาศเกี่ยวกับการบริหารทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นของสำนักงาน ป.ป.ช.

(7) ในการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดังต่อไปนี้

(7.1) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิด และเพื่อเอาตัวผู้กระทำความผิดมาฟ้องลงโทษ

(7.2) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อให้มีการจับ และควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิดหรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาเป็นมูล เพื่อส่งตัวไปยังพนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

(7.3) การปล่อยตัวผู้ถูกจับชั่วคราว

(8) ฟ้องคดีหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี แล้วแต่กรณี ดังนี้

(8.1) ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดได้แต่งตั้งคณะทำงานขึ้นพิจารณาแล้ว ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินคดีได้

(8.2) ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นอัยการสูงสุด

(9) มีอำนาจส่งเรื่องให้ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาสั่งพักราชการหรือพักงานเพื่อรอฟังผลการพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่ทางราชการหรือเป็นอุปสรรคในการไต่สวนข้อเท็จจริง

### 3.3 อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกฎหมายอื่น

1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดระยะเวลา 14 วัน นับแต่วันตั้งคณะทำงาน

2) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542 ในกรณีที่มีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีการกล่าวหาร้องเรียนว่าการดำเนินการซื้อการจ้าง การแลกเปลี่ยน การเช่า การจำหน่ายทรัพย์สิน การได้รับสัมปทาน หรือการ



ได้รับสิทธิใดๆ ของหน่วยงานของรัฐครั้งใด มีการกระทำอันเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจ ดังนี้

(1) แสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือพิสูจน์ความผิดและเพื่อเอาตัวผู้กระทำผิดมาฟ้องลงโทษ

(2) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างหน่วยงานของรัฐปฏิบัติภารกิจทั้งหลาย อันจำเป็นแก่การรวบรวมพยานหลักฐานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้อง จากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์ในการสอบสวน

(3) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือ สถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใดๆ ในระหว่าง พระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก หรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัดเอกสารทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใด ซึ่งเกี่ยวกับเรื่องที่ ทำการไต่สวนข้อเท็จจริง และหากดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(4) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมาย เพื่อให้มีการจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งระหว่างการไต่สวนข้อเท็จจริงปรากฏว่าเป็นผู้กระทำความผิด หรือเป็นผู้ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้อกล่าวหาไม่มูล เพื่อส่งตัวไปยังสำนักงานอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินการต่อไป

(5) ขอให้เจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานสอบสวนดำเนินการตามหมายของศาลที่ออกตาม (3) หรือ (4)

(6) กำหนดระเบียบโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเกี่ยวกับการสืบสวนและสอบสวนการกระทำผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และการประสานงานในการดำเนินคดีระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. พนักงานสอบสวน และพนักงานอัยการ

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ประธานกรรมการ และกรรมการ ป.ป.ช. เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานสอบสวน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจแต่งตั้งอนุกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ ในกรณีเช่นว่านี้ให้อนุกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงานการสอบสวนให้สำนักงานอัยการสูงสุดดำเนินคดีต่อไป การดำเนินการเกี่ยวกับการสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ให้ถือว่าบทบัญญัติที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวน ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

3) พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจดังนี้

ดำเนินการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้การจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรีเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยกำหนดประเภทของนิติบุคคลที่จะจัดการหุ้น กำหนดแบบสัญญาจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี

นอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ยังมีกฎหมายอื่นซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งกฎหมายต่างๆ ได้ให้อำนาจหน้าที่อย่างมีความสอดคล้องกันและไม่ได้ทำให้ทำงานซ้ำซ้อนกันแต่อย่างใด

### 3.4 การแสดงบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

การแสดงบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมีรากฐานมาจากศาสตร์ของวิชาต่อต้านการทุจริต (Anti-Corruption Study) ได้วางแนวทางควบคุมปัญหาการทุจริตไว้ 3 แนวทาง ได้แก่

- 1) แนวทางลดอำนาจผูกขาดของผู้ใช้อำนาจนั้น
- 2) แนวทางการลดการใช้ดุลยพินิจ
- 3) แนวทางสร้างความโปร่งใสและพัฒนากลไกสร้างความรับผิดชอบ

ซึ่งแนวทางทั้งสามนี้ ถูกนำไปพัฒนาและผลิตเป็นมาตรการหรือชุดนโยบายการต่อต้านทุจริต ซึ่งในทางสากลแล้ว แนวทางที่ 3 การสร้างความโปร่งใสและพัฒนากลไกสร้างความรับผิดชอบ (Enhancing transparency and accountability) เป็นแนวทางที่ถูกนำมาใช้แก้ปัญหาการทุจริตมากที่สุดมาตรการหนึ่งที่สอดคล้องกับแนวทางการสร้างความโปร่งใสและพัฒนากลไกสร้างความรับผิดชอบ คือ มาตรการด้านการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งนำไปสู่กลไกการตรวจสอบทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่รัฐทั้งที่เป็นข้าราชการการเมือง ข้าราชการการเมืองท้องถิ่นและข้าราชการประจำระดับสูง

ซึ่งกล่าวได้ว่า การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินนับเป็นหนึ่งในสามภารกิจงานสำคัญของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และสำนักงาน ป.ป.ช. นอกเหนือจากภารกิจด้านการป้องกันและภารกิจด้านปราบปรามการทุจริตตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่รัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้แก่ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนด มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง ทุก 3 ปีที่อยู่ในตำแหน่ง ทุกครั้งที่พ้นจาก

ตำแหน่งและทุกครั้งที่พ้นจากตำแหน่งมาแล้วเป็นเวลา 1 ปี นั้นเป็นมาตรการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554

การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินถือว่าเป็นหน้าที่เฉพาะตัวของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หากจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบภายในเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ อาจต้องพ้นจากตำแหน่งและห้ามดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 5 ปี และได้รับโทษทางอาญาอีกด้วย (จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ)

ทั้งนี้ ในส่วนการดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและของเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2554 หมวด 3 มาตรา 32 ถึงมาตรา 42 ได้บัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้มีหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องและควมมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินในบทบาทการตรวจสอบทรัพย์สินของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. นับเป็นบทบาทสำคัญเพราะนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา นักการเมืองระดับสูงหลายคนต่างถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดว่าจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน หนี้สิน และเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ เช่น

1) ในปี พ.ศ. 2543 เป็นต้นมา มีนักการเมืองระดับสูงหลายคนที่ถูก คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิด กรณีจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ เช่น ปี พ.ศ. 2543 พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ ถูกชี้มูลความผิดจาก คณะกรรมการ ป.ป.ช. และศาลรัฐธรรมนูญมีมติให้เว้นวรรคทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี ซึ่งในปีเดียวกันนั้น พันตำรวจโท (ยศในขณะนั้น) ทักษิณ ชินวัตร ก็ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดเช่นเดียวกัน แต่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้พ้นความผิด

2) ในปี พ.ศ. 2545 นายรักเกียรติ สุขธนะ อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลกรณีจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ

3) ในปี พ.ศ. 2551 นายยงยุทธ ตียะไพรัช อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลเรื่องจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ และท้ายที่สุดได้ถูกศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตัดสินให้เว้นวรรคทางการเมือง 5 ปี

ในแต่ละปี มีบัญชีนับหมื่นที่เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ต้องทำการตรวจสอบทรัพย์สินของผู้มีหน้าที่ต้องยื่นแสดง ซึ่งมาจากนักการเมือง ข้าราชการระดับสูง รวมถึงนักการเมืองท้องถิ่นการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินเป็นหน้าที่เฉพาะตัวของผู้มีหน้าที่ยื่นดังนั้น

(1) หากผู้ใดที่จงใจไม่ยื่น หรือ

(2) จงใจยื่นเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือ

(3) ปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบแล้ว

โทษที่ได้รับ คือ ต้องพ้นจากตำแหน่ง ห้ามดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลา 5 ปี และยังได้รับโทษทางอาญ่อีกด้วย (จำคุกไม่เกิน 6 เดือน หรือปรับไม่เกิน 10,000 บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ)

หลังจากที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งมีผลความผิดแล้ว เรื่องจะถูกส่งไปยังศาลเพื่อพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งในอดีตเมื่อครั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยซึ่งที่ผ่านมา มีการวินิจฉัยคดีสำคัญหลายคดี โดยเฉพาะการล้มพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ ที่ต้องเว้นวรรคทางการเมือง 5 ปี ฐานยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ

อย่างไรก็ดี หลังใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 คดีจึงไม่แจ้งบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือแสดงเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงนั้น กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องไปยังศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยแทนศาลรัฐธรรมนูญ

มาตรการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินนับเป็นมาตรการพื้นฐานที่สุดในการป้องกันการทุจริตที่มีเจตนาฉ้อโกงให้ผู้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐต้องแสดงความโปร่งใสด้วยการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของตนเองทั้งก่อนและหลังเข้ารับตำแหน่งสาธารณะเหล่านั้น

บุคคลที่เข้ามาใช้อำนาจรัฐ ไม่ว่าจะเข้ามาด้วยวิธีการใดก็ตาม ต้องตระหนักในเรื่องของความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์ ก่อนที่ท่านจะเรียกร้องความซื่อสัตย์สุจริตจากผู้อื่น ท่านต่างหากที่สมควรแสดงจุดยืนและความสุจริตใจที่เป็นรูปธรรม ด้วยพื้นฐานง่ายๆ คือ การเปิดเผยทรัพย์สินที่เรามีอยู่ หรือหนี้สินที่เรามีภาระผูกพัน เพื่อให้สังคมรับรู้ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐที่กฎหมายบัญญัติให้มีหน้าที่แสดงบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ก็พร้อมที่จะแสดงความโปร่งใส พร้อมจะถูกตรวจสอบ และพร้อมจะแสดงความรับผิดชอบทั้งทางกฎหมายและทางการเมืองด้วยเช่นกัน

## แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานได้แก่ ความหมายของการปฏิบัติงาน ความหมายของประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน และปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการปฏิบัติงาน ซึ่งขอนำเสนอต่อไปนี้

### 1. ความหมายของการปฏิบัติงาน

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2542 : 647) ให้ความหมายการปฏิบัติงาน หมายถึง การดำเนินการไปตามระเบียบแบบแผน เช่น ปฏิบัติราชการ การกระทำให้เกิดความชำนาญ กระทำตาม ประพฤติ ปฏิบัติต่อกัน รวมถึงกระทำตามหน้าที่

นันทิยา ชุมช่วย (2542 : 17) ให้ความหมายของการปฏิบัติงาน (Performance) หมายถึง การกระทำหรือพฤติกรรมในการปฏิบัติงาน การแสดงออกในหน้าที่บางสิ่งๆ ที่กระทำได้สำเร็จ

ศศิภาณจน์ กัณฑ์ธรรม (2549 : 8) ได้เสนอว่า การปฏิบัติงานของแต่ละบุคคลถูกกำหนด 3 ส่วนคือ

1. คุณลักษณะเฉพาะของบุคคล (Individual Attributes) แบ่งเป็น 3 กลุ่มลักษณะดังนี้

1.1 Demographic Characteristics เป็นลักษณะที่เกี่ยวกับอายุ เพศ เชื้อชาติ เผ่าพันธุ์

1.2 Competency Characteristics เป็นลักษณะเกี่ยวกับด้านความรู้ ความสามารถ ความถนัดและความชำนาญของบุคคล ซึ่งคุณลักษณะเหล่านี้จะได้อาจมาจากการศึกษาอบรม และจากการสั่งสมประสบการณ์ เป็นคุณลักษณะที่มีผลกระทบต่อระดับความสามารถในการปฏิบัติงาน

1.3 Psychological Characteristics เป็นคุณลักษณะทางด้านจิตวิทยา ได้แก่ ทักษะ ค่านิยม การรับรู้ในเรื่องต่างๆ รวมทั้งบุคลิกภาพของแต่ละบุคคลด้วย

2. ระดับความพยายามในการทำงาน (Work Effort) ซึ่งจะเกิดจากการมีแรงจูงใจในการทำงานซึ่งได้แก่ ความต้องการ แรงผลักดัน อารมณ์ ความรู้สึก ความสนใจ ความตั้งใจ รวมทั้งสิ่งจูงใจจุดประสงค์ ทักษะและค่านิยม เพราะคนที่มีแรงจูงใจในการทำงานสูงจะมีความพยายามในการที่จะอุทิศกำลังกายและกำลังใจให้แก่การทำงานมากกว่าผู้มีแรงจูงใจในการทำงานต่ำ

3. แรงสนับสนุนจากองค์กรหรือหน่วยงาน (Organizational Support) ได้แก่ ค่าตอบแทนความยุติธรรม การติดต่อสื่อสาร ความใจกว้างของผู้บริหาร และวิธีการมอบหมายซึ่งจะมีผลต่อกำลังใจของผู้ปฏิบัติ

สรุปได้ว่า การปฏิบัติงาน หมายถึง การกระทำตามระเบียบแบบแผน ตามหน้าที่ให้เกิดความชำนาญ ความรู้ ความเข้าใจ มีทัศนคติที่ดี มาเป็นองค์ประกอบในการแสดงออกถึงพฤติกรรมในการแก้ไขปัญหา

## 2. ความหมายของประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

ประสิทธิภาพ (Efficiency) มักมีความเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน ซึ่งถ้าจะกล่าวถึงประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน มักจะหมายถึง ผลการปฏิบัติงาน ซึ่งถือเป็นกิจกรรมอย่างหนึ่งที่มนุษย์ช่วยเปลี่ยนแปลงปัจจัยนำเข้าทรัพยากรต่างๆ ให้เป็นปัจจัยนำออกเช่น ในรูปของสินค้าและบริการให้เกิดประโยชน์แก่คน องค์กร สังคม และประเทศชาติ และมีนักวิชาการชาวไทยและชาวต่างประเทศได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

ประพันธ์ สุริหาร (2542 : 15) ได้ให้ความหมายของคำว่า “ประสิทธิภาพ” คือ การทำงานที่ต้องการให้ได้รับผลประโยชน์สูงสุด และการที่จะพิจารณาว่างานใดมีประสิทธิภาพหรือไม่นั้น พิจารณาได้จากผลงานที่ประหยัดเงิน ประหยัดเวลา และคนปฏิบัติงานมีความพอใจ

ทิพาวดี เมฆสุวรรณ (2548 : 2) กล่าวถึง ประสิทธิภาพในระบบราชการว่ามีความหมายรวมถึง ผลผลิตและประสิทธิภาพ โดยประสิทธิภาพเป็นสิ่งที่วัดได้หลายมิติตามแต่วัตถุประสงค์ที่ต้องการพิจารณา คือ

1. ประสิทธิภาพในมิติของค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนการผลิต (Input) ได้แก่ การใช้ทรัพยากรทั้งเงิน คน วัสดุ เทคโนโลยีที่มีอยู่อย่างประหยัด คุ่มค่า และเกิดการสูญเสียน้อยที่สุด
2. ประสิทธิภาพในมิติของกระบวนการบริหาร (Process) ได้แก่ การทำงานที่ถูกต้องได้มาตรฐาน รวดเร็ว และใช้เทคนิคที่สะดวกกว่าเดิม มีการวางแผนและการปฏิบัติงาน
3. ประสิทธิภาพในมิติของผลผลิตและผลลัพธ์ ได้แก่ การทำงานที่มีคุณภาพเกิดประโยชน์ต่อสังคม เกิดผลกำไร ทันทเวลา ผู้ปฏิบัติงานมีจิตสำนึกที่ดีต่อการทำงานและบริการเป็นที่พอใจของลูกค้าหรือผู้มารับบริการ

ความหมายของประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ในเชิงสังคมศาสตร์ หมายถึง ปัจจัยนำเข้าซึ่งพิจารณาถึง ความพยายาม ความพร้อม ความสามารถ ความคล่องแคล่วในการปฏิบัติงาน โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับผลที่ได้คือ ความพึงพอใจของผู้รับบริการหรือการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้

อัครเดช นนทะสุด (2551 : 17) ได้กล่าวไว้ว่า ประสิทธิภาพ (Efficiency) คือ ความสามารถในการบรรลุจุดมุ่งหมายที่ใช้ทรัพยากรต่ำสุด กล่าวคือ การใช้วิธีการ (Mean) ให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่สิ้นเปลืองน้อยที่สุด โดยมีเป้าหมาย (Goal) คือ ประสิทธิภาพหรือให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้สูงสุด การเพิ่มผลผลิต (Product) จะต้องใช้วิธีการ (Mean) ที่มีประสิทธิภาพ (Efficiency) เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย (Goal) หรือให้เกิดประสิทธิผล (Effectiveness)

ความหมายของประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานในเชิงเศรษฐศาสตร์หมายถึง การผลิตสินค้าหรือบริการให้ได้มากที่สุด โดยพิจารณาถึงการใช้ต้นทุนหรือปัจจัยการนำเข้าให้น้อยที่สุดและประหยัดเวลามากที่สุด

จงชัย สันติวงษ์ (2543 : 18) ได้ให้ความหมายของคำว่า ประสิทธิภาพ (Efficiency) คือ การสามารถสร้างผลงาน หรือผลสำเร็จออกมาโดยผลงานที่ได้คุณค่ามากกว่าทรัพยากรที่ใช้ไป กล่าวคือ สามารถผลิตได้เพิ่มสูงกว่าเดิมโดยที่ต้นทุนไม่เพิ่ม หรือไม่เช่นนั้นก็อาจเป็นว่าสามารถผลิตของทุกอย่างได้มากเหมือนเดิม แต่มีการใช้ต้นทุนน้อยลงกว่าเดิม

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544 : 1) ได้ให้ความหมายของประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานว่า หมายถึง การทำงานที่เป็นภารกิจประหยัดได้ผลงานรวดเร็ว คุ่มค่ากับทรัพยากรด้านการเงิน คน วัสดุ อุปกรณ์ ตลอดจนเทคโนโลยีที่มีอยู่ ดังนั้น ประสิทธิภาพ (Efficiency) ในความหมายเชิงระบบ จึงหมายถึง ส่วนต่างระหว่างการนำเข้า (Input) และผลผลิตที่ออกมา (Output) ซึ่งระบอบราชการไทยนั้น มักจะมีผู้กล่าวเสมอว่าไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากระบอบราชการเป็นแหล่งที่มีการใช้อำนาจเกินขอบเขต ไม่มีความยืดหยุ่น ขาดความริเริ่ม มีกฎระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีการทำงานที่ล่าช้า มีรายละเอียดมากเกินไป เป็นแหล่งที่ต้องใช้เงินงบประมาณเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุนี้ระบอบราชการจึงมีข้อเสียและข้อจำกัดมากมาย

รัตติกาล ทิพยมหิงษ์ (2545 : 3) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ประสิทธิภาพการทำงาน หมายถึง ความประหยัด ความมีประสิทธิภาพ และคุณภาพในการให้บริการ

สมใจ ลักษณะ (2546 : 8) ได้ให้ความหมายของประสิทธิภาพในการทำงานไว้ว่า หมายถึง บุคคลที่ตั้งใจปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถใช้กลวิธีหรือเทคนิคการทำงานที่จะสร้างผลงานและได้มากเป็นผลงานที่มีคุณภาพเป็นที่น่าพอใจโดยสิ้นเปลืองต้นทุน ค่าใช้จ่าย พลังงานและ

เวลาน้อย เป็นบุคคลที่มีความสุขและพอใจในการทำงาน เป็นบุคคลที่มีความพอใจจะเพิ่มพูนคุณภาพ และปริมาณของผลงาน คิดค้น ดัดแปลงวิธีการทำงานให้ได้ผลดียิ่งขึ้นเสมอ

สิฏฐากร ชูทรัพย์ และมนัสชัย กิรติผจญ (2547 : 3) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ประสิทธิภาพหมายถึง การเปรียบเทียบทรัพยากรที่ใช้ไปกับผลที่ได้จากการทำงานว่าดีขึ้นอย่างไร แค่ไหน ในขณะที่กำลังทำงานตามเป้าหมายขององค์กร

ขจรศักดิ์ นามบัวน้อย (2548 : 15 – 16) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ประสิทธิภาพการทำงานหมายถึง การที่พนักงานสามารถทำงานตามบทบาทหน้าที่ให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และทำให้ ลูกคามีความ พึงพอใจโดยดูจากผลสำเร็จเกี่ยวกับการทำงานในเชิงคุณภาพและปริมาณการให้บริการ ตลอดจนคุณลักษณะส่วนบุคคลเกี่ยวกับพนักงาน

บุรินทร์ ชามะรัตน์ (2548 : 16) ได้ให้ความหมายไว้ว่าประสิทธิภาพการทำงาน หมายถึง การเปรียบเทียบต้นทุนกับผลผลิตหรือผลงานที่ทำได้เมื่อใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดเป็นการวัดระหว่าง Input กับ Output โดยพิจารณาถึงเวลาคือ ความเร็ว การใช้ทรัพยากร คือ ประหยัด ถูกต้อง คุ่มค่า ไม่สูญเปล่า ไม่สิ้นเปลืองใช้วิธีการบริหารหรือการจัดการที่ดี มีความเหมาะสม โดยบุคคลหรือผู้บริการมีความพึงพอใจในการทำงาน

วิรัช สงวนวงศ์วาน (2548 : 86) กล่าวว่า ประสิทธิภาพการบริหารงาน จะเป็น เครื่องชี้วัดความเจริญก้าวหน้า หรือความล้มเหลวขององค์กร ผู้บริหารที่เชี่ยวชาญจะเลือกการบริการ ที่เหมาะสมกับองค์กรของตน และนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ชูบ กาญจนประกร (2550 : 40) ได้ให้ความหมายของคำว่า ประสิทธิภาพว่าเป็น แนวคิด หรือเป็นความมุ่งหวังในการบริหารในระบอบประชาธิปไตย ที่จะให้การบริหารงานได้ผลสูงสุด คุ่มกับเงินภาษีอากรที่ได้จ่ายไปเพื่อการบริหารประเทศ และก่อให้เกิดความพอใจกับประชาชน

อุทัย หิรัญดต (2552 : 123) กล่าวว่า ประสิทธิภาพในทางราชการ หมายถึง ผล การปฏิบัติงานที่ก่อให้เกิดความพึงพอใจ และประโยชน์แก่มวลมนุษย (Human Satisaction and Benefit Produced) และยังต้องพิจารณาถึงคุณค่าทางสังคม และการนำเวลาเข้ามาพิจารณาด้วย

สรุปได้ว่า ประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน หมายถึง การทำงานที่ต้องการให้ได้รับ ผลประโยชน์สูงสุด หรือความสามารถในการบรรลุจุดมุ่งหมายที่ใช้ทรัพยากรต่ำสุด เช่น การใช้วิธีการ (Mean) ให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่สิ้นเปลืองน้อยที่สุด โดยมีเป้าหมาย (Goal) คือ ประสิทธิภาพ หรือให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้สูงสุด การเพิ่มผลผลิต (Product) จะต้องใช้วิธีการที่มี ประสิทธิภาพ (Efficiency) เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย (Goal) หรือให้เกิดประสิทธิผล (Effectiveness) เป็นต้น

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2544 : 1) ได้กล่าวถึง หลักเกณฑ์การ ประเมินประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ซึ่งมีองค์ประกอบของการประเมินประสิทธิภาพมีดังนี้

1. ปริมาณงาน
2. คุณภาพของผลงาน
3. ความทันเวลา
4. ผลลัพธ์และประโยชน์ในการนำไปใช้
5. การประหยัดทรัพยากรหรือความคุ้มค่าของงาน

## 6. คุณลักษณะการปฏิบัติงาน

6.1 ความสามารถและความอดสาหัสในการปฏิบัติงาน

6.2 การรักษาวินัย

6.3 การปฏิบัติตนที่เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ

## 3. ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

ในการปฏิบัติงานให้สำเร็จ มีผู้กล่าวถึงปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการปฏิบัติงานดังนี้

### ความหมายของปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

สมเดช ศรีทัต (2545 : 22) ได้กล่าวไว้ว่า ความสามารถในการปฏิบัติงานของบุคคลนั้น เกิดขึ้นเป็นกระบวนการนับตั้งแต่มีสิ่งเร้ามากระตุ้นให้เกิดการรับรู้และการเรียนรู้ พัฒนาไปเป็นบุคลิกภาพเฉพาะบุคคล ก่อให้เกิดแรงจูงใจ ซึ่งเป็นความพยายาม ความต้องการเป็นแรงผลักดันที่จะทำงานให้บรรลุเป้าหมายตามที่กำหนด เกิดเป็นพฤติกรรมในการทำงาน เกิดผลการปฏิบัติงานของบุคคล และผลการปฏิบัติงานจะเป็นข้อมูลย้อนกลับเพื่อให้หน่วยงานทราบประสิทธิผลการทำงานและเป็นสิ่งเร้าให้คนเกิดการรับรู้ในการทำงานของตน นอกจากนี้ยังเป็นข้อมูลในการพิจารณาเพื่อประเมินผลและให้รางวัลในการปฏิบัติงาน การรับรู้ หมายถึง กระบวนการที่บุคคลเลือกรับแปลความหมายของสิ่งเร้าที่บุคคลพบเห็น หรือเกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อมหนึ่งๆ ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจ และการปฏิบัติ การรับรู้ของคนมีความแตกต่างกัน ทำให้พฤติกรรมที่แสดงออกแตกต่างกันด้วย และในการทำงานของคนประกอบด้วย งาน หรือกิจกรรมที่ต้องปฏิบัติ ตัวบุคคลและผลงานซึ่งเป็นผลผลิตจากการทำงาน โดยที่งานเปรียบเสมือนตัวกระตุ้นจากภายนอก ทำให้บุคคลรับรู้หน้าที่และกิจกรรมรับผิดชอบในการดำเนินงาน ขณะเดียวกันการทำงานของคน ก็มีปัจจัยภายในตัวเป็นองค์ประกอบเช่น ความสามารถ ประวัติการทำงาน ประสบการณ์ในอดีต บุคลิกภาพของคน แรงจูงใจของหน่วยงาน ส่งผลกระทบต่อผลผลิตที่ได้จากการปฏิบัติงานของคน ซึ่งปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงาน แบ่งออกเป็น 2 ปัจจัยได้แก่

1. ปัจจัยด้านความรู้ ความรู้เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการปฏิบัติงาน มีผู้ให้นิยามเกี่ยวกับความรู้ไว้ดังนี้

ชวาล แพร์ตกุล (2546 : 201) ให้ความหมายความรู้ไว้ว่า คือ การแสดงออกถึงสมรรถภาพของสมองด้านความจำ โดยใช้วิธีระลึกออกมาเป็นหลัก

เทพพนม เมืองแมน และสวิง สุวรรณ (2549 : 125) ให้ความหมายของความรู้ไว้ว่า “ความรู้” หมายถึง ความสามารถและทักษะที่เป็นประโยชน์หรือมีคุณค่าต่อการแก้ปัญหาในการทำงานตามบทบาทหน้าที่ที่มีอยู่



ดังนั้นความรู้ หมายถึง การรับรู้ เข้าใจ ข้อเท็จจริงต่างๆ ที่ได้จากการศึกษาค้นคว้า การสังเกต ประสบการณ์ โดยเก็บรวบรวมไว้และสามารถนำมาใช้ประโยชน์โดยสามารถสังเกตและวัดได้

## 2. ปัจจัยด้านแรงจูงใจ

พะยอม วงศ์สารศรี (2552 : 211) ได้ให้ความหมายแรงจูงใจไว้ว่า เป็นการนำปัจจัยต่างๆ ได้แก่ การทำให้ตื่นตัว การคาดหวัง การใช้เครื่องล่อและการลงโทษ มาเป็นแรงผลักดันให้บุคคลแสดงพฤติกรรมอย่างมีทิศทางเพื่อบรรลุจุดหมายหรือเงื่อนไขที่ต้องการแรงจูงใจแบ่งออกเป็น 2 ประเภทคือ

1. แรงจูงใจภายใน หมายถึง สภาวะของบุคคลที่มีความต้องการจะทำบางอย่างด้วยจิตใจของตนเองโดยไม่ต้องการใช้สิ่งของใดๆ มากระตุ้น การจูงใจประเภทนี้มีคุณค่าต่อการปฏิบัติงานต่างๆ เป็นอย่างยิ่ง การจูงใจในประเภทนี้ ได้แก่

1.1 ความต้องการ โดยทั่วไปคนเราทุกคนมีความต้องการและความต้องการทำให้เกิดแรงขับ แรงขับทำให้คนเราแสดงพฤติกรรม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายซึ่งจะเกิดผลคือ ความสบายใจ ความพอใจ เช่น ถ้าต้องการความสำเร็จบุคคลก็จะเกิดแรงจูงใจ กระทำพฤติกรรมต่างๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งความสำเร็จ

1.2 ความสนใจพิเศษ ถ้าผู้ปฏิบัติงานคนใดมีความสนใจสิ่งใดเป็นพิเศษ จะมีความตั้งใจในการทำงานให้งานประสบความสำเร็จในเวลาอันรวดเร็ว

1.3 ทศนคติหรือเจตคติ หมายถึง ความรู้สึกนึกคิดที่บุคคลมีต่อสิ่งใดสิ่งหนึ่ง จัดเป็นการจูงใจภายในที่จะกระตุ้นให้บุคคลแสดงพฤติกรรม เช่น ถ้าผู้ปฏิบัติงานมีทศนคติที่ดีต่อหัวหน้างาน จะมีผลต่อการทำงานเป็นอย่างดี

2. แรงจูงใจภายนอก หมายถึง สภาวะของบุคคลที่ได้รับการกระตุ้นจากภายนอกเพื่อนำไปสู่การแสดงพฤติกรรม ตามจุดมุ่งหมายของผู้กระตุ้นการจูงใจภายนอก ได้แก่ เป้าหมายหรือการคาดหวังของบุคคล ความก้าวหน้า และเครื่องล่อต่างๆ เช่น การชมเชย การติเตียน การให้รางวัล เป็นต้น

Schermerhon and other (1982 : 69, อ้างถึงในศิริวรรณ เสรีรัตน์และคณะ, 2549 : 248) กล่าวว่า ผลการปฏิบัติงานของแต่ละคน (Individual performance equation) ซึ่งขึ้นอยู่กับคุณลักษณะของแต่ละบุคคล (Individual Attributes) ความพยายามในการทำงาน (Work Effort) และการสนับสนุนจากองค์กร (Organization Support) ซึ่งรูปแบบแสดงได้ดังนี้

Performance = Individual Attributes x Work Effort x Organization Support

ซึ่งส่วนประกอบแต่ละส่วนเขียนโดยละเอียด ได้ดังนี้

1. ลักษณะเฉพาะบุคคล (Individual Attributes) ได้แก่

1.1 ลักษณะทางประชากร (Demographic Characteristics) เช่น อายุ เพศเชื้อชาติ

1.2 ศักยภาพของบุคคล (Competency Characteristics) เช่น ความรู้ ความสามารถ ความถนัด ความชำนาญ คุณลักษณะนี้ ต้องได้จากการฝึกอบรมตลอดจนสะสมประสบการณ์ต่างๆ และเป็นคุณลักษณะที่มีผลกระทบต่อระดับความสามารถในการปฏิบัติงาน

1.3 คุณลักษณะทางจิตวิทยา (Psychological Characteristics) ได้แก่ ทัศนคติ ค่านิยม การรับรู้ บุคลิกภาพของแต่ละคน

2. ระดับแรงจูงใจระดับความพยายาม ถือเป็นเรื่องเดียวกันเพราะระดับแรงจูงใจเป็นตัวกำหนดระดับความพยายามในการพัฒนางาน และการที่บุคคลจะประสบความสำเร็จได้นั้น จะต้องใช้ความพยายามทั้งสิ้น ซึ่งแรงจูงใจที่กำหนดแรงพยายามนี้ จะไปสัมพันธ์กับปัจจัยคุณลักษณะส่วนบุคคล แรงสนับสนุนจากองค์กร และทั้งหมดจะกำหนดระดับผลการปฏิบัติงาน

3. แรงสนับสนุนจากองค์กร (Organization Support) เป็นปัจจัยที่สำคัญตัวหนึ่ง เพราะถึงแม้บุคคลจะมีคุณสมบัติครบถ้วนตามความต้องการของงาน มีแรงจูงใจมากที่จะทำงานนั้น เขาก็จะไม่น่าจะทำงานได้ดี ถ้าขาดการสนับสนุนจากองค์กร แรงสนับสนุนจากองค์กรรวมถึงปัจจัยต่างๆ ที่มาจากองค์กร เช่น การประเมินค่าตอบแทน ระบบการจ่ายค่าตอบแทน ความยุติธรรม ความใจกว้างของผู้บริหาร ระบบการติดต่อสื่อสารภายในองค์กร วิธีการในการมอบหมายงาน เป็นต้น ล้วนแต่เป็นเรื่องที่สำคัญ และมีผลต่อกำลังใจของพนักงานทั้งสิ้น

## กฎหมายและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

### 1. กฎหมายองค์กรอัยการ

สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายพัฒนากฎหมาย (2565) ได้รายงานเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรอัยการ มีดังนี้

1.1 พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 วันที่ 7 ธันวาคม 2553

1.2 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 วันที่ 7 ธันวาคม 2553

1.3 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 วันที่ 13 กันยายน 2560

1.4 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561 วันที่ 21 พฤศจิกายน 2561

1.5 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561 วันที่ 28 ธันวาคม 2561

1.6 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2553 วันที่ 7 ธันวาคม 2553

1.7 พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2553 วันที่ 7 ธันวาคม 2553

## 2. รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ประกาศ ระเบียบ เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปราม การทุจริต

สำนักงานคณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) (2565) ได้ระบุถึง รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ประกาศ ระเบียบ เกี่ยวกับการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต มีดังนี้

- 2.1 รัฐธรรมนูญ
- 2.2 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต
- 2.3 ประมวลกฎหมายอาญา/ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- 2.4 ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- 2.5 ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- 2.6 พระราชบัญญัติการอำนวยการความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. 2558
- 2.7 พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

### งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ชรมันตี ศิริฤทัยวัฒนา (2554) ได้ศึกษาบทบาทอัยการในกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐตก เป็นจำเลยคดีอาญาในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ ผลการศึกษาพบว่า การศึกษาครั้งนี้มีจุดมุ่งหมาย เพื่อศึกษาถึงบทบาทอัยการกรณีเจ้าพนักงานของรัฐตกเป็นจำเลยคดีอาญาในความผิดเกี่ยวกับ ตำแหน่งหน้าที่ เนื่องจากบางครั้งการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ ประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐอาจถูกฟ้องร้องดำเนิน คดีอาญาได้ตามมาตรา 157

ประเทศไทยยึดหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ กล่าวคือมีพนักงานอัยการเป็นองค์กร ที่มีบทบาทหลักในการดำเนินคดีอาญา โดยมีภารกิจหลักอยู่สามประการคือ ประการที่หนึ่ง ภาระหน้าที่ในการอำนวยการยุติธรรม ประการที่สองภาระหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ และประการสุดท้ายคือภาระหน้าที่ในการคุ้มครองประชาชน

ปัจจุบันกลไกของรัฐที่มีอยู่ตามปกติไม่อาจเอาผิดกับบุคคลดังกล่าวได้เนื่องจาก การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวไม่อาจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองล้วนแต่มีไปด้วยอิทธิพล ด้วยเหตุดังกล่าว จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธี พิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ขึ้นเพื่อกำหนดวิธีการดำเนิน คดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐไว้เป็นการเฉพาะอันมีลักษณะยกเว้น การใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป โดยมอบอำนาจให้อัยการสูงสุดมีหน้าที่ในการ ฟ้องร้องดำเนินคดีอาญากับบุคคลดังกล่าวและหากอัยการสูงสุดมีความเห็นแย้งกับคณะกรรมการ

ป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติก็ให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสามารถฟ้องคดีได้เองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องร้องดำเนินคดีแทนได้

เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวถูกฟ้องดำเนินคดีก็จะมีสถานะตกเป็นจำเลยที่จะต้องหาทนายความมาแก้ต่างคดีประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นก็คืออัยการจะมีบทบาทในการแก้ต่างคดีดังกล่าวให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกฟ้องร้องคดีได้หรือไม่เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐหากปฏิบัติหน้าที่แล้วถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 รวมทั้งระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547 ได้วางหลักเกณฑ์ให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการที่จะรับแก้ต่างคดีที่เจ้าพนักงานของรัฐถูกฟ้องร้องดำเนินคดีได้ โดยจะต้องเป็นกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐถูกฟ้องร้องดำเนินคดีจากบุคคลภายนอกเท่านั้น แต่ในส่วนกรณีที่อัยการเป็นผู้ฟ้องเจ้าหน้าที่ดังกล่าวเองเป็นจำเลยนั้น ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดได้กำหนดห้ามไม่ให้อัยการรับแก้ต่างคดีดังกล่าวโดยเด็ดขาด

ในส่วนของการใช้ดุลพินิจในการแก้ต่างคดีหลักสำคัญอัยการจะต้องคำนึงถึงความเป็นภาวะวิสัยและความเป็นอิสระของอัยการเป็นสำคัญ โดยพิจารณาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวได้กระทำความผิดจริงหรือไม่หากเห็นว่ากระทำความผิดจริงก็ไม่ควรที่จะรับแก้ต่างคดีให้เพราะจะเป็นการก่อให้เกิดความยุติธรรมขึ้นในสังคมซึ่งเป็นไปตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2547 ข้อ 211

“การใช้ดุลพินิจในการรับแก้ต่างคดีอาญาให้แก่หน่วยงานของรัฐเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือราษฎรต้องเป็นไปเพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน ค้ำครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่ได้กระทำไปตามหน้าที่หรือได้กระทำไปตามคำสั่งโดยชอบด้วยกฎหมายด้วยความสุจริตและต้องคำนึงถึงการให้ความเป็นธรรมแก่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งด้วย แต่ต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ”

จากบัญญัติดังกล่าวเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดกรอบการใช้ดุลพินิจในการรับแก้ต่างคดีอาญาให้แก่หน่วยงานของรัฐไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น ปัญหาการใช้ดุลพินิจรับแก้ต่างกรณีของการดำเนินคดีอาญาทั่วไปจึงไม่เกิดขึ้น แต่ในสวนคดีที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้น เมื่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดวิธีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐไว้เป็นการเฉพาะ โดยให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสามารถฟ้องร้องดำเนินคดีได้เองหากมีความเห็นแย้งกับอัยการสูงสุดจึงเกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์และถกเถียงกันในเรื่องถึงความควรหรือไม่ควรในการที่พนักงานอัยการจะรับแก้ต่างคดีที่เกิดความขัดแย้งกันระหว่างอัยการสูงสุดและหน่วยงานของรัฐคือคณะกรรมการตรวจสอบความเสียหายที่เกิดแก่รัฐ รวมถึงกรณีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกล่าวคือ

เนื่องจากคดีดังกล่าวนี้มีเจ้าหน้าที่ของรัฐรวมถึงข้าราชการระดับสูงตกเป็นจำเลยหลายคน แม้จะไม่มีกฎหมายห้ามไม่ให้พนักงานอัยการรับแก้ต่างคดีที่หน่วยงานของรัฐตกเป็นจำเลยก็ตามแต่คดีดังกล่าวเป็นคดีที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลอาญาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทาง

การเมือง จึงถือได้ว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีอาญาของรัฐซึ่งถือเป็นคดีของแผ่นดิน หากให้พนักงานอัยการเข้าไปแก้ต่างคดีก็จะเป็นกรณีที่รัฐต่อสู้กับรัฐเอง จึงอาจเป็นกรณีการขัดกันของอำนาจหน้าที่ได้ (Incompatibility)

นอกจากนี้ การที่กฎหมายเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐฟ้องคดีได้เองเมื่ออัยการสูงสุดมีความเห็นแย้งและไม่สามารถหาข้อสรุปได้ กรณีดังกล่าวผู้บริหารสำนักงานอัยการสูงสุดได้ล่วงรู้สำนวนของหน่วยงานของรัฐที่ได้ไต่สวนมาเป็นอย่างดีแล้ว หากให้พนักงานอัยการเข้าไปแก้ต่างคดีที่ตนรู้สำนวนหรือเข้าไปเบิกความช่วยจำเลยก็จะเกิดข้อถกเถียงในเรื่องของความเป็นภาวะวิสัยและความเป็นกลางของอัยการที่เป็นผู้อำนวยความยุติธรรมที่จะต้องคำนึงผลประโยชน์ของรัฐสำคัญสูงสุด มีความเห็นแย้งและไม่สามารถหาข้อสรุปได้

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการที่จะศึกษาหาแนวทางในการปรับปรุงระบบการดำเนินคดีอาญาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐตกเป็นจำเลยในความผิดเกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่เพื่อมิให้เกิดปัญหาบทบาทของพนักงานอัยการเกี่ยวกับความเป็นภาวะวิสัยและความเป็นกลางในการใช้ดุลพินิจรับแก้ต่างกรณีดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรที่ประชาชนให้ความศรัทธาและเชื่อมั่นในการดำเนินการที่จะสามารถอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนและประเทศชาติได้อย่างแท้จริง

อริวรรัตน์ ม่วงวิเศษ (2554) ได้ศึกษาบทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผลการศึกษาพบว่า เนื่องจากปัจจุบันกลไกของรัฐที่มีอยู่ตามปกติไม่อาจเอาผิดกับบุคคลดังกล่าวได้ เพราะการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าวไม่ว่าจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองล้วนเต็มไปด้วยอิทธิพล จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่า ด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ขึ้นเพื่อกำหนดวิธีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐไว้เป็นการเฉพาะ อันมีลักษณะยกเว้นการใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป โดยมอบอำนาจให้อัยการสูงสุดมีหน้าที่ในการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญากับบุคคลดังกล่าว และหากอัยการสูงสุดมีความเห็นแย้งกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตสามารถฟ้องร้องหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องร้องคดีแทนได้

การที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตสามารถฟ้องร้องหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องร้องคดีแทนได้นั้น ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐถูกฟ้องร้องดำเนินคดีมีสถานะตกเป็นจำเลยที่จะต้องหาทนายความมาแก้ต่างคดี ซึ่งกรณีดังกล่าวถือได้ว่าเป็นคดีอาญาของรัฐอันเป็นคดีของแผ่นดินที่พนักงานอัยการต้องเข้าไปแก้ต่างให้ ดังนั้นหากให้พนักงานอัยการเข้าไปแก้ต่างคดีก็จะเป็นกรณีที่รัฐต่อสู้กับรัฐเอง จึงอาจเป็นกรณีการขัดกันของอำนาจหน้าที่ (Incompatibility)

นอกจากนี้การที่กฎหมายเปิดโอกาสให้หน่วยงานของรัฐฟ้องคดีได้เองเมื่ออัยการสูงสุดมีความเห็นแย้งและไม่สามารถหาข้อสรุปได้ กรณีดังกล่าวผู้บริหารสำนักงานอัยการสูงสุดได้ล่วงรู้สำนวนของหน่วยงานของรัฐที่ได้ไต่สวนมาเป็นอย่างดีแล้ว หากให้พนักงานอัยการเข้าไปแก้ต่างคดีที่ตนรู้สำนวนหรือเข้าไปเบิกความช่วยจำเลยก็จะเกิดข้อถกเถียงในเรื่องของความเป็นภาวะวิสัย และ

ความเป็นกลางของอัยการที่เป็นผู้อำนวยความยุติธรรมที่จะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ของรัฐเป็นสำคัญ

ดังนั้น การให้อัยการสูงสุดมีอิสระในการใช้ดุลพินิจเพียงองค์กรเดียวในการสั่งคดีโดยมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นผู้ที่มีอำนาจตรวจสอบถ่วงดุล โดยการทำหน้าที่สอบสวนร่วมกับองค์กรอัยการจึงจะมีผลทำให้เป็นการยกระดับการดำเนินคดีอาญาของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นทั้งระบบ เพื่อที่จะนำไปสู่การอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชนได้เป็นรูปธรรมอย่างแท้จริง

กชพัฒน์ บำรุงศรี (2559) ได้ศึกษา คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับการป้องกันการทุจริต ผลการศึกษาพบว่า การทุจริตเป็นปัญหาและภัยคุกคามต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของสังคม บ่อนทำลายสถาบันและคุณค่าแห่งประชาธิปไตย คุณค่าทางจริยธรรม ความยุติธรรม เป็นอันตรายต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน และหลักนิติธรรม (the Rule of Law) ทำลายความชอบธรรมของรัฐบาลและก่อให้เกิดความไม่ไว้วางใจนักการเมืองอย่างแพร่หลายและกว้างขวาง ทั้งยังเป็นอันตรายต่อระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นสาเหตุของการปฏิวัติ รัฐประหาร โดยการทุจริตมีตั้งแต่การทุจริตคนยากจนไปจนถึงการทุจริตจำนวนมหาศาลของนักการเมือง นักธุรกิจหรือข้าราชการระดับสูงที่โยงใยกับผู้เกี่ยวข้องในต่างประเทศ รวมถึงการทุจริต เชิงนโยบาย การทุจริตข้ามชาติที่มีความซับซ้อนมากกว่าในอดีต

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้าน การทุจริต ค.ศ. 2003 (United Nations Convention against Corruption-UNCAC, 2003) เป็นกฎหมายระหว่างประเทศด้านการต่อต้านการทุจริตฉบับแรกในระดับนานาชาติที่ครอบคลุมประเทศต่างๆ ทั่วโลก สารสำคัญของอนุสัญญานี้มีเนื้อหาครอบคลุมมาตรการและกฎเกณฑ์การต่อต้านการทุจริตอย่างเป็นระบบได้แก่ มาตรการป้องกัน (Chapter 2 Preventive Measures) การกำหนดให้เป็นความผิดทางอาญาและการบังคับใช้กฎหมาย (Chapter 3 Criminalization and Law Enforcement) ความร่วมมือระหว่างประเทศ (Chapter 4 International Cooperation) และการติดตามสินทรัพย์คืน (Chapter 5 Asset Recovery) ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ที่มีความสำคัญในการต่อต้านการทุจริตข้ามชาติหรือมีความซับซ้อน

ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC) เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2546 (ค.ศ. 2003) โดยยังมีได้ให้สัตยาบัน ต่อมาที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้ให้ความเห็นชอบอนุสัญญานี้ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2550 ทั้งนี้ โดยคณะรัฐมนตรี มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามอนุสัญญาดังกล่าว 3 ฉบับต่อรัฐสภา ก่อนเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาต่อไป คือ 1. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา 2. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมความร่วมมือระหว่างประเทศทางอาญา พ.ศ. 2535 และ 3. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิด พ.ศ. .... ซึ่งเมื่อออกพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้วก็สามารถอนุวัติการ ตามพันธกรณีหลักๆ ของอนุสัญญานี้ได้แล้ว

ดังนั้น ถึงแม้จะยังมีบางพันธกรณีที่ยังปฏิบัติตามมิได้เพราะยังไม่มีกฎหมายรองรับอย่างเพียงพอ เช่นในเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดนและการติดตามสินทรัพย์คืน แต่หากจะมีการให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีทันที ในระดับระหว่างประเทศก็ไม่เป็นปัญหาแต่อย่างใด เพราะการที่จะบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ ของอนุสัญญานี้ จำเป็นจะต้องได้รับความร่วมมือจากนานาชาติอย่างกว้างขวาง ข้อบทย่างๆ จึงมีเนื้อหาและหลักการที่ยืดหยุ่นและไม่มีบทลงโทษสำหรับการละเมิดพันธกรณีแต่อย่างใด ทั้งยังเปิดช่องให้ถอนตัวจากอนุสัญญานี้ได้ด้วย

การเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญานี้เป็นผลดีต่อประเทศไทยในประการอื่นอีก คือ ช่วยผดุงรักษาสถาบันในระบอบประชาธิปไตย พัฒนาคุณค่าทางจริยธรรม สร้างค่านิยมในการยึดมั่นหลักสุจริตธรรม (Integrity) ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมอย่างแท้จริง และส่งเสริมหลักนิติธรรมตามหลักการ และเหตุผลของอนุสัญญา UNCAC ในขณะที่เดียวกันจะช่วยรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศ ช่วยแก้ไขภาพพจน์ของประเทศไทยในเรื่องการทุจริตซึ่งตกต่ำลงอย่างมาก และทำให้หน่วยงานของไทยสามารถได้รับความช่วยเหลือระหว่างประเทศทางวิชาการและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการทุจริตจากรัฐภาคี อนึ่ง ประเทศไทยควรกำหนดนโยบายและกลยุทธ์ในการปฏิบัติตามพันธกรณีในอนุสัญญา UNCAC โดยร่วมมือกับประเทศที่อยู่ในสถานะใกล้เคียงกัน และมีบทบาทเชิงรุกในกลุ่มประเทศอาเซียน (ASEAN) ซึ่งไทยเป็นสมาชิกสำคัญเพื่อพัฒนาหลักการที่ยอมรับร่วมกัน

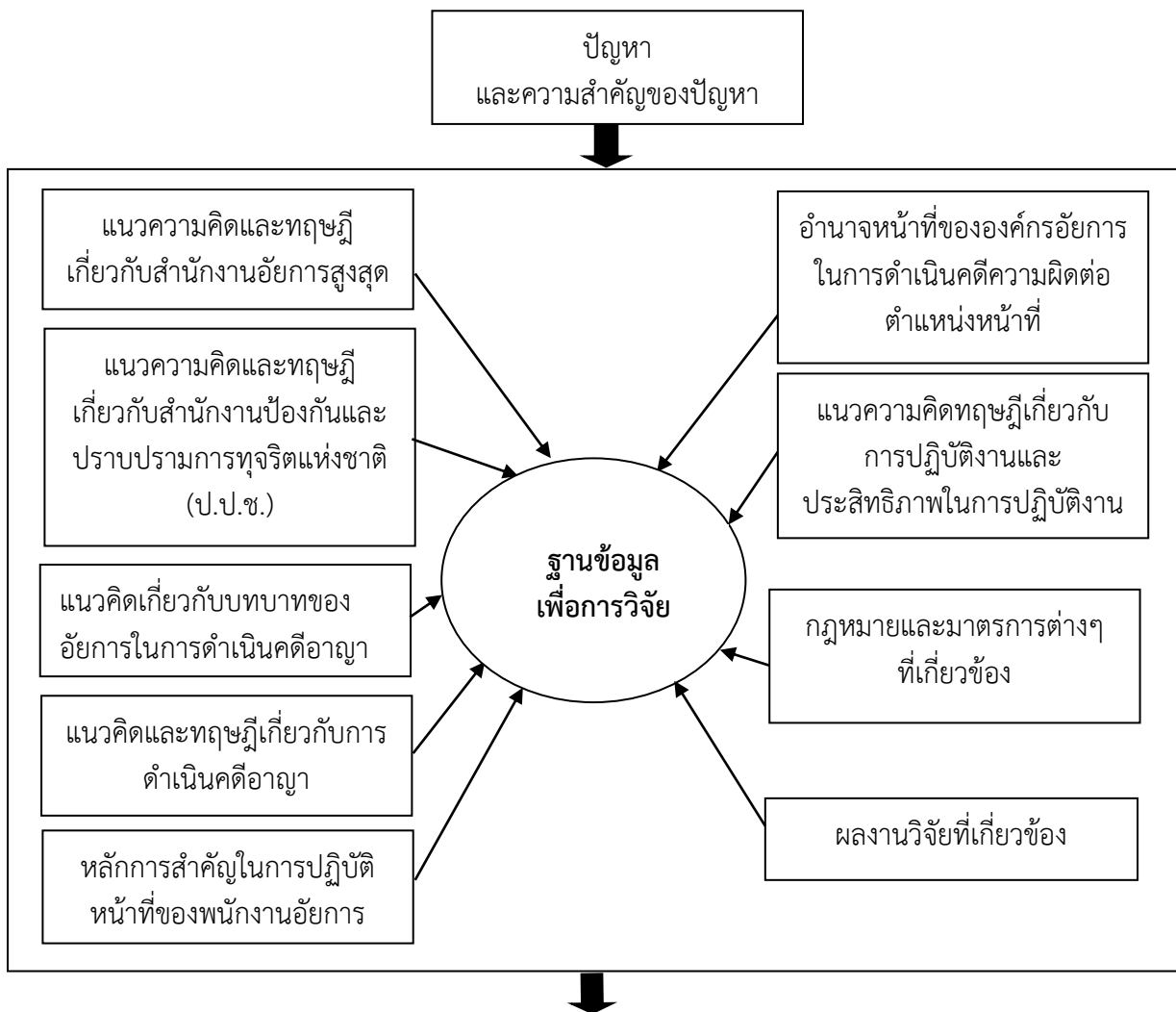
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ในฐานะหน่วยงานหลักในการต่อต้านการทุจริตของประเทศ ควรทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางในการประสานงาน และเตรียมความพร้อมทั้งด้านบุคลากร งบประมาณ เพื่อปฏิบัติตามพันธกรณีในอนุสัญญา UNCAC และเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนโดยเฉพาะภาคประชาสังคมและสื่อมวลชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจัง ซึ่งนับเป็นเวลาอันเหมาะสมที่สำนักงาน ป.ป.ช. จะดำเนินการปรับปรุงระบบงานและเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและมาตรการป้องกันการทุจริตที่เกี่ยวข้องอย่างเร่งด่วน เพื่อให้ทันต่อสถานการณ์บ้านเมืองที่กำลังเปลี่ยนแปลงไป

รสา ปุณโณทก (2564) ได้ศึกษาปัญหากฎหมายในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ผลการศึกษาพบว่า พนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ ซึ่งมีอำนาจและหน้าที่ที่จะดำเนินคดีแทนรัฐ โดยอำนาจในการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาต่อศาล อีกทั้งยังสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งถอนฟ้องคดีอาญาที่ได้มีการสั่งฟ้องไปแล้ว และยังมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการพิจารณาสั่งให้ปล่อยหรือไม่ปล่อยตัวผู้ต้องหาในชั้นก่อนฟ้องได้ โดยผู้ต้องหาไม่สามารถอุทธรณ์คำสั่งได้ ซึ่งหากพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจดังกล่าวไปโดยมิชอบ อาจก่อให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อความยุติธรรม และความสงบเรียบร้อยของสังคม เนื่องจากส่งผลต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 มาตรา 35 มิได้วางหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ และมาตรา 108/1 การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการมีความเด็ดขาดไม่สามารถอุทธรณ์ได้

จากการศึกษาในประเด็นปัญหาข้างต้น จึงเสนอแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 มาตรา 35 และมาตรา 108/1 ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ การถอนฟ้อง และการสั่งไม่ให้ประกันตัว โดยในมาตราดังกล่าวไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนไว้ อีกทั้งตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดนั้นมิได้มีฐานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงเห็นควรมีการวางหลักกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในประเด็นดังกล่าวบัญญัติเป็นหลักเกณฑ์ภายใต้บทบัญญัติกฎหมายอาญาเพื่อให้เกิดมาตรฐานและถูกต้องตามหลักสากล

## กรอบแนวคิดของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ตรวจเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้องและนำมาประยุกต์เป็นกรอบแนวความคิดของการวิจัย ดังนี้





## สรุป

การวิจัยเรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการ และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ผู้วิจัยสรุปได้ ดังนี้

แนวคิดเกี่ยวกับสำนักงานอัยการสูงสุด อัยการเป็นองค์กรที่สำคัญรับผิดชอบดำเนินการสอบสวนฟ้องร้องซึ่งถือว่าเป็นกระบวนการเดียวกัน อัยการจึงมีอำนาจในการสอบสวนอย่างกว้างขวาง โดยมีตำรวจเป็นเครื่องมือในการดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานและการใช้มาตรการบังคับจึงผ่านการกลั่นกรองโดยอัยการ ทำให้กระบวนการในการสอบสวนฟ้องร้องมีความต่อเนื่องเชื่อมโยง สามารถดำเนินการให้ผู้กระทำความผิดได้รับโทษตามกฎหมาย และสามารถคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีวิสัยทัศน์ (Vision) ในการดำเนินงานดังนี้ “องค์กรนำในการใช้กฎหมายเพื่อรักษาความยุติธรรมให้กับประชาชนและสังคม” และปรัชญาการดำเนินงาน “ยึดมั่นในความยุติธรรม ให้ประชาชนเชื่อมั่นและศรัทธา”

แนวคิดเกี่ยวกับสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 141 และ 142 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเรียกโดยย่อว่า “สำนักงาน ป.ป.ช.” เป็นส่วนราชการและมีฐานะเป็นนิติบุคคล รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยมีวิสัยทัศน์ “เป็นองค์กรหลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตที่ได้รับการยอมรับ และเชื่อมั่นทั้งในและต่างประเทศ”

แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา และ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการมีมติ ไม่ชี้มูล ให้ช้อกล่าวหาตกไป และการกันผู้ถูกกล่าวหาเป็นพยาน ดังนี้ องค์กรอัยการ เป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในฐานะผู้แก้ต่างและว่าต่างให้แก่รัฐ เนื่องจากคดีอาญานั้นเป็นคดีที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของส่วนรวม ในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีนั้น จะต้องมีการนำตัวผู้ต้องหาหรือผู้ที่ตกเป็นจำเลยเข้ามาในกระบวนการดังกล่าว ดังนั้นการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการจึงมีความสำคัญต่อในการอำนวยความยุติธรรมและอาจเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิของผู้ที่ตกเป็นผู้ต้องหาหรือผู้ที่ตกเป็นจำเลยอีกด้วย องค์กรอัยการเป็นองค์กรในกระบวนการยุติธรรมที่มีความสำคัญอย่างยิ่งที่มีบทบาทในการอำนวยความยุติธรรมในการดำเนินคดีอาญาของรัฐ การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่ตาม

รัฐธรรมนูญกำหนด การคุ้มครองและการรักษาผลประโยชน์ของประชาชนตามที่กฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนด การคุ้มครองรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน การเป็นทนายความให้แก่หน่วยงานของรัฐ ในทางคดีอาญา คดีแพ่ง คดีปกครอง ส่วนบทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการมีมติไม่ชี้มูลให้ข้อกล่าวหาตกไปและการกันผู้ถูกกล่าวหาเป็นพยานพบว่า ข้อกฎหมายเบื้องต้นเกี่ยวกับอำนาจไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 234 และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 จากบทอำนาจดังกล่าวเห็นได้ว่า อำนาจไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยหลักจะเป็นการไต่สวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ กระทบความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม แต่ทั้งนี้อาจมีบางกรณีที่แม้มิใช่เจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้กระทำความผิด หรือในบางกรณีเจ้าพนักงานของรัฐมิได้กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทบความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ก็อยู่ในอำนาจไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

หลักการสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ และ ป.ป.ช. ประกอบด้วย หลักการสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ ได้แก่ 1) อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 255 กำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้ และตามกฎหมายว่าด้วยอำนาจและหน้าที่ของพนักงานอัยการ และกฎหมายอื่นและพนักงานอัยการมีอิสระในการพิจารณาสั่งคดีและการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยเที่ยงธรรม เป็นต้น 2) อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา 3) อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ 4) อำนาจหน้าที่ของพนักงานอัยการในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน สำหรับหลักการสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ของ ป.ป.ช. มีขั้นตอนการดำเนินงาน ดังนี้ 1) ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และการไต่สวนข้อเท็จจริง 2) ขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการตรวจรับคำกล่าวหา ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจรับคำกล่าวหา การแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน พ.ศ. 2560 และ 3) แนวปฏิบัติในการจัดการเรื่องร้องเรียนเจ้าหน้าที่/บุคลากรของสำนักงาน ป.ป.ช.

อำนาจหน้าที่ขององค์กรอัยการ และ ป.ป.ช. ตามกรอบของกฎหมาย ประกอบด้วย หน้าที่สำนักงานอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 23 และ มาตรา 14 ส่วนอำนาจหน้าที่ของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกอบด้วย 1) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและวิธีปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ช. 2) อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติประกอบว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 3) อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกฎหมายอื่น ได้แก่ (1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ในกรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนดระยะเวลา 14 วัน นับแต่วันตั้งคณะทำงาน (2) พระราชบัญญัติว่าด้วย

ความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐพ.ศ. 2542 ในกรณีที่มีพฤติการณ์ปรากฏแก่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือมีการกล่าวหาหรือเรียนว่าการดำเนินการซื้อการจ้างฯ (3) พระราชบัญญัติ การจัดการหุ้นส่วนหรือหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. 2543 และ 4) การแสดงบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินได้วางแนวทางควบคุมปัญหาการทุจริตไว้ 3 แนวทาง ได้แก่ (1) แนวทางลดอำนาจผูกขาด ของผู้ใช้อำนาจนั้น (2) แนวทางการลดการใช้ดุลยพินิจ และ (3) แนวทางสร้างความโปร่งใสและ พัฒนากลไกสร้างความรับผิดชอบ

แนวคิดเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ประสิทธิภาพในการ ปฏิบัติงาน หมายถึง การทำงานที่ต้องการให้ได้รับผลประโยชน์สูงสุด หรือความสามารถในการบรรลุ จุดมุ่งหมายที่ใช้ทรัพยากรต่ำสุด เช่น การใช้วิธีการ (Mean) ให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรที่สิ้นเปลือง น้อยที่สุด โดยมีเป้าหมาย (Goal) คือ ประสิทธิภาพหรือให้บรรลุจุดมุ่งหมายที่กำหนดไว้สูงสุด การเพิ่ม ผลผลิต (Product) จะต้องใช้วิธีการที่มีประสิทธิภาพ (Efficiency) เพื่อให้บรรลุเป้าหมาย (Goal) หรือให้เกิดประสิทธิผล (Effectiveness) เป็นต้น ส่วนหลักเกณฑ์การประเมินประสิทธิภาพในการ ปฏิบัติงาน ซึ่งมีองค์ประกอบของการประเมินประสิทธิภาพดังนี้ 1) ปริมาณงาน 2) คุณภาพของ ผลงาน 3) ความทันเวลา 4) ผลลัพธ์และประโยชน์ในการนำไปใช้ 5) การประหยัดทรัพยากรหรือ ความคุ้มค่าของงาน และ 6) คุณลักษณะการปฏิบัติงาน ประกอบด้วย ความสามารถและความ อดสาหะในการปฏิบัติงาน การรักษาวินัย และการปฏิบัติตนที่เหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ ส่วนปัจจัยที่มีผลต่อการปฏิบัติงาน แบ่งออกเป็น 2 ปัจจัยได้แก่ 1) ปัจจัยด้านความรู้ ความรู้เป็น ปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการปฏิบัติงาน 2) ปัจจัยด้านแรงจูงใจ

กฎหมายและมาตรการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย กฎหมายองค์กรอัยการ ได้แก่

- 1) พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 วันที่ 7 ธันวาคม 2553
- 2) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. 2553 วันที่ 7 ธันวาคม 2553
- 3) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560 วันที่ 13 กันยายน 2560
- 4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2561 วันที่ 21 พฤศจิกายน 2561
- 5) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561 วันที่ 28 ธันวาคม 2561
- 6) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2553 วันที่ 7 ธันวาคม 2553 และ
- 7) พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2553 วันที่ 7 ธันวาคม 2553

และรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ประกาศ ระเบียบ เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการ ทุจริต ได้แก่

- 1) รัฐธรรมนูญ
- 2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

- 3) ประมวลกฎหมายอาญา/ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
- 4) ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- 5) ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ
- 6) พระราชบัญญัติการอำนวยการความสะดวกรในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ

พ.ศ. 2558 และ

- 7) พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540

## บทที่ 3

### บทบาทภารกิจขององค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

ในการศึกษาบทบาทภารกิจขององค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ครั้งนี้ เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 เพื่อศึกษาปัญหาการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในการดำเนินคดี โดยมีลำดับการศึกษา ดังนี้

1. บทบาทภารกิจในการใช้อำนาจรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานรวมถึงการพิจารณาความเห็นและคำสั่งทางคดีของพนักงานอัยการและ ป.ป.ช.
2. ปัญหาการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในการดำเนินคดี
3. สรุป

**บทบาทภารกิจในการใช้อำนาจรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานรวมถึงการพิจารณาความเห็นและคำสั่งทางคดีของพนักงานอัยการและ ป.ป.ช.**

#### 1. บทบาทภารกิจในการใช้อำนาจของพนักงานอัยการ

1.1 บทบาทภารกิจในการใช้อำนาจของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มีดังนี้

##### 1.1.1 การใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ

บทบาทของพนักงานอัยการตามหลักการดำเนินอาญาของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้เพียงว่า พนักงานอัยการเป็นเจ้าพนักงานผู้ที่มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้จะเป็นข้าราชการในสำนักงานอัยการสูงสุดหรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นนั้นก็ได้ การใช้ดุลพินิจว่าจะมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ เป็นบทบาทหน้าที่กึ่งตุลาการ โดยมีหลักเกณฑ์ในการสั่งคดีตามลำดับขั้นตอน ดังนี้ (คณิต ฌ นคร, 2549 : 411)

1) พิจารณาเงื่อนไขให้อำนาจดำเนินคดีหรือเงื่อนไขระงับคดี ซึ่งพนักงานอัยการจะต้องกระทำก่อนที่จะพิจารณาในเนื้อหาคดีในขั้นต่อไป ถ้ากรณีมีเงื่อนไขระงับคดี พนักงานอัยการก็ต้องสั่งระงับการดำเนินคดีหรือยุติการดำเนินคดีเพราะเหตุนั้นๆ

2) เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาแล้วว่ากรณีนั้นไม่มีเงื่อนไขระงับคดี พนักงานอัยการก็ต้องพิจารณาต่อไปว่า การกระทำที่กล่าวหานั้นเป็นความผิดต่อกฎหมายหรือไม่ ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่าการกระทำที่กล่าวหาไม่เป็นความผิดต่อกฎหมาย พนักงานอัยการก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา

3) ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า การกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมาย พนักงานอัยการก็ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิดหรือไม่ ถ้าผู้ต้องหาไม่เป็นผู้กระทำผิด พนักงานอัยการก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา

4) ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า การกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดต่อกฎหมายและเห็นว่า ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด พนักงานอัยการก็ต้องวินิจฉัยต่อไปว่า พยานหลักฐานเพียงพอต่อการพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้าเห็นว่าไม่เพียงพอ พนักงานอัยการก็ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา

5) แม้ว่าการกระทำที่กล่าวหาเป็นความผิดกฎหมาย ผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำผิด และมีพยานหลักฐานเพียงพอ พนักงานอัยการก็ชอบที่จะพิจารณาต่อไปเป็นลำดับสุดท้ายอีกว่า มีเหตุอันควรที่จะไม่ฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่า มีเหตุอันควรไม่ฟ้องผู้ต้องหา พนักงานอัยการก็สั่งไม่ฟ้องผู้หาหานั้น

ทำให้เห็นว่า การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นเป็นขั้นตอนสุดท้ายของการพิจารณาในการสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ โดยที่หลักดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการคือการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจ ดังนั้นในการสั่งคดี พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาในเรื่องดุลพินิจนี้ด้วยเสมอ (วรวิทย์ สุนทรเสถียรเลิศ, 2557 : 85)

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 เป็นหลักกฎหมายที่ให้อำนาจพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยกับความเห็นของพนักงานสอบสวนแต่อย่างใด การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการจะเป็นการพิจารณาวินิจฉัยข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ปรากฏให้เห็นโดยชัดเจนว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดจริงตามข้อกล่าวหา อีกทั้งปรากฏว่าหากข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจะมีความชัดเจนว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องผู้หาหานั้นได้ หากพิจารณาแล้วเห็นว่า การฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ โดยเสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ (พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553)

โดยประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 บัญญัติว่า

“เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตรา ก่อน ให้อัยการ ปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้อง และแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้อง และฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น อัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมา ให้ซักถามเพื่อส่งต่อไป

(ข) วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลชั่ง แล้วแต่กรณี และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

ในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตาย หรือตาย ในระหว่างอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ อธิบดีกรมอัยการ หรือผู้รักษาการแทนเท่านั้นมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้อง”

ในการสั่งคดีของพนักงานอัยการจึงเป็นไปตามขั้นตอนและหลักเกณฑ์ ในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา การพิจารณาอำนาจในการดำเนินคดี หรือเงื่อนไขระงับคดี เป็นข้อแรกที่พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาก่อนที่จะพิจารณาที่เนื้อหาแห่งคดี หากพนักงานอัยการพิจารณาแล้วว่าเป็นกรณีที่เข้าเงื่อนไขระงับคดี พนักงานอัยการก็ต้องสั่งระงับคดีด้วยเหตุอันนั้นๆ โดยการสั่งคดีของพนักงานอัยการมีความเป็นอิสระปราศจากการแทรกแซงทั้งภายในและภายนอกองค์กร

เมื่อพนักงานอัยการได้พิจารณาแล้ว เห็นว่ากรณีนั้นไม่มีเงื่อนไขที่จะระงับคดี พนักงานอัยการจะต้องพิจารณาในเนื้อหาของคดี กล่าวคือการกระทำของผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าเป็นความผิดต่อกฎหมายหรือไม่ หากการกระทำดังกล่าวไม่เป็นความผิด พนักงานอัยการก็ต้องมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา อีกทั้งต้องพิจารณาต่อไปว่าผู้ที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดนั้น เป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ มีพยานหลักฐานเพียงพอแก่การพิสูจน์ความผิดของผู้ต้องหาหรือไม่ ในการสั่งสำนวนและการตรวจสำนวนพิจารณาก่อนการสั่งคดี

โดยอำนาจในการใช้ดุลพินิจสั่งคดีตามที่ มาตรา 143 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้ข้างต้น ประกอบกับการพิจารณาตามระเบียบกรมอัยการ ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 และการแก้ไขเพิ่มเติมตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561

#### 1.1.2 ดุลพินิจในการถอนฟ้องของพนักงานอัยการ

การถอนฟ้องในคดีอาญานั้น เป็นการล้มเลิกกระบวนการฟ้องร้องดำเนินคดี ซึ่งการถอนฟ้องนี้เป็นสิทธิของโจทก์ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย บัญญัติให้มีการถอนฟ้องได้ โดยมีหลักเกณฑ์ในการถอนฟ้องไว้ในมาตรา 35 และบัญญัติผลของการถอนฟ้องไว้ในมาตรา 36 (กัลยารัตน์ เอี่ยมอาจหาญ, 2551 : 24) การถอนฟ้อง เป็นกระบวนการพิจารณาที่เกิดจากการร้องขอจากผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งในคดีอาญาสิทธิในการร้องขอให้ถอนฟ้องนั้นเป็นของผู้ที่เป็นโจทก์ ซึ่งศาลจะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยจะต้องพิจารณาไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์

หลักเกณฑ์ในการถอนฟ้อง ตามมาตรา 35 บัญญัติไว้ว่า

“คำร้องขอถอนฟ้องคดีอาญาจะยื่นเวลาใดก่อนมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้นก็ได้ ศาลจะมีคำสั่งอนุญาตหรือมิอนุญาตให้ถอนก็ได้ แล้วแต่ศาลจะเห็นสมควรประการใด ถ้าคำร้องนั้นได้ยื่นในภายหลัง เมื่อจำเลยให้การแก้คดีแล้ว ให้ถามจำเลยว่าจะคัดค้านหรือไม่ แล้วให้ศาลจดค่าแถลงของจำเลยไว้ ในกรณีที่จำเลยคัดค้านการถอนฟ้องให้ศาลยกคำร้องขอถอนฟ้องนั้นเสีย

คดีความผิดต่อส่วนตัวนั้น จะถอนฟ้องหรือยอมความในเวลาใดก่อนคดีถึงที่สุดก็ได้ แต่ถ้าจำเลยคัดค้าน ให้ศาลยกคำร้องขอถอนฟ้องนั้นเสีย”

ซึ่งการถอนฟ้องตามมาตราดังกล่าวข้างต้นนี้ อาจทำให้คดีที่ถอนฟ้องนำมาฟ้องใหม่อีกไม่ได้ ไม่ว่าจะเป็คดีอาญาแผ่นดิน หรือความผิดต่อส่วนตัว เว้นแต่กรณีดังกล่าวจะเข้าตามลักษณะของข้อยกเว้นตามที่มาตรา 36

นอกจากนี้การพิจารณาคำร้องขอถอนฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการยังมีระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ประกอบกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 และการแก้ไขเพิ่มเติมตาม ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2561 เป็นแนวปฏิบัติที่ใช้ในการใช้ดุลพินิจถอนฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ ซึ่งมีลักษณะที่คล้ายกับการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา เนื่องจากผลของการใช้ดุลพินิจของทั้งสองกรณี มีลักษณะทำให้คดีเสร็จสิ้นไป

#### 1.1.3 ดุลพินิจในการไม่ให้ปล่อยตัวชั่วคราวของพนักงานอัยการ

สิทธิของผู้ต้องหาจากการควบคุมตัวในคดีอาญานั้น ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยมาตรา 87 บัญญัติว่า

“ห้ามมิให้ควบคุมผู้ถูกจับเกินกว่าจำเป็นตามพฤติการณ์แห่งคดี

ในกรณีความผิดลหุโทษ จะควบคุมผู้ถูกจับไว้ได้เท่าเวลาที่จะถามค่าให้การ และที่จะรู้ตัวว่าเป็นใครและที่อยู่ของเขายู่ที่ไหนเท่านั้น

ในกรณีที่ผู้ถูกจับไม่ได้รับการปล่อยชั่วคราว และมีเหตุจำเป็น เพื่อทำการสอบสวน หรือการฟ้องคดี ให้นำตัวผู้ถูกจับไปศาลภายในสี่สิบแปดชั่วโมงนับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับถูกนำตัวไปถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวนตามมาตรา 83 เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็นอย่างอื่นอันมิอาจก้าวล่วงเสียได้ โดยให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลขอหมายขังผู้ต้องหานั้นไว้ ให้ศาลสอบถามผู้ต้องหาว่าจะมีข้อคัดค้านประการใดหรือไม่ และศาลอาจเรียกพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการมาชี้แจงเหตุจำเป็น หรืออาจเรียกพยานหลักฐานมาเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้

ในกรณีความผิดอาญาที่ได้กระทำลงมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ศาลมีอำนาจสั่งขังได้ครั้งเดียว มีกำหนดไม่เกินเจ็ดวัน

ในกรณีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินกว่าหกเดือนแต่ไม่ถึงสิบปี หรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ศาลมีอำนาจสั่งขังหลายครั้งติดๆ กันได้ แต่ครั้งหนึ่งต้องไม่เกินสิบสองวัน และรวมกันทั้งหมดต้องไม่เกินสี่สิบแปดวัน

ในกรณีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สิบปีขึ้นไป จะมีโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตาม ศาลมีอำนาจสั่งขังหลายครั้งติดๆ กันได้ แต่ครั้งหนึ่งต้องไม่เกินสิบสองวัน และรวมกันทั้งหมดต้องไม่เกินแปดสิบสี่วัน



ในกรณีตามวรรคหกเมื่อศาลสั่งขังตลบสี่สิบแปดวันแล้ว หากพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอขังต่อไปอีกโดยอ้างเหตุจำเป็น ศาลจะสั่งขังต่อไปได้ก็ต่อเมื่อพนักงานอัยการหรือพนักงานสอบสวนได้แสดงถึงเหตุจำเป็น และนำพยานหลักฐานมาให้ศาลได้สวนจนเป็นที่พอใจแก่ศาล

ในการไต่สวนตามวรรคสามและวรรคเจ็ด ผู้ต้องหาที่มีสิทธิแต่งตั้งทนายความเพื่อแถลงข้อคัดค้านและซักถามพยาน ถ้าผู้ต้องหาไม่มีทนายความเนื่องจากยังไม่ได้มีการปฏิบัติตามมาตรา 134/1 และผู้ต้องหาร้องขอ ให้ศาลตั้งทนายความให้ โดยทนายความนั้นมีสิทธิได้รับเงินรางวัลและค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 134/1 วรรคสามโดยอนุโลม

ถ้าพนักงานสอบสวนต้องไปทำการสอบสวนในท้องที่อื่นนอกเขตของศาลซึ่งได้สั่งขังผู้ต้องหาไว้ พนักงานสอบสวนจะยื่นคำร้องขอให้โอนการขังไปยังศาลในท้องที่ที่จะต้องไปทำการสอบสวนนั้นก็ได้ เมื่อศาลที่สั่งขังไว้เห็นเป็นการสมควรก็ให้ส่งโอนไป”

จากหลักกฎหมายดังกล่าวทำให้เห็นว่า ในการควบคุมตัวผู้ต้องหาหรือผู้ถูกจับนั้นห้ามจับไว้เกินกว่าความจำเป็นตามพฤติการณ์แห่งคดี กรณีความผิดลหุโทษจะควบคุมไว้ได้เท่าเวลาที่จะถามค่าให้การ และที่จะรู้ตัวว่าใครและที่อยู่เท่านั้น กรณีอื่นๆ ห้ามควบคุมไว้เกิน 48 ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับมาถึงมาถึงการทำการของพนักงานอัยการ หากพนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอขังต่อไปอีกโดยอ้างเหตุจำเป็น ศาลจะสั่งขังต่อไปได้ก็ต่อเมื่อพนักงานอัยการได้แสดงถึงเหตุจำเป็น และนำพยานหลักฐานมาให้ศาลได้สวนจนเป็นที่พอใจแก่ศาล

ก่อนที่พนักงานอัยการจะส่งฟ้องหรือส่งไม่ฟ้องนั้น พนักงานอัยการมีอำนาจในการสั่งตามที่เห็นสมควร โดยให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งต่อไป รวมถึงวินิจฉัยว่าควรปล่อยตัวผู้ต้องหา ปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลสั่ง แล้วแต่กรณี และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น อำนาจของพนักงานอัยการจึงเกิดขึ้นเมื่อได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวน ดังนั้นคดีจึงเข้าสู่กระบวนการก่อนฟ้องและอยู่ภายใต้อำนาจของพนักงานอัยการ

เมื่อมีการกระทำผิดเกิดขึ้นจะต้องมีกระบวนการขั้นตอนในการควบคุมตัวผู้ต้องหา ก่อนที่จะดำเนินการส่งสำนวนฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล การขอปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราวในชั้นก่อนฟ้องมีหลักเกณฑ์เป็นไปตาม มาตรา 106 (1) ในเรื่องของการยื่นคำร้องขอ และหากว่าพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการไม่ปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราว ก็เป็นไปตามหลักมาตรา 108/1

มาตรา 106 (1) บัญญัติไว้ว่า

“คำร้องขอให้ปล่อยผู้ต้องหาหรือจำเลยชั่วคราว โดยไม่ต้องมีประกัน หรือมีประกันและหลักประกัน ไม่ว่าผู้ต้องหาต้องควบคุมหรือขังตามหมายศาล ย่อมยื่นได้โดยผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้มีประโยชน์เกี่ยวข้อง ดังนี้

(1) เมื่อผู้ต้องหาถูกควบคุมอยู่และยังมิได้ถูกฟ้องต่อศาล ให้ยื่นต่อพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี...”

มาตรา 108/1 บัญญัติไว้ว่า

“การสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราว จะกระทำได้อต่อเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนี
- (2) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน
- (3) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปก่อเหตุอันตรายประการอื่น
- (4) ผู้ร้องขอประกันหรือหลักประกันไม่น่าเชื่อถือ
- (5) การปล่อยชั่วคราวจะเป็นอุปสรรคหรือก่อความเสียหายต่อการ

สอบสวนคดีของเจ้าพนักงานหรือการดำเนินคดีในศาล

คำสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวต้องแสดงเหตุผล และต้องแจ้งเหตุดังกล่าวให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยและผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว”

โดยคำสั่งดังกล่าวตามมาตรา 118/1 เมื่อเปรียบเทียบกับคำสั่งไม่ให้ปล่อยตัวชั่วคราวในชั้นพิจารณาของศาลชั้นต้นแล้วนั้น ทำให้เห็นว่าผู้ต้องหาซึ่งเปลี่ยนสถานะเป็นจำเลยแล้วนั้นมีสิทธิในการยื่นอุทธรณ์ต่อคำสั่งดังกล่าวได้ ตามมาตรา 119 ทวิ

โดยมาตรา 119 ทวิ บัญญัติไว้ว่า

“ในกรณีที่ศาลสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว ผู้ร้องขอมิสิทธิยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งนั้นได้ ดังต่อไปนี้

- (1) คำสั่งของศาลชั้นต้น ให้อุทธรณ์ไปยังศาลอุทธรณ์
- (2) คำสั่งของศาลอุทธรณ์ ให้อุทธรณ์ไปยังศาลฎีกา

ให้ศาลชั้นต้นที่รับคำร้องอุทธรณ์คำสั่งรับส่งคำร้องดังกล่าวพร้อมด้วยสำนวนความ หรือสำเนาสำนวนความเท่าที่จำเป็นไปยังศาลอุทธรณ์หรือศาลฎีกา แล้วแต่กรณีเพื่อพิจารณาและมีคำสั่งโดยเร็ว

คำสั่งของศาลอุทธรณ์ที่ไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวยื่นตามศาลชั้นต้นให้เป็นที่สุด แต่ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิที่จะยื่นคำร้องให้ปล่อยชั่วคราวใหม่”

ทำให้เห็นได้ชัดแจ้งว่า ในการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ปล่อยชั่วคราวในชั้นก่อนฟ้อง ผู้ที่มีอำนาจในการสั่งให้ปล่อยหรือไม่ปล่อยนั้น มีอำนาจผูกขาดอยู่ที่พนักงานอัยการแต่เพียงผู้เดียว แต่ทั้งนี้การพิจารณาในการใช้ดุลพินิจที่จะปล่อยหรือไม่ปล่อยผู้ต้องหาชั่วคราว มีกฎเกณฑ์ที่พนักงานอัยการอาจใช้ในการพิจารณาร่วมด้วยได้ ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563

**1.2 ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 มีดังนี้**

### 1.2.1 การใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ

การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และขั้นตอน โดยจะต้องพิจารณาว่ามีเงื่อนไขทำให้อำนาจในการดำเนินคดีระงับหรือไม่ หากไม่มีเงื่อนไขระงับคดีก็ต้องพิจารณาว่าการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิดหรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าการกระทำของผู้ต้องหาเป็นความผิดที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิดก็ต้องพิจารณาต่อไปว่าการกระทำของผู้ต้องหา เป็นการกระทำที่ครบองค์ประกอบ

ความผิดหรือไม่ ประกอบกับพิจารณาพยานหลักฐานในคดีว่าเพียงพอต่อการพิสูจน์ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิดหรือไม่

หากการกระทำที่ผู้ต้องหาถูกกล่าวหาเป็นการกระทำที่ครบองค์ประกอบความผิด ที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิด รวมถึงเป็นมีพยานหลักฐานที่เพียงพอที่ให้เชื่อได้ว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด ทั้งนี้พนักงานอัยการต้องพิจารณาว่ามีเหตุอันควรที่จะฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่ามีเหตุอันควรไม่ฟ้องผู้ต้องหา พนักงานอัยการก็สามารถที่จะใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้นได้

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 เป็นระเบียบที่วางไว้โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 เป็นการวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการใช้อำนาจหรือกระทำหน้าที่ หรือเป็นการวางระเบียบให้พนักงานอัยการปฏิบัติภารกิจได้ ประกอบกับ ข้อ 5 ของระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยตำแหน่งและอำนาจของพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553 มาตรา 14 วรรคหนึ่ง (2) พ.ศ. 2560

อีกทั้งระเบียบฉบับนี้จึงเป็นระเบียบที่ว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ โดยระเบียบนี้ถูกปรับปรุงเป็นฉบับปัจจุบัน เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรมและตามบทบัญญัติของกฎหมาย โดยระเบียบที่มีความสัมพันธ์ต่อการใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการนั้น อยู่ในหมวดที่ 3 ว่าด้วยเรื่องของการตรวจพิจารณาและการสั่งสำนวน ในส่วนที่ 1 หลักการทั่วไป มีดังนี้

“ข้อ 40 การดำเนินคดีของข้าราชการอัยการชั้น 5 และ 6

ข้าราชการอัยการชั้น 5 และข้าราชการชั้น 6 ผู้ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าพนักงานอัยการ เมื่อได้รับมอบหมายให้พิจารณาสำนวนคดีใด ให้ดำเนินคดีนั้นได้เช่นเดียวกับหัวหน้าพนักงานอัยการ และเมื่อสั่งคดีแล้วให้เสนอหัวหน้าพนักงานอัยการเพื่อทราบ กรณีมีคำสั่งฟ้องให้เสนอความเห็นและคำสั่งพร้อมด้วยร่างคำฟ้อง เว้นแต่การดำเนินคดีแก่ต่างคดีอาญา ให้ปฏิบัติตามหมวดว่าด้วยการดำเนินคดีแก่ต่างคดีอาญา

การเสนอเพื่อทราบ ให้เสนอก่อนยื่นคำฟ้อง เมื่อหัวหน้าพนักงานอัยการมีความเห็นและคำสั่งประการใดให้ปฏิบัติตามนั้น

กรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนไม่อาจเสนอเพื่อทราบก่อนยื่นคำฟ้อง เช่น คดีจะขาดอายุความฟ้องร้อง หรือเหตุอื่นที่อาจทำให้เกิดความเสียหาย ให้เสนอเพื่อทราบภายหลังยื่นคำฟ้องโดยเร็ว”

“ข้อ 41 การดำเนินคดีอาญาของอัยการชั้น 1 ถึงชั้น 4

ข้าราชการอัยการชั้น 4 ผู้ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่หัวหน้าพนักงานอัยการ เมื่อได้รับมอบหมายให้พิจารณาสำนวนคดีใด ให้ตรวจพิจารณาสำนวนแล้วทำความเห็นเสนอหัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณาสั่ง เว้นแต่คดีนั้นทุกฐานความผิดมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินสิบปี และมีโทษปรับไม่เกินสองแสนบาท ให้สั่งคดีนั้นได้เช่นเดียวกับหัวหน้าพนักงานอัยการ แต่ต้องเสนอหัวหน้าพนักงานอัยการเพื่อทราบทันที และให้นำความในวรรคสองและวรรคสามของข้อ 40 มาใช้

บังคับโดยอนุโลม เว้นแต่การดำเนินคดีแก่ต่างคดีอาญา ให้ปฏิบัติตามหมวดว่าด้วยการดำเนินคดี  
แก่ต่างคดีอาญา

ข้าราชการอัยการชั้น 2 และข้าราชการอัยการชั้น 3 เมื่อได้รับมอบหมาย  
ให้พิจารณาสำนวนคดีใดให้ตรวจพิจารณาสำนวนแล้วทำความเห็นเสนอผู้กำกับการ เพื่อ  
ทำความเห็นเสนอหัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณาสั่ง เว้นแต่คดีนั้นทุกฐานความผิดมีอัตราโทษจำคุก  
อย่างสูงไม่เกินสิบปี และหรือมีโทษปรับไม่เกินสองแสนบาท ให้ผู้กำกับการส่งคดีนั้นได้  
เช่นเดียวกับหัวหน้าพนักงานอัยการ โดยให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม กรณีที่  
สำนวนคดีใดไม่มีผู้กำกับการ หรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้และไม่มีเหตุจำเป็นอันไม่อาจ  
รอได้ ให้ทำความเห็นเสนอหัวหน้าพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาส่งต่อไป

สำนวนคดีปรากฏผู้ต้องหาที่ส่งตัวมา ถ้าเห็นควรสั่งฟ้องให้เสนอร่าง  
คำฟ้องด้วย

สำนวนคดีดังนี้ หากมิใช่คดีที่เห็นควรสั่งไม่ขอรับของกลาง หรือคดีสำคัญ  
ให้ผู้กำกับการพิจารณาส่งคดีไปได้โดยไม่ต้องเสนอความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ ได้แก่

- (1) สำนวนคดีฟ้องด้วยวาจา
- (2) สำนวนคดีปรากฏผู้ต้องหาที่ไม่ได้ส่งตัวมา
  - (ก) คดีที่พนักงานสอบสวนมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ซึ่งพนักงาน  
อัยการเจ้าของสำนวนและผู้กำกับการเห็นควรสั่งฟ้อง
  - (ข) คดีที่พนักงานสอบสวนทำการเปรียบเทียบ ในกรณีเห็นว่าการ  
เปรียบเทียบชอบ
- (3) สำนวนคดีไม่ปรากฏตัวผู้กระทำความผิด เฉพาะกรณีสั่งให้งดการสอบสวน  
กรณีที่จะมอบหมายให้มีผู้กำกับการมากกว่าหนึ่งคนขึ้นไป ให้หัวหน้า  
พนักงานอัยการมอบหมายพนักงานอัยการโดยคำนึงถึงลำดับอาวุโสและความเหมาะสมแล้วรายงาน  
ให้อธิบดีอัยการทราบ

ในการส่งจ่ายสำนวน ให้หัวหน้าพนักงานอัยการระบุชื่อผู้กำกับการ  
ในการส่งจ่ายสำนวนการสอบสวนให้พนักงานอัยการด้วย

ข้าราชการอัยการชั้น 1 ให้หัวหน้าพนักงานอัยการส่งจ่ายสำนวนคดี  
ที่เหมาะสมกับสถานภาพโดยระบุชื่อพนักงานอัยการผู้เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาเป็นผู้ร่วมตรวจสำนวนด้วย  
ทั้งนี้ เมื่อข้าราชการอัยการชั้น 1 ตรวจสำนวนเรียบร้อยแล้ว ให้ทำความเห็นเสนอพนักงานอัยการ  
ผู้เป็นอาจารย์ที่ปรึกษาเพื่อพิจารณาดำเนินการตามระเบียบนี้ต่อไป”

“ข้อ 42 การพิจารณาคดีสำคัญ

คดีสำคัญในกรณีที่จะมีคำสั่งไม่ฟ้องทุกข้อหาหรือบางข้อหา ให้ทำ  
ความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นถึงอธิบดีอัยการเพื่อพิจารณาสั่งทั้งคดี เมื่ออธิบดีอัยการมีคำสั่ง  
ประการใดให้ปฏิบัติตามนั้น

ข้อ 46 ความเป็นเอกภาพในการสั่งคดี

ในการสั่งคดีที่มีผู้ต้องหาหลายคนและหรือมีหลายฐานความผิด ซึ่งอยู่ใน  
เขตอำนาจศาลต่างศาลกัน ให้ปฏิบัติดังนี้

(1) ก่อนพิจารณาสั่งคดีให้สำนักงานอัยการที่ได้รับสำนวนตรวจสอบไปยังสำนักงานอัยการ ที่เกี่ยวข้องว่าได้รับสำนวนคดีแล้วหรือไม่ หากสำนักงานอัยการที่เกี่ยวข้องยังไม่ได้รับสำนวน ให้สำนักงานอัยการ ที่ได้รับสำนวนสั่งคดีไปแล้วแจ้งผลการสั่งคดีให้สำนักงานอัยการที่เกี่ยวข้องทราบโดยด่วน สำนักงานอัยการที่เกี่ยวข้อง เมื่อได้รับสำนวนคดีหากจะสั่งคดีไปในแนวทางเดียวกันกับสำนักงานอัยการ ที่สั่งคดีไปแล้ว ก็ให้สั่งคดีไปได้แต่หากจะสั่งคดีขัดแย้งกัน ให้ทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นถึง อธิบดีอัยการพิจารณา หากอธิบดีอัยการเห็นพ้องกันกับสำนักงานอัยการที่สั่งคดีไปแล้ว ก็ให้สั่งคดีได้ หากเห็นขัดแย้งกัน ให้เสนอสำนวนคดีให้รองอัยการสูงสุดผู้ได้รับมอบหมายจากอัยการสูงสุดเป็นผู้พิจารณาสั่ง

(2) กรณีที่ตรวจสอบตาม (1) แล้ว ปรากฏว่าสำนักงานอัยการที่เกี่ยวข้องต่างได้รับสำนวนคดีแล้ว ก่อนพิจารณาสั่งคดีให้พนักงานอัยการที่เกี่ยวข้องประสานกันว่าจะสั่งคดีไปในแนวทางเดียวกันหรือไม่ หากจะสั่งคดีไปในแนวทางเดียวกัน ก็ให้สั่งคดีไปได้

หากจะสั่งคดีขัดแย้งกัน ให้แต่ละสำนักงานอัยการทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นไปยัง อธิบดีอัยการของแต่ละสำนักงานอัยการพิจารณา หากอธิบดีอัยการเห็นพ้องกัน ก็ให้สั่งคดีไปได้แต่ถ้าเห็น ขัดแย้งกันให้เสนอรองอัยการสูงสุดผู้ได้รับมอบหมายเป็นผู้พิจารณาสั่ง

(3) สำหรับในต่างจังหวัด เฉพาะกรณีที่มีการสั่งคดีที่มีผู้ต้องหาหลายคน และหรือมีหลายฐานความผิด ซึ่งอยู่ในท้องที่จังหวัดเดียวกัน แต่เขตอำนาจศาลต่างศาลกัน ให้อัยการจังหวัดที่เกี่ยวข้องทำความเห็น เสนอสำนวนดังกล่าวให้อัยการจังหวัดของสำนักงานอัยการจังหวัดที่ตั้งอยู่ ณ ตัวจังหวัด ซึ่งรับผิดชอบ การดำเนินคดีที่อยู่ในอำนาจของศาลจังหวัดซึ่งมีใช้ศาลจังหวัดสาขาหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น ในศาลจังหวัดเป็นผู้พิจารณาสั่งแต่ถ้าเป็นกรณีที่คดีประเภทดังกล่าว อยู่ในท้องที่สำนักงานอัยการภาคเดียวกัน แต่ต่างจังหวัดกัน ในกรณีเช่นว่านี้ให้อัยการจังหวัดที่เกี่ยวข้องทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นให้อธิบดีอัยการภาคนั้นๆ เป็นผู้พิจารณาสั่ง

กรณีที่คดีประเภทดังกล่าว อยู่ในท้องที่สำนักงานอัยการต่างภาคกัน ในกรณีเช่นว่านี้ให้หัวหน้า พนักงานอัยการที่เกี่ยวข้องทำความเห็นเสนอสำนวนตามลำดับชั้นให้อธิบดีอัยการของแต่ละสำนักงาน เป็นผู้พิจารณา หากอธิบดีอัยการเห็นพ้องกันก็ให้สั่งคดีไปได้ แต่ถ้าเห็นขัดแย้งกันให้เสนอรองอัยการสูงสุด ผู้ได้รับมอบหมายเป็นผู้พิจารณาสั่ง

ในการพิจารณาสั่งคดีดังกล่าว หากมีข้อจำกัดเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลา ในการผลิตฟ้องและการฝากขัง ให้พนักงานอัยการประสานงานกับพนักงานสอบสวน ให้รีบส่งสำนวนคดีประเภทนี้ไปยังพนักงานอัยการ ผู้มีอำนาจพิจารณาสั่งคดีในแต่ละกรณีโดยเร็ว นอกจากนี้ให้พนักงานอัยการคำนึงถึงหลักการดำเนินคดีเด็ก หรือเยาวชนด้วย เนื่องจากใช้หลักและวิธีการแตกต่างจากผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ การสั่งคดีที่ผู้ต้องหา เป็นเด็กหรือเยาวชน จึงไม่จำเป็นต้องสอดคล้องกับการสั่งคดีในกรณีที่ผู้ต้องหาเป็นผู้ใหญ่ก็ได้”

“ข้อ 47 การดำเนินคดีความผิดกรรมเดียวที่อาจถูกดำเนินคดีหลายครั้ง

การดำเนินคดีความผิดกรรมเดียวที่อาจถูกดำเนินคดีหลายครั้ง เช่น การดำเนินคดีในความผิดฐานหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณาทางหนังสือพิมพ์ที่ผู้เสียหายอาจร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนได้หลายท้องที่ให้สำนักงานอัยการที่ได้รับสำนวนการสอบสวนคดีดังกล่าว มีคำสั่ง

สอบสวนเพิ่มเติมให้ได้ความว่าผู้เสียหายได้ร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนในท้องที่ใดบ้าง และให้ถือปฏิบัติดังนี้

(1) หากมีการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนหลายท้องที่ แต่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคดีหรือสำนักงานอัยการภาคเดียวกัน ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนโดยไม่ต้องมีความเห็นและคำสั่งไปยังสำนักงานคดีหรือสำนักงานอัยการภาคนั้นๆ เป็นผู้พิจารณาสั่ง แล้วให้สำนักงานคดีหรือสำนักงานอัยการภาครายงานอัยการสูงสุดทราบ เพื่อให้สำนักงานคดีกิจการอัยการสูงสุดจัดเก็บเป็นข้อมูลไว้

(2) หากมีการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนหลายท้องที่ แต่อยู่ในความรับผิดชอบต่างสำนักงานคดีหรือสำนักงานอัยการภาค หรือกรณีมีการร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนหลายท้องที่แต่ไม่ได้ความว่าผู้เสียหายร้องทุกข์ในท้องที่ใดบ้าง ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนไปยังสำนักงานคดีกิจการอัยการสูงสุดโดยไม่ต้องมีความเห็นและคำสั่ง ให้สำนักงานคดีกิจการอัยการสูงสุดมีหน้าที่ตรวจพิจารณาสำนวนการสอบสวนคดีกล่าวแล้วทำความเห็นเสนอรองอัยการสูงสุดที่ได้รับมอบหมาย และให้รองอัยการสูงสุดส่งคดีทั้งเรื่อง รวมทั้งสั่งการให้ดำเนินการเพื่อความเป็นเอกภาพในการอำนวยความยุติธรรม

(3) ให้สำนักงานคดีกิจการอัยการสูงสุดจัดเก็บและพัฒนาข้อมูลเกี่ยวกับคดีดังกล่าวให้ทันสมัยและครบถ้วน เพื่อความเป็นเอกภาพในการอำนวยความยุติธรรม และเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล”

“ข้อ 48 การออกคำสั่งกรณีสิทธิฟ้องคดีอาญาระงับ

ในการพิจารณาสำนวนการสอบสวน ให้พนักงานอัยการพิจารณาเรื่องเงื่อนไขระงับคดีก่อน และพนักงานอัยการ พิจารณาระงับในเรื่องเงื่อนไขระงับคดีตลอดเวลาการดำเนินคดี

เงื่อนไขระงับคดี ได้แก่

(1) ผู้กระทำความผิดถึงแก่ความตาย

(2) ในคดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้อง หรือยอม

ความกันโดยถูกต้องตามกฎหมาย

(3) คดีเล็กน้อยตามมาตรา 37 (1) และ (4) แห่งประมวลกฎหมายวิธี

พิจารณาความอาญา

(4) คดีเล็กน้อยตามมาตรา 37 (2) และ (3) แห่งประมวลกฎหมายวิธี

พิจารณาความอาญา

(5) เมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง

(6) เมื่อมีกฎหมายออกใช้ภายหลังการกระทำผิดยกเลิกความผิดเช่นนั้น

(7) เมื่อคดีขาดอายุความ

(8) เมื่อมีกฎหมายยกเว้นโทษ

(9) เมื่อคดีเป็นความผิดต่อส่วนตัวและมีได้ร้องทุกข์ตามระเบียบ

(10) เมื่อคดีเป็นความผิดต่อส่วนตัวและผู้เสียหายได้ยื่นฟ้องแล้ว ไม่ว่าจะ ยื่นฟ้องก่อนหรือหลังจากที่ พนักงานอัยการได้รับสำนวนการสอบสวน และไม่ว่าคดีที่ผู้เสียหายได้ ยื่นฟ้องแล้วนั้นศาลจะพิพากษาแล้วหรือไม่

(11) เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีนั้นแล้ว และไม่มีหลักฐานใหม่อัน สำคัญแก่คดีซึ่งน่าจะทำให้ศาลลงโทษ ผู้ต้องหา นั้นได้

(12) มีเหตุสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับตามกฎหมายอื่น  
กรณีที่คดีใดมีเงื่อนไขระงับคดีในวรรคสองนอกจาก (4) ให้พนักงาน อัยการสั่งคดีว่า “ยุติการดำเนินคดี เพราะ ... (ระบุเงื่อนไขระงับคดีหรือเหตุตามกฎหมายอื่น) ...” โดย ไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 145 หรือมาตรา 145/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือ กฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความอื่น

กรณีที่คดีใดมีเงื่อนไขระงับคดีในวรรคสอง (4) ให้พนักงานอัยการ ดำเนินการตามหลักการปฏิบัติ และการสั่งคดีเปรียบเทียบตามข้อ 79 และข้อ 80

การสั่งยุติการดำเนินคดีในวรรคสาม ให้หัวหน้าพนักงานอัยการพิจารณา ออกคำสั่ง แล้วเสนอสำนวน ให้ผู้บังคับบัญชาถัดขึ้นไปหนึ่งชั้นทราบโดยเร็ว

เพื่อประโยชน์ในการสั่งคดีตามข้อนี้ พนักงานอัยการมีอำนาจสั่งสอบสวน เพิ่มเติมหรือสั่งให้ส่งพยานมา เพื่อซักถามได้

เมื่อมีคำสั่งยุติการดำเนินคดีตามวรรคสามแล้ว ให้พนักงานอัยการแจ้ง คำสั่งยุติการดำเนินคดี แก่พนักงานสอบสวนเพื่อแจ้งให้ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบโดยเร็ว

ถ้าความปรากฏภายหลังว่า เหตุในการออกคำสั่งตามข้อนี้ไม่ถูกต้องหรือ มีเหตุที่ต้องเพิกถอนคำสั่ง ให้หัวหน้าพนักงานอัยการทำความเห็น แล้วส่งสำนวนพร้อมความเห็นไปให้ อธิบดีอัยการเป็นผู้พิจารณา สั่งเพิกถอนคำสั่งนั้น เว้นแต่อธิบดีอัยการเป็นผู้ออกคำสั่ง ให้ทำความเห็น เสนอสำนวนตามลำดับชั้นถึงอัยการสูงสุด หรือรองอัยการสูงสุดได้รับมอบหมายเป็นผู้พิจารณาสั่ง”

“ข้อ 49 การออกคำสั่งกรณีสิทธิฟ้องคดีอาญาระงับไปในชั้นศาล

ถ้าความปรากฏแก่พนักงานอัยการว่า สิทธิฟ้องคดีอาญาได้ระงับตามข้อ 48 ในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ให้พนักงานอัยการประจำศาลชั้นต้นหรืออัยการศาลสูงแถลง ข้อเท็จจริงดังกล่าวให้ศาลทราบ

ถ้าความปรากฏต่อศาลเองว่า สิทธิฟ้องคดีอาญาระงับหรือตามที่พนักงาน อัยการได้แถลงตามวรรคหนึ่ง และศาลได้สอบถามพนักงานอัยการ ให้พนักงานอัยการประจำ ศาลชั้นต้นเป็นผู้แถลงข้อเท็จจริงให้ศาลทราบ

ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งให้จำหน่ายคดี หรือมีคำพิพากษายกฟ้องโดยอ้างเหตุ สิทธินำคดีอาญามาฟ้อง ได้ระงับตามข้อ 48 ถ้าเป็นกรณีตามข้อ 48 (1) (2) (3) (5) (6) (8) และ (12) ให้อัยการศาลสูง เป็นผู้พิจารณาสั่งยุติการดำเนินคดีทั้งนี้โดยไม่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 145 และมาตรา 145/1 แห่งประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายเกี่ยวกับวิธีพิจารณาความอื่น แต่ ถ้าเห็นว่ามีใช้กรณีตามข้อ 48 ดังกล่าว ให้อุทธรณ์หรือฎีกาต่อไป

ในกรณีตามวรรคสาม คดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคดีเยาวชนและครอบครัว และสำนักงานอัยการคดีเยาวชนและครอบครัวจังหวัด ให้หัวหน้าพนักงานอัยการเป็นผู้พิจารณาสั่ง”

ยิ่งไปกว่านั้นระเบียบฉบับนี้ยังได้วางหลักเกณฑ์อันเกี่ยวกับขั้นตอนวิธีการ ในการสั่งไม่ฟ้องไว้อย่างละเอียดตามที่ได้บัญญัติไว้ในส่วนที่ 10 ในหมวดเดียวกันว่าด้วยการสั่งไม่ฟ้อง มีดังต่อไปนี้

“ข้อ 81 การกันผู้ต้องหาเป็นพยาน

ในกรณีที่พนักงานสอบสวนกันผู้ต้องหาคนหนึ่งคนใดซึ่งได้ร่วมกระทำผิดด้วยเป็นพยาน ให้พนักงานอัยการ พิจารณาโดยรอบคอบ โดยคำนึงถึงว่าถ้าไม่กันผู้ต้องหาคนหนึ่งคนใดเป็นพยานแล้ว พยานหลักฐานที่มีอยู่เพียงพอแก่การที่จะดำเนินคดีกับผู้ต้องหาทั้งหมดหรือไม่ และอาจแสวงหาพยานหลักฐานอื่นแทนเพื่อให้เพียงพอ แก่การที่จะดำเนินคดีกับผู้ต้องหาทั้งหมดนั้นได้หรือไม่ ถ้อยคำของบุคคลนั้นรับฟังเป็นความสัตย์ได้เพียงใด รวมทั้งความคาดหมายในการที่ผู้นั้นจะเบิกความเป็นประโยชน์ในการพิจารณาหรือไม่ด้วย และฟังพิจารณา กันผู้กระทำความผิดน้อยที่สุดเป็นพยาน

เมื่อพนักงานอัยการได้วินิจฉัยตามนัยแห่งวรรคหนึ่งแล้ว และพนักงานอัยการเห็นควรกันผู้ต้องหา คนหนึ่งคนใดเป็นพยาน ให้พนักงานอัยการออกคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้น และเมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้อง ผู้ต้องหาดังกล่าวแล้ว ให้พนักงานอัยการสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนถ้อยคำผู้ที่กันไว้เป็นพยานนั้น เป็นพยานประกอบสำนวนต่อไป”

“ข้อ 82 การสอบสวนผู้ต้องหาที่สั่งไม่ฟ้องเป็นพยาน

ถ้าพนักงานอัยการเห็นสมควรให้สอบสวนผู้ต้องหาที่สั่งไม่ฟ้องบางคนเป็นพยาน ให้พนักงานอัยการ สั่งพนักงานสอบสวน สอบสวนผู้นั้นภายหลังจากมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแล้ว”

“ข้อ 83 การปล่อยตัวผู้ต้องหาที่สั่งไม่ฟ้อง

ถ้าผู้ต้องหาถูกควบคุมหรือขังอยู่ เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องแล้ว ให้พนักงานอัยการสั่งปล่อย หรือขอให้ศาลสั่งปล่อยผู้ต้องหาไป แล้วแต่กรณี”

“ข้อ 84 การแจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดี

คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีที่ต้องแจ้งให้ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบตาม มาตรา 146 แห่งประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หมายถึง คำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีทุกฐาน ความผิดสำหรับผู้ต้องหาแต่ละคน ให้พนักงานอัยการแจ้งคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องแก่พนักงานสอบสวน เพื่อแจ้งให้ผู้ต้องหาและผู้ร้องทุกข์ทราบโดยเร็ว พร้อมทั้งสรุปพยานหลักฐานพร้อมความเห็นของพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการสั่งคดี

กรณีผู้ต้องหาที่ยังจับตัวไม่ได้ หากมีความเห็นควรสั่งฟ้องบางฐาน ความผิดและมีคำสั่งเด็ดขาด ไม่ฟ้องบางฐานความผิด การแจ้งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือผู้ว่าราชการจังหวัดจัดการให้ได้ตัวผู้ต้องหามา ให้แจ้งให้พนักงานสอบสวนทราบด้วยว่า พนักงานอัยการได้มีความเห็นควรสั่งฟ้องความผิดฐานใด และมีคำสั่ง เด็ดขาดไม่ฟ้องในความผิดฐานใด และให้



พนักงานอัยการระบุนโยบายความในฐานความผิดที่เป็นกระทง หรือบทหนักที่สุดที่ได้มีความเห็นควรสั่งฟ้องผู้ต้องหาแต่ละคนไว้ให้ชัดเจนด้วย”

“ข้อ 85 การสั่งคดีที่ฐานความผิดเป็นประเภทเดียวกัน

ในคดีที่ฐานความผิดเป็นประเภทเดียวกัน เช่น ฐานทำร้ายร่างกายกับฐานทำร้ายร่างกายถึงอันตรายสาหัส ฐานลักทรัพย์กับฐานชิงทรัพย์ถ้าพนักงานอัยการสั่งฟ้องในฐานความผิดที่มีอัตราโทษสูงกว่า เช่น สั่งฟ้อง ผู้ต้องหาฐานทำร้ายร่างกายถึงอันตรายสาหัส หรือสั่งฟ้องผู้ต้องหาฐานชิงทรัพย์เช่นนี้ พนักงานอัยการ ไม่ต้องสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาฐานทำร้ายร่างกายหรือฐานลักทรัพย์อีก”

“ข้อ 86 การสั่งคดีกรณีให้เลือกปรับบท

ในกรณีการกระทำความผิดอันเป็นกรรมเดียวกัน แต่พนักงานสอบสวนได้ทำการสอบสวน หรือแจ้งข้อหาแก่ผู้ต้องหาหลายฐานความผิด เพื่อให้พนักงานอัยการเลือกปรับบทระหว่างการกระทำ ความผิดฐานลักทรัพย์ ทรัพย์ โจรกรรม ทรัพย์ ถูกลักทรัพย์ ยักยอก ทรัพย์ รับของโจร และทำให้เสียทรัพย์หรือระหว่างการกระทำความผิดโดยเจตนา กับประมาท เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาในความผิด ฐานใดฐานหนึ่งหรือหลายฐานแล้ว ไม่ต้องมีคำสั่งไม่ฟ้องในความผิดฐานอื่นอีก”

“ข้อ 87 การดำเนินคดีผิดตัว

หากปรากฏหลักฐานแน่ชัดว่ามีการจับกุมหรือสอบสวนผู้ต้องหาผิดตัว ให้พนักงานอัยการรีบดำเนินการ เพื่อสั่งไม่ฟ้องคดีเกี่ยวกับผู้ต้องหานั้นโดยเร็ว ส่วนการฟ้องผู้ต้องหาหรือจำเลยผิดตัว ให้พนักงานอัยการ รีบดำเนินการถอนฟ้องคดีที่เกี่ยวกับผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้น โดยให้ดำเนินการตามข้อ 132”

พนักงานอัยการจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามระเบียบฉบับนี้ เมื่อทำการตรวจพิจารณาและการสั่งสำนวนขณะที่ยื่นคดี กล่าวคือในช่วงที่พิจารณาหาความเห็นในสำนวนเพื่อสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี

#### 1.2.2 การใช้ดุลพินิจถอนฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ

นอกจากนั้นระเบียบฉบับนี้ยังได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการถอนฟ้องไว้ในหมวด 4 ดังนี้

“ข้อ 132 ข้อพิจารณาและวิธีปฏิบัติในการถอนฟ้อง

เมื่อพนักงานอัยการได้สั่งฟ้องและได้ยื่นฟ้องคดีอาญาใดแล้ว ต่อมาพนักงานอัยการพิจารณา เห็นสมควรถอนฟ้องคดีนั้น ให้ทำความเห็นใน อ.ก. 4 เสนอตามลำดับชั้นถึงอธิบดีอัยการเพื่อพิจารณาสั่ง เมื่ออธิบดีอัยการพิจารณาแล้วมีคำสั่งให้ถอนฟ้อง ก่อนยื่นคำร้องขอถอนฟ้อง ให้พนักงานอัยการผู้รับผิดชอบ ดำเนินการตามมาตรา 145 และมาตรา 145/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมาย เกี่ยวกับวิธีพิจารณาความอื่น ให้เสร็จสิ้นเสียก่อน และเมื่อถอนฟ้องแล้ว ให้รายงานอัยการสูงสุดทราบ ให้หน้าความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับในกรณีถอนอุทธรณ์หรือถอนฎีกาด้วยโดยอนุโลม”

#### 1.2.3 ดุลพินิจในการไม่ให้ปล่อยตัวชั่วคราวของพนักงานอัยการ

ในหมวด 3 ว่าด้วยการตรวจพิจารณาและการส่งสำนวน ในส่วนที่ 4 ว่าด้วยเรื่องการปล่อยตัวชั่วคราวก็มีวางหลักเกณฑ์ไว้เช่นเดียวกัน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

“ข้อ 50 หลักการในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

การกระทำของรัฐที่เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเอาตัวบุคคลไว้ในอำนาจรัฐ จะกระทำต่อเมื่อกรณีมีความจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น เหตุนี้การควบคุมหรือขังผู้ต้องหาหรือจำเลย ตามปกติจึงต้องพิจารณาว่าเป็นกรณีที่น่าเชื่อว่าผู้ต้องหา หรือจำเลยจะหลบหนีหรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐานหรือไม่ด้วย ฉะนั้น หากกรณีคดีมีหลักฐาน ตามสมควรว่าการกระทำของผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นความผิดร้ายแรง หรือเป็นที่น่าเชื่อว่าผู้ต้องหาหรือจำเลย จะหลบหนีหรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือกรณีคดีมีหลักฐานตามสมควรว่าการกระทำของผู้ต้องหา หรือจำเลยเป็นความผิดและมีเหตุอื่นที่จำเป็นและสมควร จึงเป็นกรณีที่ต้องนำเหตุดังกล่าวมาพิจารณาว่า จำเป็นต้องควบคุมหรือขังผู้ต้องหาหรือจำเลย เพื่อดำเนินคดีต่อไปหรือไม่ด้วยเช่นกัน

ในการพิจารณาคำร้องขอปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหา พนักงานอัยการต้องพิจารณาถึงความจำเป็น ในการที่จะเอาตัวบุคคลนั้นไว้ในอำนาจรัฐตามนัยดังกล่าวมาแล้วในวรรคหนึ่ง โดยพิจารณาชั่งน้ำหนักระหว่าง ประโยชน์ของรัฐในการรักษาความสงบเรียบร้อยกับสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลซึ่งขัดแย้งกัน หากเห็นว่าสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจะถูกกระทบเกินความจำเป็นหรือเกินสมควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเห็นว่าไม่มีพฤติการณ์ที่น่าเชื่อว่าผู้ต้องหาจะหลบหนีหรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือไม่มีเหตุอื่น ที่จำเป็นและสมควรแล้ว พนักงานอัยการต้องปล่อยตัวบุคคลหรืออนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวตามคำร้องขอเสมอ”

“ข้อ 51 การพิจารณาและสั่งคำร้องขอปล่อยชั่วคราว

ในการพิจารณาคำร้องขอปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหา พนักงานอัยการต้องพิจารณาโดยเร็ว

หัวหน้าพนักงานอัยการเป็นผู้สั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว โดยจะต้องบันทึกเหตุผล ในการสั่งไว้ให้ชัดเจน ในกรณีสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว พนักงานอัยการต้องแจ้งผลการพิจารณา พร้อมด้วยเหตุผล ให้ผู้ต้องหาและผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว

คำสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวไม่ตัดสิทธิในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวใหม่

ความผิดลหุโทษ หรือความผิดอื่นที่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจควบคุมผู้ต้องหา พนักงานอัยการจะสั่ง ควบคุมผู้ต้องหาไม่ได้ในกรณีเช่นนี้ให้ผู้ต้องหาลงลายมือชื่อรับทราบ วันและเวลานัดเพื่อมาพบพนักงานอัยการ ตามกำหนด หากไม่ลงลายมือชื่อให้บันทึกไว้เป็นหลักฐาน

ในการอนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสิบปีขึ้นไป พนักงานอัยการพึงตระหนักว่ากฎหมายมิได้บัญญัติให้ต้องมีหลักประกันด้วยเสมอไป

ในการปล่อยชั่วคราวโดยมีประกัน ต้องทำสัญญาประกันตามแบบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด ในการกำหนดจำนวนเงินในสัญญาประกันหรือเรียกหลักประกัน พนักงานอัยการจะกำหนดจำนวนเงิน หรือเรียกหลักประกันจนเกินควรแก่กรณีมิได้

การเรียกประกันหรือหลักประกันการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาในชั้นสอบสวนจะเรียกจนเกินควร แก่กรณีมิได้ และต้องคำนึงถึงเงื่อนไขและมาตรการป้องกันต่างๆ ที่ได้ใช้กับผู้ถูกปล่อยชั่วคราวประกอบด้วย ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงและข้อบังคับของประธานศาลฎีกา ที่ออกตามความในวรรคสามของมาตรา 110 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

หลักทรัพย์ตามมาตรา 114 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หมายความว่าถึง หลักทรัพย์ ทุกชนิด เช่น ที่ดินอาคาร สิ่งปลูกสร้าง พันธบัตร สลากออมสิน ตั๋วแลกเงินที่ธนาคารเป็นผู้จ่ายและผู้จ่าย ได้รับรองตลอดไป ตั๋วสัญญาใช้เงินที่ธนาคารเป็นผู้ออกตั๋ว เช็คที่ธนาคารเป็นผู้สั่งจ่ายหรือรับรอง หนังสือรับรอง ของธนาคารหรือหนังสือรับรองของบริษัท ประกันภัยที่รับรองว่าจะชำระเงินตามจำนวนที่ระบุในสัญญาประกัน แทนผู้ประกันในกรณีผิดสัญญาประกัน เป็นต้น

การฝาก การจ่าย การถอน หรือคืน เงินสดซึ่งเป็นหลักประกัน ให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการนั้น ส่วนหนังสือสำคัญอย่างอื่น เอกสารสิทธิตามกฎหมายที่ดิน หรือเอกสารหลักทรัพย์อื่น ให้เก็บรักษาไว้ในตู้নিরภัย หากไม่มีตู้নিরภัยให้เก็บรักษาไว้ในสถานที่เห็นสมควร”

“ข้อ 52 การประกันด้วยบุคคลโดยไม่มีหลักประกัน

การพิจารณาคำร้องขอปล่อยชั่วคราวโดยไม่มีหลักประกัน ให้พิจารณาความน่าเชื่อถือของผู้ร้อง จากอาชีพ สถานภาพ ชื่อเสียงทางสังคมหรือคุณสมบัติอื่นๆ ของผู้ร้อง ผู้ต้องหาที่มีสิทธิร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวโดยไม่มีหลักประกันได้ด้วย”

สรุปได้ว่า การใช้ดุลพินิจในการส่งคดีอาญาของพนักงานอัยการมีดังนี้ 1) การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา : ระบบดุลพินิจ ใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องได้ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ม.143) 2) การใช้ดุลพินิจสั่งถอนฟ้องคดีอาญา : ถอนฟ้องได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ม.35) 3) การใช้ดุลพินิจสั่งไม่ปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราว : พนักงานอัยการเป็นผู้ที่มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในชั้นก่อนฟ้อง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา108/1) ผู้ต้องหาอุทธรณ์คำสั่งไม่ได้

## 2. อำนาจไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 (1) (2) และ (4) ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการไต่สวนไว้สามประการ ดังนี้

(1) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(2) ใต้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร้ายวียดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

(3) ใต้สวนเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

จากอำนาจใต้สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในสามประการดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปได้ว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการใต้สวนกรณีเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้กระทำความผิดและในกรณีอื่น

### 1. อำนาจใต้สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้กระทำความผิด

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 สามารถแยกองค์ประกอบเรื่องกล่าวหาที่อยู่ในอำนาจใต้สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กรณีเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้กระทำความผิด ได้ดังนี้

1. ผู้กระทำความผิดต้องเป็นเจ้าพนักงานของรัฐ

2. กระทำความผิดที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้แก่

2.1 กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม

2.2 ความผิดอื่นที่กฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เช่น กฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ เป็นต้น

### 2. อำนาจใต้สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีอื่น

1. กรณีตามมาตรา 28(4) กฎหมายกำหนดให้แม้เจ้าพนักงานของรัฐจะมีได้เป็นผู้กระทำความผิด แต่หากกระทำความผิดดังต่อไปนี้ ก็อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาทิ ความผิดท้ายพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต เช่น ความผิดฐานขัดขวาง กระบวนการยุติธรรมตามมาตรา 177 ความผิดฐานไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา 178 แลละมาตรา 179 ความผิดฐานเปิดเผยข้อความข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ เป็นต้น (มาตรา 28 (4))

2. กรณีตามมาตรา 30 วรรคหนึ่ง ซึ่งเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใต้สวนเจ้าพนักงานของรัฐบุคคลใดแล้ว ปรากฏว่ามีตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ หรือนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่เจ้าพนักงานของรัฐนั้น เพื่อจูงใจให้กระทำการ ไม่กระทำการหรือประวิงการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมาย แม้ตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุนดังกล่าว จะมีใช่เจ้าพนักงานรัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจใต้สวนตัวการ ผู้ใช้ ผู้สนับสนุน รวมทั้งผู้ให้ ผู้ขอให้ หรือรับว่าจะให้ (มาตรา 30 วรรคแรก) และรวมถึงกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศหรือเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศด้วย (มาตรา 176)

3. กรณีตามมาตรา 30 วรรคสอง ซึ่งเป็นกรณีเจ้าพนักงานของรัฐกระทำความผิดเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบทตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 90 หากบทใดบทหนึ่งเป็นฐาน

ความผิดที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แม้บทอื่นจะมีใช้ฐานความผิดที่อยู่ในอำนาจไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ยังมีอำนาจไต่สวนเจ้าพนักงานของรัฐดังกล่าวในทุกฐานความผิด (มาตรา 30 วรรคสอง)

4. กรณีตามมาตรา 30 วรรคสอง ซึ่งเป็นกรณีเจ้าพนักงานของรัฐกระทำความผิดหลายกรรมต่างกัน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 91 หากกรรมใดกรรมหนึ่งอยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หากความผิดของกรรมต่างๆ มีความเกี่ยวข้องกันและต้องดำเนินการในคราวเดียวกันคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มีอำนาจไต่สวนเจ้าพนักงานของรัฐดังกล่าวในความผิดทุกกรรม (มาตรา 30 วรรคสอง)

## ปัญหาการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในการดำเนินคดี

### 1. ปัญหาการปฏิบัติงานของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญา

#### 1.1 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ

จากการศึกษาทำให้เห็นว่าประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการนั้น เป็นกรณีที่ส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของรัฐ และศีลธรรมอันดีของประชาชน หากว่าผู้ที่กระทำความผิดมิได้ถูกนำตัวเข้ามาดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และไม่ได้รับการลงโทษจากผลที่ได้กระทำความผิดไว้ ย่อมหมายถึงพนักงานอัยการมิได้ปฏิบัติตามบทบาทและหน้าที่ อันเป็นการขัดกับวัตถุประสงค์ของการมีขึ้นซึ่งองค์กรอัยการที่หมายมุ่งผดุงความ ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของรัฐ และรักษาไว้ซึ่งความยุติธรรม โดยหลักในการดำเนินคดีอาญาโดยพนักงานอัยการสามารถแบ่งได้เป็น 2 ระบบ กล่าวคือ การฟ้องคดีตามกฎหมาย (Legality Principle) และการฟ้องคดีตามดุลพินิจ (Opportunity Principle)

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ได้บัญญัติไว้ว่า

“เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องร้องต่อไป

(2) ในกรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง พนักงานอัยการจึงมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง”

เป็นมาตราที่ได้ให้อำนาจพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา โดยหลักกฎหมายมาตรา 143 มีได้วางหลักเกณฑ์ของขอบอำนาจในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวว่าสามารถใช้ได้มากน้อยเพียงใด หรือเป็นไปตามหลักเกณฑ์ใด แม้ว่าการใช้ดุลพินิจนั้นจะเป็นสิ่งที่มีลักษณะขึ้นอยู่กับผู้ใช้ การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการนั้นต้องใช้อย่างระมัดระวัง ดุลพินิจนั้นไม่ได้มีอันตรายอยู่ในตัวเองแต่อันตรายของดุลพินิจนั้นอยู่ที่ตัวผู้ใช้ดุลพินิจกล่าวคือตัวพนักงานอัยการ

นั่นว่าจะใช้ดุลพินิจอย่างไร หากเลือกใช้ดุลพินิจไม่ถูกต้องดุลพินิจนั้นก็ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม และยิ่งก่อให้เกิดผลเสียหายต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณา เมื่อมีการเปิดช่องของกฎหมายให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องคดีได้แล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบควบคุม ให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปในขอบเขตที่เหมาะสมไม่เกินไปตามอำเภอใจด้วย แม้ว่าจะมีระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 อันเป็นการวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการใช้อำนาจหรือกระทำหน้าที่ หรือเป็นการวางระเบียบให้พนักงานอัยการปฏิบัติกรดำเนินคดีอาญาอย่างมีแนวทาง ประกอบกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ก็ตาม ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติ หากพนักงานอัยการเห็นว่ากรฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ซึ่งมีข้อที่เกี่ยวข้องกรสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาและการถอนฟ้องอันมีผลทำให้คดีอาญาระงับ

ประเทศไทยพนักงานสอบสวนเป็นผู้เริ่ม จึงทำให้เห็นควรนำหลักการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องซึ่งเป็นหลักข้อยกเว้นกรดำเนินคดีอาญา ตามมาตรา 153 ถึง 154 เนื่องจากประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 ของประเทศไทยไม่ได้มีหลักเกณฑ์ หรือขอบเขตในการใช้อำนาจระบุอย่างชัดเจนในข้อกฎหมาย เฉพาะอย่างยิ่งกรใช้อำนาจในการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งหากใช้ดุลพินิจอย่างไม่ระมัดระวังหรือใช้ตามอำเภอใจก็อาจส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย และความยุติธรรมได้

## 1.2 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการสั่งถอนฟ้องของพนักงานอัยการ

ในกรณีที่พนักงานอัยการสั่งถอนฟ้องคดีอาญาต่อศาล แสดงให้เห็นว่าพนักงานอัยการได้มีพิจารณาคดีดังกล่าวแล้วว่า การกระทำที่ได้ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลเป็นความผิด โดยมีพยานหลักฐานที่เพียงพอและมีเหตุอันควรที่เชื่อได้ว่าผู้ต้องหาเป็นผู้กระทำความผิด จึงได้ฟ้องผู้ต้องหาดังกล่าวเป็นคดี โดยแนวความคิดเรื่องกรถอนฟ้องคดีอาญา แบ่งเป็น 2 แนวคิด คือ แนวคิดที่ไม่อนุญาตให้ถอนฟ้องคดีอาญา และแนวคิดที่อนุญาตให้ถอนฟ้องคดีอาญา ประเทศไทยเป็นหนึ่งในกลุ่มประเทศที่มีแนวคิดที่อนุญาตให้ถอนฟ้องคดีอาญาได้ ในระหว่างที่ศาลพิจารณาคดีที่พนักงานอัยการฟ้องมาแล้วนั้น อาจมีข้อเท็จจริงอื่นใดที่เปลี่ยนแปลงไปจากขณะที่ฟ้อง ทำให้พนักงานอัยการอาจยื่นคำร้องขอถอนฟ้องได้เมื่อมีเหตุอันควร มาตรา 35 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นบทบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์ในการถอนฟ้อง ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“คำร้องขอถอนฟ้องคดีอาญาจะยื่นเวลาใดก่อนมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้นก็ได้ ศาลจะมีคำสั่งอนุญาตหรือมิอนุญาตให้ถอนก็ได้ แล้วแต่ศาลจะเห็นสมควรประการใด ถ้าคำร้องนั้นได้ยื่นในภายหลัง เมื่อจำเลยให้การแก้คดีแล้ว ให้ถามจำเลยว่าจะคัดค้านหรือไม่ แล้วให้ศาลจดค่าแถลงของจำเลยไว้ ในกรณีที่จำเลยคัดค้านกรถอนฟ้องให้ศาลยกคำร้องขอถอนฟ้องนั้นเสีย

คดีความผิดต่อส่วนตัวนั้น จะถอนฟ้องหรือยอมความในเวลาใดก่อนคดีถึงที่สุดก็ได้ แต่ถ้าจำเลยคัดค้าน ให้ศาลยกคำร้องขอถอนฟ้องนั้นเสีย”

ทั้งนี้บทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดไว้ว่ากรณีใดบ้าง ที่พนักงานอัยการสามารถขอถอนฟ้องได้ มีผลให้ปัจจุบันนี้เมื่อมีกรณีที่พนักงานอัยการจะขอถอนฟ้องจึงเป็นไปตามดุลพินิจของพนักงานอัยการเจ้าของคดี ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการที่จะพิจารณา ในการยื่นคำร้องขอถอนฟ้องของพนักงานอัยการมีผลให้เป็นการตัดสิทธิโจทก์ที่ถอนฟ้องคดีโดยเด็ดขาด จะนำคดีซึ่งได้ถอนฟ้องมาฟ้องอีกไม่ได้ เป็นไปตามผลของหลักกฎหมายมาตรา 36 วรรคแรก แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อีกทั้ง มาตรา 39 (2) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญายังกำหนดให้การถอนฟ้องทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับอีกด้วย แม้จะมีหลักข้อยกเว้นได้วางหลักไว้ตามมาตรา 36 ว่า

“คดีอาญาซึ่งได้ถอนฟ้องไปจากศาลแล้ว จะนำมาฟ้องอีกหาได้ไม่ เว้นแต่จะเข้าอยู่ในข้อยกเว้นต่อไปนี้

(1) ถ้าพนักงานอัยการได้ยื่นฟ้องคดีอาญาซึ่งไม่ใช่ความผิดต่อส่วนตัวไว้แล้ว ได้ถอนฟ้องคดีนั้นไป การถอนนี้ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะยื่นฟ้องคดีนั้นใหม่

(2) ถ้าพนักงานอัยการถอนคดีซึ่งเป็นความผิดต่อส่วนตัว โดยมีได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากผู้เสียหาย การถอนนี้ไม่ตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะยื่นฟ้องคดีนั้นใหม่

(3) ถ้าผู้เสียหายได้ยื่นฟ้องคดีอาญาไว้แล้วได้ถอนฟ้องคดีนั้นเสีย การถอนนี้ไม่ตัดสิทธิพนักงานอัยการที่จะยื่นฟ้องคดีนั้นใหม่ เว้นแต่คดีซึ่งเป็นความผิดต่อส่วนตัว”

แม้ว่าจะมีการกำหนดระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ประกอบกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ใช้ประกอบการพิจารณาการถอนฟ้อง ทั้งนี้ การไม่บัญญัติขอบเขตของการใช้ดุลพินิจสั่งถอนฟ้องที่ชัดเจนทำให้มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย และความยุติธรรมไม่แตกต่างไปจากการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดี เนื่องจากมีผลทำให้การดำเนินคดีระงับไปตั้งแต่ยังมีได้พิจารณาถึงประเด็นเนื้อหาแห่งคดี

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่า การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการถอนฟ้องคดีอาญานั้นมีทั้งสามารถถอนได้และไม่สามารถถอนได้ ซึ่งตามหลักกฎหมายมาตรา 35 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา บัญญัติไว้เพียงหลักเกณฑ์ในการถอนฟ้อง แต่มิได้บัญญัติไว้ชัดเจน จึงทำให้การใช้ดุลพินิจสั่งถอนฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการเป็นไปโดยไม่มีบทบัญญัติหรือหลักเกณฑ์ทางด้านกฎหมายมารองรับ

### 1.3 ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ให้ปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราวในคดีอาญาของพนักงานอัยการ

ประเทศไทยในปัจจุบันนี้ ระบบความยุติธรรมทางอาญาที่มีลักษณะโน้มเอียงเน้นหนักไปในทางทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมมากกว่าทฤษฎีกระบวนการนิติธรรม เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นและมีการจับกุมตัวผู้ต้องหา พนักงานอัยการในฐานะตัวแทนของรัฐมีฐานะเหนือกว่าผู้ต้องหา หรือจำเลยผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 บัญญัติไว้ว่า “ห้ามมิให้ควบคุมผู้ถูกจับไว้เกินกว่าจำเป็นตามพฤติการณ์แห่งคดี” แต่กระนั้นเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจะต้องมีกระบวนการขั้นตอนในการควบคุมตัวผู้ต้องหา ก่อนที่

จะดำเนินการส่งสำนวนฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล การขอลปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราวในชั้นก่อนฟ้องมีหลักเกณฑ์เป็นไปตาม มาตรา 106 (1) ยิ่งไปกว่านั้น มาตรา 106 (1) ยังให้ผู้ต้องหาที่ถูกควบคุมอยู่และยังมีได้ถูกฟ้องต่อศาล ให้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยตัวชั่วคราวต่อพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ จึงอาจกล่าวได้ว่าพนักงานอัยการเป็นผู้ที่ใช้ดุลพินิจในการสั่งให้หรือไม่ให้ปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราว ตามมาตรา 108/1 แม้ว่าจะมีการกำหนดระเบียบไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 กำหนดให้การพิจารณาคำร้องขอลปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหา หัวหน้าพนักงานอัยการเป็นผู้สั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว โดยจะต้องบันทึกเหตุผล ในการสั่งไว้ให้ชัดเจน ในกรณีสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว พนักงานอัยการต้องแจ้งผลการพิจารณา พร้อมด้วยเหตุผล ให้ผู้ต้องหาและผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวทราบ แม้ว่าคำสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวจะไม่ตัดสิทธิในการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวใหม่ แสดงให้เห็นว่าผู้ต้องหาไม่อาจยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่ให้ปล่อยตัวดังกล่าวได้เช่นเดียวกับที่จำเลยสามารถยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่ให้ปล่อยตัวในชั้นศาลตามมาตรา 119 ทวิ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อีกทั้งระหว่างที่ผู้ต้องหาไม่ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวยังคงต้องอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐ จึงเท่ากับเป็นการลงโทษล่วงหน้าก่อนที่จะพิสูจน์ว่าผู้ต้องหาเป็นผู้ที่กระทำความผิดจริงตามข้อกล่าวหา และทำให้ไม่ได้รับหลักประกันที่จะเป็นสำหรับการต่อสู้คดีเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน เป็นอันขัดกับหลักแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน และขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคสอง อันให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ซึ่งการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราวหรือไม่นั้น ผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจเป็นผู้มีอำนาจเบ็ดเสร็จแต่เพียงผู้เดียว ซึ่งไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ และเป็นธรรมหรือไม่ อีกทั้งไม่มีการถ่วงดุลอำนาจดังกล่าว ทำให้กระทบกระเทือนถึงสิทธิของผู้ที่ตกเป็นผู้ต้องหาโดยตรง อีกทั้งยังกระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของรัฐ จึงเป็นการอันขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน

จากการศึกษาจะเห็นได้ว่าการใช้ดุลพินิจสั่งให้ประกันตัวหรือไม่ประกันตัวผู้ต้องหาชั่วคราวนั้นเป็นกระบวนการที่มุ่งจะนำตัวผู้ที่เชื่อได้ว่ากระทำความผิดมาดำเนินคดีเพื่อจะให้ผู้ที่ได้กระทำความผิดนั้นได้รับบทลงโทษ เนื่องจากค่านึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของสังคมให้ปลอดภัย แต่ในขณะเดียวกันนั้นการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ให้ประกันตัวผู้ต้องหาชั่วคราว ก็อาจกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหาบุคคลนั้น ซึ่งเป็นอันขัดกับหลักแนวคิดที่ว่าด้วยสิทธิมนุษยชน อันเป็นแนวคิดทฤษฎีที่เป็นที่ยอมรับสากล อีกทั้งยังเป็นการขัดกับหลักเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศไทย ที่มีการบัญญัติรองรับไว้ภายใต้หลักที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่า บุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่าเขากระทำความผิดจริง ตามระบบการดำเนินคดีอาญาในรูปแบบกระบวนการนิติธรรม การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราวของพนักงานอัยการตามมาตรา 108/1 จึงควรมีการตรวจสอบได้

## 2. ปัญหาการปฏิบัติงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในการดำเนินคดี

การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในส่วนที่ให้ลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา นั้นเป็นเรื่องที่มีปัญหาโต้แย้งในทางกฎหมายอยู่เสมอว่าจะมีการตรวจสอบการใช้อำนาจในลักษณะ



ดังกล่าวของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้อย่างไร จากการศึกษาค้นคว้าพบว่า มีประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจลงโทษทางวินัยตามการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

**1. ปัญหาการตรวจสอบการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.** เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลความผิดผู้ถูกกล่าวหาแล้วจะต้องดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตพ.ศ. 2542 กรณีมีมูลความผิดทางวินัยให้ดำเนินการตามมาตรา 92 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาพฤติการณ์แห่งการกระทำความผิดวินัยแล้วมีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาผู้ใดได้กระทำความผิดวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่ พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีกในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหาให้ถือว่ารายงานเอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย ตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหาเหล่านั้นแล้วแต่กรณี และมาตรา 96 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน บัญญัติว่า ผู้ถูกกล่าวหาที่ถูกลงโทษดังกล่าวจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ก็ได้ ทั้งนี้ ต้องใช้สิทธิดังกล่าวภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนมีคำสั่งลงโทษส่วนในทางอาญาให้ดำเนินการตามมาตรา 97 ต่อไป

**2. ปัญหาอำนาจในการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากกรณีทุจริต** ในช่วงแรกหลังจากร่างตั้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีประเด็นโต้แย้งทางวิชาการว่า คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยฐานอื่นนอกจากความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยืนยันมาตลอดว่าตนเองมีอำนาจชี้มูลความผิดทางวินัยได้ทุกฐานความผิด ขณะที่ความเห็นทางวิชาการเห็นว่าอำนาจในการชี้มูลความผิดทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คงจำกัดอยู่เฉพาะแต่อำนาจในความผิดฐานทุจริตเท่านั้น ความผิดในฐานอื่น เช่น ประพฤติชั่วอย่างร้ายแรงคณะกรรมการ ป.ป.ช. ย่อมไม่มีอำนาจชี้มูลดังกล่าว (ขวัญชัย สนองคุณ, 2556 : 80 – 97)

**3. ปัญหาการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยอันเกิดจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.** เมื่อองค์กรผู้ที่มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งได้รับสำนวนจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. และได้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกชี้มูลแล้ว คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อผู้ได้รับคำสั่งอุทธรณ์ตามขั้นตอนแล้ว หากไม่ได้ข้อยุติก็จะนำคดีมาฟ้องเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวต่อเป็นศาลปกครองจึงมีปัญหาที่จะต้องพิจารณาถึงการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยองค์กรตุลาการ คือ ศาลปกครอง ซึ่งในที่นี้สามารถสรุปประเด็นปัญหาได้ดังต่อไปนี้

**4. ปัญหาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง** เมื่อผู้ถูกลงโทษนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย มักจะเกิดปัญหาโต้แย้งในเรื่องเขตอำนาจศาล เงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และการเข้ามาในคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนี้

4.1 อำนาจในการพิจารณาคดีของศาลปกครอง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะโต้แย้งอยู่เสมอว่าศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาคดีเหล่านี้โดยให้เหตุผลว่าตนเองเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญได้ใช้อำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดอันเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยตรง ศาลปกครองไม่มีอำนาจที่จะรับคำฟ้องไว้พิจารณาตั้งแต่ต้น และคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะหยิบยกคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ 2/2546 ลงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2546 ที่วินิจฉัยว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการไต่สวนและวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญเพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่จึงเป็นอันยุติ องค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์จึงไม่อาจเปลี่ยนแปลงฐานความผิดทางวินัยตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. วินิจฉัยยุติแล้วให้เป็นประการอื่นได้อีกขึ้นมาต่อสู้นคดีเสมอ

4.2 เงื่อนไขในการฟ้องคดีปกครอง เมื่อมีคดีขึ้นสู่การพิจารณาคดีของศาลปกครอง ประเด็นแห่งคดีที่ศาลปกครองจะต้องพิจารณาต่อจากเรื่องเขตอำนาจศาล คือ เงื่อนไขการฟ้องคดี โดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 มาตรา 42 กำหนดว่า ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีก่อนนำคดีมาสู่ศาลปกครอง คือ การอุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัย คำให้การในคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มักจะโต้แย้งอยู่เสมอว่าผู้ฟ้องคดีมิได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดีจึงไม่อาจนำคดีมาฟ้องยังศาลปกครองได้ ซึ่งในทางความเป็นจริงแล้วแทบจะไม่มีผู้ฟ้องคดีรายได้เลยที่ไม่อุทธรณ์คำสั่งลงโทษทางวินัยอันเกิดจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อนที่จะนำคดีมาฟ้องยังศาลปกครอง

4.3 การเข้ามาในคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แม้ว่าศาลปกครองจะวินิจฉัยว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลผู้ถูกกล่าวหาจะเป็นการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 อันเป็นการใช้อำนาจทางปกครองก็ตาม แต่คำสั่งลงโทษทางวินัยมิได้เกิดจากการออกคำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยตรง คำสั่งลงโทษทางวินัยอันเป็นคำสั่งทางปกครองนั้นเกิดจากองค์กรผู้มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งและถอดถอน ในหลายกรณีผู้ถูกลงโทษทางวินัยจึงฟ้องแต่เพียงผู้ออกคำสั่งลงโทษทางวินัยเท่านั้น ส่วนในหลายกรณีผู้ถูกลงโทษทางวินัยก็ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาในคดีด้วย ปัญหาได้รับการแก้ไขซึ่งอาจเรียกได้ว่าเป็นที่ยุติแล้ว โดยในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีมิได้ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. เข้ามาในคดี ศาลปกครองจะอาศัยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2543 แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบว่าประสงค์จะเข้ามาในคดีหรือไม่ หากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยื่นคำร้องสอดเข้ามาในคดี คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะเป็นคู่กรณีในคดีทันที หรือหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้ยื่นคำร้องสอดดังกล่าว ก็สามารถยื่นคำร้องขอให้พิจารณาคดีใหม่ได้ (คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ 1051/2555)

4.4 ปัญหาการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลผู้ถูกกล่าวหาไม่ว่าจะในความผิดทางวินัยหรือ

ความผิดทางอาญาก็ตาม ผู้ที่ถูกคณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล และถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกดำเนินคดีอาญาก็มักจะร้องขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยข้อมูลและขอคัดสำเนาสำนวนการไต่สวนพร้อมพยานหลักฐานต่าง ๆ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. นำมาใช้ชี้มูลความผิด ทั้งนี้ เพื่อที่จะนำไปใช้ในการต่อสู้คดีทั้งในส่วนของความผิดทางวินัยและความผิดทางอาญา โดยผู้ถูกชี้มูลก็มักจะยกอ้างพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 เพื่อเป็นฐานอำนาจในการขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวแต่ในทางความเป็นจริงนั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็มักจะปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารตามที่ผู้ถูกชี้มูลร้องขอ ทั้งๆ ที่ก็ได้มีการออกระเบียบว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นการทำให้เห็นว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. เปิดเผยและโปร่งใสในการให้ตรวจดูข้อมูลข่าวสารโดยเหตุผลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มักจะยกขึ้นอ้างเพื่อปฏิเสธการให้ข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ย่อมอยู่ในสองเหตุผลด้วยกัน คือ การอ้างว่าตนเองเป็นองค์กรอิสระมิได้อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของฝ่ายบริหารไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 และการดำเนินการของตนเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญจึงไม่ใช้การกระทำทางปกครองที่ศาลปกครองจะตรวจสอบได้ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่ง คือ การอ้างว่ากฎหมายของตนกล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 120 บัญญัติห้ามมิให้เป็นเผยแพร่เนื่องจากจะกระทบต่อการทำหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และการเปิดเผยจะกระทบต่อความปลอดภัยของพยาน โดยอ้างว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มีศักดิ์สูงกว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 นอกจากนี้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังได้ยกความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้นอ้างประกอบด้วย (บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540 (กรณีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (เรื่องเสรีที่ 496/2543))

## สรุป

ในการศึกษาบทบาทภารกิจขององค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ครั้งนี้ เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1 เพื่อศึกษาปัญหาการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในการดำเนินคดี สรุปได้ ดังนี้

บทบาทภารกิจในการใช้อำนาจรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน รวมถึงการพิจารณาความเห็นและคำสั่งทางคดีของพนักงานอัยการและ ป.ป.ช. บทบาทภารกิจในการใช้อำนาจของพนักงานอัยการ มีดังนี้ 1) การใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ บทบาทของพนักงานอัยการตามหลักการดำเนินอาญาของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้เพียงว่า พนักงานอัยการเป็นเจ้าพนักงานผู้ที่มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้จะเป็นข้าราชการในสำนักงานอัยการสูงสุดหรือเจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นนั้นก็ได้ การใช้ดุลพินิจว่าจะมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่

เป็นบทบาทหน้าที่กึ่งตุลาการ 2) ดุลพินิจในการถอนฟ้องของพนักงานอัยการ การถอนฟ้องในคดีอาญานั้น เป็นการลบล้างกระบวนการฟ้องร้องดำเนินคดี ซึ่งการถอนฟ้องนี้เป็นสิทธิของโจทก์ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย บัญญัติให้มีการถอนฟ้องได้ โดยมีหลักเกณฑ์ในการถอนฟ้องไว้ในมาตรา 35 และบัญญัติผลของการถอนฟ้องไว้ในมาตรา 36 การถอนฟ้องเป็นกระบวนการพิจารณาที่เกิดจากการร้องขอจากผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งในคดีอาญาสิทธิในการร้องขอให้ถอนฟ้องนั้นเป็นของผู้ที่เป็นโจทก์ ซึ่งศาลจะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยจะต้องพิจารณาไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ 3) ดุลพินิจในการไม่ให้ปล่อยตัวชั่วคราวของพนักงานอัยการ สิทธิของผู้ต้องหาจากการควบคุมตัวในคดีอาญานั้น ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ส่วนอำนาจไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 (1) (2) และ (4) ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการไต่สวนไว้สามประการ ดังนี้ 1) ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง 2) ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และ 3) ไต่สวนเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ปัญหาการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในการดำเนินคดี ปัญหาการปฏิบัติงานของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญา ได้แก่ 1) ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ 2) ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการสั่งถอนฟ้องของพนักงานอัยการ และ 3) ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราวในคดีอาญาของพนักงานอัยการ สำหรับปัญหาการปฏิบัติงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในการดำเนินคดี มีดังนี้ 1) ปัญหาการตรวจสอบการขึ้นชื่อของคณะกรรมการ ป.ป.ช. 2) ปัญหาอำนาจในการขึ้นชื่อของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากกรณีทุจริต 3) ปัญหาการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยอันเกิดจากการขึ้นชื่อของคณะกรรมการ 4) ปัญหาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

## บทที่ 4

# แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

การศึกษาเรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โดยในบทที่ 4 เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2 วิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจในการดำเนินคดีขององค์กรอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และข้อที่ 3 เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โดยมีลำดับการศึกษา ดังนี้

1. วิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจในการดำเนินคดีขององค์กรอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)
2. แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)
3. สรุป

จากการศึกษา บทบาทภารกิจขององค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 และผู้วิจัยได้แบ่งกลุ่มผู้ให้ข้อมูลเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้ 1) พนักงานอัยการ 2) เจ้าหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) 3) ทนายความ และ 4) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา ซึ่งสรุปข้อมูลจากการสัมภาษณ์ได้ดังนี้

## วิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจในการดำเนินคดีขององค์กรอัยการสูงสุดและ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

ผู้ให้ข้อมูลซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับวิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจในการดำเนินคดีขององค์กรอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีดังนี้

การใช้อำนาจในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการฟ้องคดีอาญาในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ นั้น เป็นการกระทำแทนรัฐ เพื่อรักษาความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยของส่วนรวม เมื่อมีการกระทำความผิดทางอาญาเกิดขึ้น รัฐจึงเป็นผู้ที่รับความเสียหาย โดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีจุดมุ่งหมายในการนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ ซึ่งการจะนำผู้ที่กระทำความผิดเข้ามาในกระบวนการในการดำเนินคดีอาญานั้น เป็นการกระทำที่อาจ

กระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคล แม้ว่าจะเป็นสิ่งที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ให้กระทำได้ หากมีหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้การกระทำที่เป็นการทรมาน ทารุณกรรมหรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรมจะกระทำมิได้ เพื่อเป็นการสอดคล้องต่อหลักสิทธิมนุษยชนอันเป็นหลักสากลที่ต้องเคารพและปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัดอย่างยิ่ง ดังนั้นในการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการจึงควรเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อให้การดำเนินคดีอาญาในขั้นตอนต่างๆ อันเป็นการอำนวยความยุติธรรม ไม่ขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนและไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด แต่ในประเทศไทยยังประสบปัญหาการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ เนื่องจากกฎหมายได้เปิดช่องให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจอย่างกว้าง โดยมีได้ระบุหลักเกณฑ์ หรือกรณีที่ขัดแย้งเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในขั้นตอนบางขั้นตอนที่พนักงานอัยการอาจใช้ดุลพินิจดังกล่าวได้ ดังนี้

**1. ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ** เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ผู้กระทำความผิดจะถูกนำตัวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาโดยเจ้าพนักงานของรัฐ พนักงานอัยการเป็นหนึ่งในเจ้าพนักงานของรัฐที่อยู่ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญามีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีแทนรัฐ ทั้งในฐานะโจทก์และในฐานะจำเลย โดยการรับว่าต่างหรือแตกต่างแทนรัฐในคดีอาญา โดยมาตรา 28 (1) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ให้อำนาจพนักงานอัยการในการฟ้องคดี รวมถึงมาตรา 143 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ให้อำนาจพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องคดีอาญาไว้ โดยบัญญัติว่า

“เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อนให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องร้องต่อไป

(2) ในกรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง พนักงานอัยการจึงมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง...”

เป็นมาตราที่ได้ให้อำนาจพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา โดยหลักกฎหมายมาตรา 143 มิได้วางหลักเกณฑ์ของขออำนาจในการใช้ดุลพินิจดังกล่าวว่าสามารถใช้ได้มากน้อยเพียงใด หรือเป็นไปตามหลักเกณฑ์ใด แม้ว่าการใช้ดุลพินิจนั้นจะเป็นสิ่งที่มีลักษณะขึ้นอยู่กับผู้ใช้ การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการนั้นต้องใช้อย่างระมัดระวัง ดุลพินิจนั้นไม่ได้มีอันตรายอยู่ในตัวเองแต่อันตรายของดุลพินิจนั้นอยู่ที่ตัวผู้ใช้ดุลพินิจ กล่าวคือ ตัวพนักงานอัยการนั้นว่าจะใช้ดุลพินิจอย่างไร หากเลือกใช้ดุลพินิจไม่ถูกต้องดุลพินิจนั้นก็ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม และยังก่อให้เกิดผลเสียหายต่อการดำเนินกระบวนการพิจารณา เมื่อมีการเปิดช่องของกฎหมายให้พนักงานอัยการสามารถใช้ดุลพินิจในการสั่งฟ้องคดีได้แล้ว ก็จำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบควบคุมให้การใช้ดุลพินิจเป็นไปในขอบเขตที่เหมาะสมไม่เกินไปตามอำเภอใจด้วย แม้ว่าจะมีระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 อันเป็นการวางระเบียบไว้ให้พนักงานอัยการใช้อำนาจหรือกระทำหน้าที่ หรือเป็นการวางระเบียบให้พนักงานอัยการปฏิบัติกรดำเนินคดีอาญาอย่างมีแนวทาง ประกอบกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณ หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือ

ต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ก็ตาม ซึ่งเป็นแนวปฏิบัติ หากพนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ทั้งนี้ตามระเบียบที่สำนักงานอัยการสูงสุดกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ซึ่งมีข้อที่เกี่ยวข้องการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาและการถอนฟ้องอันมีผลทำให้คดีอาญาระงับ

**2. ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสั่งถอนฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ** ในการยื่นคำร้องขอถอนฟ้องของพนักงานอัยการนั้นเป็นการร้องขอให้ล้มเลิกหรือสละข้อหาหรือคำกล่าวหา ซึ่งจะมีการพิสูจน์ความจริงในการพิจารณาตัดสินของศาล การยื่นคำร้องขอถอนฟ้อง ต้องดำเนินการตามมาตรา 35 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กล่าวคือ

- (1) การยื่นคำร้องขอถอนฟ้องต้องกระทำก่อนศาลชั้นต้นมีคำพิพากษา
- (2) การถอนฟ้องต้องเป็นการถอนฟ้องโดยเด็ดขาด
- (3) จะยื่นคำร้องขอถอนฟ้องก่อนหรือหลังจำเลยยื่นคำให้การก็ได้

(3.1) ถ้ายื่นคำร้องขอถอนฟ้องก่อนจำเลยยื่นคำให้การ ศาลไม่จำเป็นต้องถามจำเลยว่าจะคัดค้านหรือไม่ เป็นดุลพินิจของศาลที่จะอนุญาตให้ถอนฟ้องหรือไม่ก็ได้

(3.2) ถ้ายื่นคำร้องขอถอนฟ้องหลังจำเลยยื่นคำให้การ ศาลต้องถามจำเลยว่าจะคัดค้านหรือไม่ ถ้าจำเลยคัดค้าน ศาลต้องยกคำร้องขอถอนฟ้อง ถ้าจำเลยไม่คัดค้านก็เป็นดุลพินิจของศาลที่จะอนุญาตหรือไม่ก็ได้

เมื่อศาลอนุญาตให้ถอนฟ้องแล้ว พนักงานอัยการจะนำเรื่องดังกล่าวมาฟ้องจำเลยคนเดียวกันไม่ได้อีก ตามมาตรา 36 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หลักเกณฑ์การพิจารณาคดีอาญาในการยื่นคำร้องถอนฟ้องของพนักงานอัยการที่สำคัญเรื่องหนึ่ง คือ การพิจารณาคดีที่ไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ซึ่งเป็นการพิจารณาว่า หากพนักงานอัยการพิจารณาคดีต่อไปแล้ว สาธารณชนจะได้รับประโยชน์จากสิ่งนั้นหรือไม่ หากมีประโยชน์พนักงานอัยการก็จะดำเนินคดีต่ออาญาไป แต่ถ้าเห็นว่าไม่มีประโยชน์และไม่มีเหตุสมควรที่ควรดำเนินคดีอาญา พนักงานอัยการก็จะทำคำร้องขอถอนฟ้องยื่นต่อศาล

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 ประกอบกับระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการสั่งคดีอาญาที่จะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณะ หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ พ.ศ. 2554 ใช้ประกอบการพิจารณาการถอนฟ้อง ทั้งนี้การไม่บัญญัติขอบเขตของการใช้ดุลพินิจสั่งถอนฟ้องที่ชัดเจนทำให้มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความยุติธรรมไม่แตกต่างไปจากการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดี เนื่องจากมีผลทำให้การดำเนินคดีระงับไปตั้งแต่ยังมีได้พิจารณาถึงประเด็นเนื้อหาแห่งคดี

**3. ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ให้ปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราวในคดีอาญาของพนักงานอัยการ** แม้ว่าบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 87 ได้วางหลักว่าด้วยเรื่องสิทธิในการควบคุมตัวผู้ต้องหาของพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการในคดีอาญา ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการได้ทำงานอย่างเต็มที่ แต่ในทางกลับกันก็ห้ามมิให้ควบคุมผู้ที่ถูกจับไว้เกินกว่าจำเป็นตามพฤติการณ์แห่งคดี การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการ

กระทำที่กระทบกระเทือนถึงสิทธิของผู้ที่ตกเป็นผู้ต้องหาทั้งที่อาจจะเป็นผู้บริสุทธิ์ก็ตาม โดยหลักของ มาตรา 29 วรรคสอง แห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า “ในคดีอาญา ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหา หรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติ ต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ การอาจก่อให้เกิดความไม่สอดคล้องต่อความยุติธรรม” การที่มาตรา 118/1 ให้อำนาจพนักงานอัยการในการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ให้ปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราวหรือไม่นั้น ผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจเป็นผู้มีอำนาจเบ็ดเสร็จแต่เพียงผู้เดียว แม้ว่าจะมีการกำหนด ระเบียบไว้ในระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2563 กำหนดให้การพิจารณาคำร้องขอปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหา หัวหน้าพนักงานอัยการเป็นผู้สั่ง อนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว โดยจะต้องบันทึกเหตุผล ในการสั่งไว้ให้ชัดเจน ในกรณีสั่งไม่ อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราว พนักงานอัยการต้องแจ้งผลการพิจารณา พร้อมด้วยเหตุผล ให้ผู้ต้องหาและ ผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวทราบ แม้ว่าคำสั่งไม่อนุญาตให้ปล่อยชั่วคราวจะไม่ตัดสิทธิในการยื่นคำ ร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวใหม่ แต่ไม่มีบทบัญญัติใดของข้อกฎหมายให้สิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งที่ไม่ให้ ปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราวของพนักงานอัยการหรือของพนักงานสอบสวนได้เช่นเดียวกับที่จำเลย สามารถยื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่ให้ปล่อยตัวในชั้นศาลตามมาตรา 119 ทวิ ตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญา อีกทั้งระหว่างที่ผู้ต้องหาไม่ได้รับการปล่อยตัวชั่วคราวยังคงต้องอยู่ภายใต้อำนาจ ของรัฐจึงเท่ากับเป็นการลงโทษล่วงหน้าก่อนที่จะพิสูจน์ว่าผู้นั้นเป็นผู้ที่กระทำความผิดจริงตาม ข้อกล่าวหา และทำให้ไม่ได้รับหลักประกันที่จะเป็นสำหรับการต่อสู้คดีเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตน เป็นอันขัดกับหลักแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชน และขัดกับรัฐธรรมนูญ มาตรา 29 วรรคสอง อันให้ สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคล ใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ ซึ่งการใช้ดุลพินิจในการ สั่งไม่ให้ปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราวหรือไม่นั้น ผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจเป็นผู้มีอำนาจเบ็ดเสร็จแต่เพียง ผู้เดียว ซึ่งไม่สามารถตรวจสอบได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ และเป็นธรรมหรือไม่ อีกทั้งไม่มีการ ถ่วงดุลอำนาจดังกล่าว ทำให้กระทบกระเทือนถึงสิทธิของผู้ที่ตกเป็นผู้ต้องหาโดยตรง อีกทั้งยัง กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของรัฐ จึงเป็นการอันขัดกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน

การที่กฎหมายเปิดช่องให้พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีได้ เนื่องจาก การออกคำสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา เป็นการชี้ขาดคดีเบื้องต้น มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของ ประชาชน รัฐจึงกำหนดให้ควบคุมตรวจสอบดุลพินิจการถอนฟ้องคดีอาญาแผ่นดินของพนักงานอัยการ เป็นไปตามหลักการถ่วงดุลอำนาจระหว่างรัฐในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ และเป็น หลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคล มิให้เจ้าพนักงานใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือกระทำการ เกินความจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่อันเป็นการกระทำที่ล่วงละเมิดต่อกฎหมาย เช่น การใช้ดุลพินิจ ในการสั่งให้หรือไม่ให้ปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราว มีการควบคุมตรวจสอบการใช้ดุลพินิจแบ่งเป็น 2 แบบ ได้แก่

(1) การตรวจสอบภายในองค์กรอัยการ เป็นการตรวจสอบในสายการบังคับบัญชา ได้แก่ อัยการจังหวัด อัยการพิเศษฝ่าย อธิบดีอัยการภาคที่รับผิดชอบในการดำเนินคดี รองอัยการ สูงสุด และอัยการสูงสุด



## (2) การตรวจสอบภายนอกองค์กร

(2.1) การตรวจสอบโดยตำรวจชั้นผู้ใหญ่ระดับสูงหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการตรวจสอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145

(2.2) การตรวจสอบโดยศาลเป็นการตรวจสอบดุลพินิจจากคำร้องขอถอนฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการศาลจะต้องพิจารณาเหตุในการถอนฟ้อง ซึ่งน้ำหนักประโยชน์ที่ประชาชนทั่วไปจะได้รับจากการถอนฟ้องคดีนี้แล้วจึงพิจารณาว่าคดีควรนี้ควรอนุญาตถอนฟ้องหรือไม่

(2.3) การตรวจสอบโดยประชาชน เป็นการตรวจสอบหลังจากที่ศาลอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้มีการถอนฟ้อง โดยมีสื่อมวลชนทำหน้าที่ในการเผยแพร่ข้อมูลให้ประชาชนทั่วไป วิพากษ์วิจารณ์ ซึ่งรัฐควรส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เพื่อสร้างความชัดเจน ความโปร่งใส และเป็นการสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการดังกล่าว

การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดี ของไทยนั้น มีเพียงข้อกำหนดที่ให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจไว้ แต่ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานในการสั่งฟ้องที่ชัดเจนไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เพื่อไม่เป็นการจำกัดการใช้ดุลพินิจที่แคบจนเกินไป แต่ในขณะเดียวกันนั้นก็อาจทำให้เป็นการให้อำนาจในการใช้ดุลพินิจที่กว้างจนเกินไป และขาดการถ่วงดุลอำนาจในการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจดังกล่าว ทำให้เห็นว่าการไร้ซึ่งหลักเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจ ไม่ใช่เป็นการจำกัดการใช้อำนาจ แต่เป็นการขาดกฎเกณฑ์ที่มีความน่าเชื่อถือและมีความเป็นธรรม

#### 4. ปัญหาบทบาทในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของอัยการสูงสุด

สืบเนื่องมาจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 มิได้บัญญัติถึงรายละเอียดแห่งอำนาจ หน้าที่ และบทบาทของอัยการสูงสุดให้มีความชัดเจนดังเช่นการบัญญัติถึงอำนาจ หน้าที่ และบทบาทของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังนั้น การดำเนินการของอัยการสูงสุดในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวจึงเกิดปัญหา และส่วนมากจะเป็นปัญหาจากการตีความกฎหมาย อันเกิดจากความไม่ชัดเจนของการร่างกฎหมายนั่นเอง ในส่วนนี้ ผู้วิจัยจึงเห็นควรวิเคราะห์ถึงบทบาท และปัญหาต่างๆ เหล่านี้ ทั้งนี้ เพื่อจะได้ทราบถึงปัญหาอุดช่องว่างของกฎหมายและหาทางแก้ปัญหานั้นขึ้นอีกในอนาคต ซึ่งปัญหาต่างๆ สามารถแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

**4.1 ปัญหาบทบาทของอัยการสูงสุดกรณีสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์** หากอัยการสูงสุดเห็นว่า รายงานการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีได้แล้วอัยการสูงสุด จะดำเนินการฟ้องคดีแก่ผู้ถูกกล่าวหาต่อไป แต่หากพิจารณาแล้วเห็นว่า รายงานการไต่สวนดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีก็ให้ตั้งคณะทำงานขึ้น

หลักเกณฑ์ที่อัยการสูงสุดใช้ในการพิจารณาความไม่สมบูรณ์ ของรายงานการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มาจาก 3 กรณี คือ

1) กรณีเพิ่งปรากฏพยานหลักฐานขึ้นภายหลัง หลังจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. สรุปรายงานและทำความเข้าใจแล้ว

2) กรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาร้องขอความเป็นธรรมต่ออัยการสูงสุด เพื่อให้มีการไต่สวนพยานหลักฐานใดเพิ่มเติม ไม่ว่าจะกรณีใดก็ตามหากอัยการสูงสุดพิจารณาแล้วเห็นว่าการไต่สวน

พยานหลักฐานตามรายงานไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังฟังไม่สิ้นกระแสความหรือการไต่สวนพยานใดในประเด็นจะทำให้รูปคดีเกิดความชัดเจน และเป็นธรรมกับบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อัยการสูงสุดจะระบุข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์แจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบเพื่อตั้งคณะกรรมการระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช.และอัยการสูงสุดขึ้น เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ส่งอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อไป

คดีที่เป็นปัญหาในปัจจุบันคดีหนึ่งคือ คดีห้วยบนดินที่ ค.ต.ส. ได้มอบหมายให้ทนายความยื่นฟ้องเจ้าพนักงานไว้ และเมื่อ ค.ต.ส. หมุดวาระหน้าที่ลงเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2551 และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ร้องเข้ามาเป็นโจทก์ร่วมกับศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อนุญาตให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ร่วมได้

คดีนี้มีเจ้าพนักงานหรือข้าราชการหลายคนตกเป็นจำเลย กรณีจึงเกิดปัญหาว่าพนักงานอัยการจะเข้าแก้ต่างให้เจ้าพนักงานหรือข้าราชการที่ตกเป็นจำเลยเหล่านั้นได้หรือไม่

ดังกล่าวมาแล้วข้างต้นว่า คดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นคดีของรัฐ คดีห้วยบนดินที่เป็นคดีอยู่ระหว่างพิจารณาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางอาญาในขณะนี้จึงเป็นคดีของรัฐ

รัฐธรรมนูญปี 2540 เดิมที่พิจารณากันในสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้น ประสงค์จะให้ อัยการสูงสุดต้องทำสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เท่านั้น เห็นได้ว่าหากอัยการสูงสุดดำเนินการไปตามนั้นก็คงจะเป็นการไม่ถูกต้องนัก เนื่องจากอาจก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ต้องหาได้ เพราะโดยหลักแล้วการส่งฟ้องหรือส่งไม่ฟ้องคดีของพนักงานอัยการเป็นการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการโดยแท้ ดังนั้นสิ่งสำคัญที่พนักงานอัยการจะต้องมีคือ ความเป็นภาวะวิสัย ความเป็นอิสระ รวมทั้งมีความเป็นกลางไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของใครคนหนึ่งคนใดหรือ องค์กรหนึ่งองค์กรใด โดยเฉพาะ หากให้อัยการสูงสุดส่งฟ้องคดีดังกล่าวไปทั้งที่สำนวนการไต่สวนของ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์ การกระทำของอัยการก็จะขัดกับหลักการที่กฎหมายวางไว้ ที่จะต้องมีความเป็นภาวะวิสัยนั่นเอง เนื่องจากการส่งฟ้องคดีของอัยการเป็นการกระทบกระเทือนกับสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาโดยตรง เป็นการกระทำผิดหลักการตรวจสอบ (Examination principle)

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงมีการบัญญัติกฎหมายในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้นยังไม่สมบูรณ์ อัยการสูงสุดมีอำนาจแจ้งกลับไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่ในขั้นตอนของการสอบสวนเพิ่มเติมต่อไปนั้น ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีผู้แทนของแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่าๆ กัน แล้วรวบรวมหลักฐานส่งให้อัยการสูงสุดต่อไป ซึ่งหลักการดังกล่าวมีกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 305 วรรคห้า บัญญัติว่า

“ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติส่งตามวรรค 4 ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ให้อัยการสูงสุดแจ้งให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทราบเพื่อดำเนินการต่อไป โดยให้ระบุข้อที่ไม่สมบูรณ์นั้นให้ครบถ้วนในคราวเดียวกัน ในกรณีนี้ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และอัยการสูงสุดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะทำงานหนึ่ง โดยมีผู้แทนแต่ละฝ่ายจำนวนฝ่ายละเท่าๆ กัน เพื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้วส่งให้อัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดี ในกรณีนี้คณะกรรมการดังกล่าวไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินการฟ้องคดีได้ให้

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมีอำนาจดำเนินการฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้ง  
ทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้”

จากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 มาตรา 305 วรรค 5 ดังกล่าว จะ  
เห็นได้ว่าหากอัยการสูงสุดเห็นว่าได้มีการสอบสวนเพิ่มเติมแล้วก็ตาม แต่พยานหลักฐานที่ได้รับรวบรวม  
มาแล้วนั้นก็ยังไม่อาจฟังเป็นที่ยุติได้ว่าผู้ต้องหาได้กระทำความผิด หรืออัยการสูงสุดเห็นว่าการกระทำ  
นั้นไม่เป็นความผิด กรณีต้องมีบทบัญญัติเพื่อประกันความขัดแย้งในมโนธรรมของอัยการสูงสุดในกรณี  
ดังกล่าวนี้จึงจะชอบด้วยหลักการ เหตุนี้รัฐธรรมนูญฯ จึงได้กำหนดผู้มีอำนาจฟ้องเป็น 3 องค์การคือ  
(1) อัยการสูงสุด (2) คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือ (3) ทนายความที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้ง และ  
ต่อมาพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทาง  
การเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 11 บัญญัติไว้สอดคล้องต่อกัน

ดังนั้น กรณีคดีของห่วยบนดินนั้น การที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องคดีตามที่  
ค.ต.ส. ได้ทำความเห็นมา ซึ่งเป็นการที่อัยการสูงสุดมีความเห็นแย้ง จนคณะกรรมการตรวจสอบความ  
เสียหายที่เกิดแก่รัฐต้องแต่งตั้งทนายฟ้องคดีดังกล่าวเองนั้น

กรณีก็ต้องนับว่าอัยการสูงสุดดำรงตนอยู่บนพื้นฐานแห่งความรับผิดชอบที่ต้อง  
ยกย่องที่เดียว เพราะพนักงานอัยการต้องรับผิดชอบในการสอบสวน 4 ประการคือ

- 1) รับผิดชอบในความถูกต้องชอบด้วยกฎหมายของการสอบสวน
- 2) รับผิดชอบในความถูกต้องชอบด้วยกฎระเบียบการสอบสวน
- 3) รับผิดชอบในความละเอียดรอบคอบของการสอบสวน
- 4) รับผิดชอบในความเชื่อถือได้ของการสอบสวน

ในเรื่องนี้ทางออกที่ถูกต้องคือ อัยการสูงสุดไม่ควรที่จะเข้าไปแก้ต่างในคดีนี้  
แต่ควรที่จะเข้าไปเป็นโจทก์ร่วม เพื่อเข้าไปดูแลให้เกิดความเป็นธรรมแก่ข้าราชการที่ถูกฟ้องแทน  
เนื่องจากการเข้าเป็นโจทก์ร่วมนั้น ได้มีบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา  
31 ซึ่งสามารถนำมาใช้บังคับโดยอนุโลม หรือในฐานที่เป็นกฎหมายใกล้เคียงอย่างยิ่งได้บัญญัติเอาไว้  
และหากศาลไม่อนุญาตให้เข้าเป็นโจทก์ร่วม อัยการสูงสุดก็ชอบที่อุทธรณ์ฎีกาต่อไปให้ถึงที่สุด  
เนื่องจากการเข้าเป็นโจทก์ร่วม อัยการสูงสุดก็ชอบจักได้นำเสนอข้อกฎหมายเพื่อประโยชน์แก่  
ข้าราชการที่ถูกฟ้อง รวมถึงเข้ามาดูแลผลประโยชน์ให้แก่จำเลย ซึ่งเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของ  
ผู้ถูกฟ้องรวมทั้งยังเป็นการอำนวยความสะดวกอีกด้วย อันเป็นสิ่งที่ถูกต้อง เนื่องจากพนักงานอัยการ  
หน้าที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งคือ การคิดแสวงหาช่องทางที่ถูกต้อง และชอบด้วยกฎหมาย เพื่อให้เกิดความ  
เป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายทั้งฝ่ายรัฐ และฝ่ายประชาชน ดังเช่นที่ สำนักงานอัยการสูงสุดได้เคยกระทำมาแล้ว  
เพราะพนักงานอัยการโดยหลักแล้วเป็นคู่ความในทางแบบพิธีเท่านั้น ไม่เป็นคู่ความในเนื้อหา ดังนั้น  
พนักงานอัยการจึงสามารถดำเนินคดีเพื่อประโยชน์แก่จำเลยได้เสมอแม้จะอยู่ในฐานะเป็นโจทก์ผู้ฟ้อง  
คดีก็ตาม ดังเช่นที่ศาลฎีกาเคยวินิจฉัยจบหลักไว้

กรณีห่วยบนดินที่เจ้าพนักงานหรือข้าราชการถูก ค.ต.ส. ฟ้องต่อศาลฎีกาแผนก  
คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนี้ต้องถือว่าเป็น “คดีของรัฐ” และเมื่อต่อมาศาลได้อนุญาต  
ให้ ป.ป.ช. เป็นโจทก์ ผลก็คือว่าคดีดังกล่าวเป็นคดีของ ป.ป.ช. หรือเป็น “คดีของรัฐ”

ในกรณีนี้ที่อัยการซึ่งเป็นนายความของแผ่นดินเป็นเจ้าของหน้าที่ของรัฐ เมื่ออัยการมีคำสั่งเห็นควรที่จะไม่ฟ้องคดีของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (ค.ต.ส.) แล้วต่อมา ค.ต.ส. ได้นำคดีไปฟ้องเอง จะเห็นได้ว่า การที่ผู้บริหารสำนักงานอัยการสูงสุดที่ล่วงรู้สำนวนของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐแล้ว ไปเบิกความช่วยจำเลยที่ตกเป็นจำเลยของแผ่นดิน กรณีดังกล่าวเข้าลักษณะที่น่าจะเป็นเรื่องการขัดกันของหน้าที่ เพราะเท่ากับว่าเป็นกรณีที่รัฐต่อสู้กับรัฐเอง การที่อัยการสูงสุดรับรู้สำนวนของคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (ค.ต.ส.) อีกทั้งยังมีความเห็นขัดแย้งกับ ค.ต.ส. ด้วย และที่อัยการสูงสุดได้เข้าไปปรับแก้ต่างคดีที่ตนรู้สำนวนทั้งหมดแล้ว เป็นการที่อัยการสูงสุดเป็นเหมือนตัวแทนของรัฐแต่ยังไปทำการต่อสู้กับรัฐเองด้วย

หากเปรียบเทียบระบบการดำเนินคดีอาญาของต่างประเทศ ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศสหพันธรัฐเยอรมนี ปัญหากรณีที่หน่วยงานอื่นของรัฐมีความเห็นขัดแย้งในการฟ้องร้องของอัยการนั้นย่อมไม่อาจเกิดขึ้นได้เลย เนื่องจากประเทศเหล่านี้อำนาจในการสอบสวนคดีอยู่ภายใต้การควบคุมของอัยการ ดังนั้น เมื่ออัยการเข้าไปเป็นผู้เริ่มหาพยานหลักฐานได้เอง ในส่วนของอำนาจการสอบสวนฟ้องร้องจึงเป็นภาวะวิสัย กล่าวคืออัยการจะเป็นผู้ริเริ่ม สอบสวนคดีโดยตำรวจเป็นเพียงเครื่องมือที่คอยช่วยเหลืออัยการเท่านั้น และในส่วนของ การฟ้องร้องไม่ว่าจะเป็นประเทศฝรั่งเศส หรือประเทศอเมริกา อำนาจในการฟ้องร้องนั้นเป็นอำนาจของอัยการ โดยเฉพาะพนักงานอัยการมีหน้าที่ค้นหาความจริงในเนื้อหา โดยไม่ผูกมัดอยู่กับคำร้องหรือคำขอของผู้ใดทั้งสิ้น และการที่พนักงานอัยการไม่อาจเป็นคู่ความในทางเนื้อหาได้ พนักงานอัยการจึงมีหน้าที่ต้องกระทำเพื่อประโยชน์แก่จำเลย โดยการเสนอพยานหลักฐานทั้งในส่วนที่เป็นคุณและโทษต่อจำเลยให้ศาลพิจารณาด้วย ซึ่งในการบรรยายฟ้องของพนักงานอัยการจะมีความละเอียดลออและมีความสมบูรณ์มาก และทำให้ศาลได้รับรู้ข้อเท็จจริงมากขึ้นไปด้วย ส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายมีผลศักดิ์สิทธิ์ อีกทั้งยังทำให้บทบาทของพนักงานอัยการมีแต่ความเด่นชัดของการเป็นผู้พิทักษ์ความสงบสุขของประชาชนอีกด้วย

สำหรับประเทศไทยนั้น มีระบบการดำเนินคดีอาญาที่แตกต่างจากระบบการดำเนินคดีอาญาสากล โดยแยกกระบวนการสอบสวนฟ้องร้องออกจากกัน อำนาจในการสอบสวนเป็นของเจ้าพนักงานตำรวจเท่านั้น เป็นผลให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจในการสอบสวนได้อย่างเป็นอิสระ ทำให้ขาดการตรวจสอบควบคุมจากอัยการ อัยการมีหน้าที่เพียงสั่งฟ้องตามสำนวนที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมาให้เท่านั้น ทำให้ขาดการตรวจสอบกันระหว่างองค์กรที่เรียกว่า Check and balance นั้นเอง ส่งผลให้โอกาสที่พนักงานสอบสวนจะใช้อำนาจไปในทางมิชอบมีมาก ซึ่งในต่างประเทศอัยการจะมีอำนาจในการเริ่มต้นคดีเองได้ สามารถที่จะเข้ามาควบคุมการสอบสวนตั้งแต่ต้นโดยตำรวจเป็นเพียงเครื่องมือเท่านั้น จึงทำให้เกิดการร่วมมือกันของหลายองค์กร ไม่ว่าจะเป็นตำรวจ อัยการในการที่จะค้นหาความจริง และเป็นการตรวจสอบกันอำนาจกันเองด้วย ทั้งที่ความจริงแล้วหลักการดำเนินคดีอาญาในประเทศไทยเป็นไปตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐในระบบกล่าวหา ซึ่งองค์กรทุกฝ่ายมีหน้าที่ร่วมมือกันค้นหาความจริงมิใช่ต่อสู้กัน อีกทั้งตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติเรื่องการสอบสวนฟ้องร้องไว้ในภาคเดียวกัน กล่าวคือ พนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการต้องตระหนักถึงหลักดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการได้มาซึ่งพยานหลักฐานในคดี และนำไปสู่การพิสูจน์ความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาในคดีได้อย่างถูกต้องเป็นธรรม หากแต่ความจริงแนวทางปฏิบัติ

ของทั้งสององค์กรดังกล่าว มีการแบ่งแยกอำนาจสอบสวนและฟ้องร้องออกจากกัน โดยต่างฝ่ายต่างมุ่งที่จะกระทำตามหน้าที่ของตนเท่านั้น มิได้ร่วมมือกันค้นหาความจริง เช่นเดียวกับระบบการดำเนินคดีสากลแต่อย่างใด

#### 4.2 ปัญหาในกรณีอัยการสูงสุดมีความเห็นแตกต่างกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในกรณีอัยการสูงสุดมีความเห็นแตกต่างกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นในส่วนของข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำไม่เป็นความผิด หากอัยการสูงสุดเห็นว่า ข้อเท็จจริงต่างๆ ในสำนวนการไต่สวนครบถ้วนสมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีได้ โดยไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการเพื่อหาข้อยุติในการยื่นฟ้องหรือยื่นคำร้อง แต่มีความเห็นเพิ่มเติมตามที่ปรากฏตามข้อเท็จจริงดังกล่าวเห็นว่า การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่เป็นความผิด หรือผู้ถูกกล่าวหาหรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนมิได้กระทำความผิดหรือคิดขาดอายุความหรือมีเหตุตามกฎหมายที่ผู้ถูกกล่าวหา หรือบุคคลอื่น ผู้เป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ไม่ต้องรับโทษ และรวมทั้งกรณีต่างๆ ที่จะมีผลทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 39 เช่นนี้ อัยการสูงสุดไม่มีอำนาจหรือหน้าที่ในการอำนวยความสะดวก โดยมีความเห็นไปทางสั่งยุติเรื่อง หรือสั่งไม่ฟ้อง โดยไม่ต้องมีการแจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อตั้งคณะกรรมการได้

ส่วนในข้อกฎหมายว่าการกระทำไม่เป็นความผิด หากเป็นกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าตามข้อกฎหมายแล้ว การกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่เป็นความผิด หรือมีเหตุอื่นตามข้อกฎหมาย เช่น เรื่องการแจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกกล่าวหาในคดี ป.ป.ช. ควรยึดหลักว่า ผู้ถูกกล่าวหาในคดี ป.ป.ช. ก็มีสิทธิได้รับทราบข้อกล่าวหาก่อนถูกดำเนินคดีเช่นเดียวกับคดีอาญาทั่วไป ตามบันทึกข้อความสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่ อส(สฝคม.) 0040/056 เรื่อง รายงานผลการประชุมเรื่องปรึกษาหารือปัญหาในการปฏิบัติราชการ ลงวันที่ 19 กุมภาพันธ์ 2546 ดังนี้ อัยการสูงสุดอาจทำความเห็นตามข้อกฎหมายที่จะไม่ฟ้องคดีได้ แต่มีข้อสังเกตคือ จำเป็นหรือไม่ที่จะต้องแจ้งคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อตั้งคณะกรรมการก่อนในปัจจุบันยังมีความเห็นแยกเป็น 2 ฝ่าย ดังนี้

1) ฝ่ายแรกเห็นว่า ไม่ใช่เป็นกรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นว่ารายงานและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นั้นไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีได้ แต่เป็นกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่า รายงานไต่สวนและพยานหลักฐานในทางข้อเท็จจริงสมบูรณ์เพียงพอที่จะวินิจฉัยแล้ว แต่เห็นเพิ่มเติมว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาไม่เป็นความผิด ซึ่งไม่จำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการ

2) ฝ่ายที่สองเห็นว่า แม้ข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานจะฟังเป็นยุติ ไม่จำเป็นต้องไต่สวนพยานเพิ่มเติมแล้ว แต่ต้องถือว่าเป็นกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าสำนวนการไต่สวนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งมายังมีข้อไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินการคดีได้ ซึ่งเห็นว่าจะต้องตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาข้อกฎหมายที่ไม่สมบูรณ์ เพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์ เพื่อหาข้อยุติร่วมกัน ซึ่งหากไม่ตั้งคณะกรรมการจะทำให้การดำเนินการตามวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเกิดการติดขัด เพราะคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะไม่มีอำนาจฟ้องคดีหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

ผู้วิจัยเห็นพ้องกับความเห็นฝ่ายที่สองนี้ ซึ่งต้องตีความว่าความเห็นที่แตกต่างกันในข้อกฎหมายว่าการกระทำเป็นความผิด ระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดในลักษณะ

ที่จะไม่ดำเนินคดีอาญาฟ้องผู้ถูกกล่าวหา ต้องถือเป็นความเห็นที่เรื่องที่ยังมีข้อไม่สมบูรณ์ ซึ่งต้องตั้งคณะทำงานพิจารณาข้อยุติทุกกรณี เนื่องจากหากตีความตามความเห็นของฝ่ายแรกจะเกิดปัญหาเนื่องจากอำนาจการฟ้องคดีของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะกระทำได้อีกเมื่อเป็นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 23 (2) ประกอบมาตรา 11 กล่าวคือ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีอำนาจฟ้องคดีเอง หรือแต่งตั้งนายความให้ฟ้องคดีแทนได้ต่อเมื่อมีคณะทำงานขึ้นแล้ว และหากไม่มีการตั้งคณะทำงานแล้ว จะไม่มีการหาข้อยุติในการดำเนินคดีตามกฎหมายได้ ซึ่งทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจฟ้องคดีเอง รวมทั้งไม่มีอำนาจแต่งตั้งนายความให้ฟ้องคดีแทนได้

ในข้อกฎหมายที่จะปรับบทฟ้องคดีอาญา หากอัยการสูงสุดฟังข้อเท็จจริงเป็นที่ยุติแล้ว แต่มีความเห็นแตกต่างกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในข้อกฎหมายที่จะปรับบทฟ้องคดีอาญา ซึ่งจะแตกต่างจากกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงานและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะดำเนินคดีได้ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ความเห็นที่แตกต่างกันในข้อกฎหมายที่จะใช้ปรับบทนี้มีได้ 2 กรณี คือ

1) เป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดฐานใดฐานหนึ่งแล้ว อัยการสูงสุดเห็นพ้องกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดฐานดังกล่าวจริง แต่ยังเป็นความผิดฐานอื่นเพิ่มเติมอีกบทหนึ่งด้วย เช่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปลอมแปลงเอกสารตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 161 ซึ่งอัยการสูงสุดเห็นพ้อง แต่ยังเห็นว่าเป็นความผิดฐานปลอมเอกสารราชการและใช้เอกสารปลอมอีกบทหนึ่งด้วย ซึ่งจะต้องปรับบทกฎหมายเป็นไปตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 264 มาตรา 265 และมาตรา 268 ด้วย

2) เป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดฐานใดฐานหนึ่ง แต่อัยการสูงสุดเห็นว่าการกระทำของผู้ถูกกล่าวหาเป็นความผิดอีกฐานหนึ่งซึ่งปรับบทกฎหมายต่างกัน เช่น กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลว่า ผู้ถูกกล่าวหากระทำผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานใช้อำนาจในตำแหน่งโดยมิชอบข่มขืนใจให้บุคคลอื่นมอบให้ซึ่งทรัพย์สิน ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 148 แต่อัยการสูงสุดเห็นว่าเป็นความผิดฐานเรียกรับหรือยอมจะรับทรัพย์สินโดยมิชอบเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการในตำแหน่งโดยมิชอบ ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา 149 เป็นต้น

ทั้งสองกรณิดังกล่าว เป็นเพียงแต่ความเห็นในข้อกฎหมายแตกต่างกันจึงไม่จำเป็นต้องแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตั้งคณะทำงานเพื่อหาข้อยุติ อัยการสูงสุดในฐานะเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ฟ้องคดีย่อมมีอำนาจปรับบทกฎหมายให้ถูกต้องได้ ทั้งนี้ในส่วนกรณีแรกได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีอาญากับผู้ถูกกล่าวหาในความผิดฐานอื่นเพิ่มเติมได้ โดยไม่ต้องแจ้งขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก่อนปรากฏตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ด่วน ที่ ปช. 0004/424 ลงวันที่ 11 กรกฎาคม 2545 ส่วนกรณีที่สองเป็นการปรับบทกฎหมายโดยไม่ได้ทำให้ผู้ถูกกล่าวหาหลุดพ้นจากข้อกล่าวหาแต่อย่างใด ดังนั้น อัยการสูงสุดย่อมมีอำนาจปรับบทกฎหมายให้ถูกต้องได้ โดยไม่ถือว่าเป็นข้อที่ไม่สมบูรณ์ในอันที่จะต้องตั้งคณะทำงานแต่อย่างใด ซึ่งในกรณีที่อัยการสูงสุดมีความเห็นไม่ตรงกับ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพบว่า การบังคับใช้กฎหมายนั้นอัยการสูงสุดและคณะกรรมการ ป.ป.ช. ควรที่จะต้องประกอบด้วยหลักความเป็นภาวะวิสัยของกฎหมาย กล่าวคือ การบังคับใช้กฎหมายและการตีความกฎหมายหรือการใช้ดุลพินิจตามกฎหมายนั้นจะเป็นไปตามอำเภอใจไม่ได้หรือที่เรียกว่า ทัศนวิสัยอันเป็นสิ่งที่ตรงกันข้ามกับภาวะวิสัย เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญานั้นเป็นกระบวนการค้นหาความจริง ซึ่งต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม การที่เกิดปัญหาในทางการเมืองและมีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้น โดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น การที่จะแก้ปัญหาดังกล่าว ควรที่จะต้องใส่ใจในเรื่องความน่าเชื่อถือ (Credibility) ในเรื่องการบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) ด้วยเช่นกัน ซึ่งตามกรณีคำพิพากษาคดีห้วยบนดิน และคำพิพากษาทุจริตกล้ายางนั้น จะพบได้ว่า ประชาชนเกิดความไม่เชื่อมั่นและไม่เชื่อในกระบวนการยุติธรรม (การค้นหาความจริง) ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. รวมทั้งอาจสันนิษฐานต่อไปได้ว่าองค์ในกระบวนการยุติธรรมดังกล่าวนี้มีการขัดแย้งกันในบทบาทหน้าที่หรือไม่ กล่าวคือ การดำเนินคดีอาญานั้นก็เพื่อให้เกิดความโปร่งใสเพื่อนำไปสู่การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ แต่เมื่อมีคำพิพากษายกฟ้องการกระทำดังกล่าว ส่วนได้เสียของสังคมที่ถูกระทบจากการกระทำความผิดก็ไม่ได้รับการแก้ไขหรือเยียวยาให้ถูกต้องได้ ดังนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยรัฐรวมทั้งอัยการสูงสุดควรจะต้องทำงานร่วมกันอย่างสอดคล้องและให้เป็นเอกภาพเดียวกันในกระบวนการยุติธรรมดังกล่าว

#### 4.3 ปัญหาในกรณียกเว้นบทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญา

หน้าที่หลักของอัยการ คือ บทบาทหน้าที่ในการกลั่นกรองคดีอาญากล่าวคือ เป็นการพิจารณาว่าสมควรที่จะฟ้องคดีอาญาต่อศาลหรือไม่ ในการพิจารณาว่าจะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีของอัยการนั้น จะเริ่มพิจารณาจากหลักกฎหมายว่าการกระทำเช่นนั้น เป็นความผิดตามกฎหมายอาญาหรือไม่ มีเหตุยกเว้นความผิดหรือมีเหตุยกเว้นโทษหรือไม่ เมื่อเห็นว่าการกระทำเป็นความผิดแล้วก็จะพิจารณาลงโทษตามหลักฐานว่ามีเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดของผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยในศาลหรือไม่ อัยการจะฟ้องคดีต่อศาลก็ต่อเมื่อมั่นใจว่าการกระทำเป็นความผิด ไม่มีเหตุยกเว้นความผิดหรือยกเว้นโทษเพื่อให้มั่นใจว่า การที่รัฐใช้กลไกในทางอาญาฟ้องร้องผู้ใดเป็นจำเลยแล้วรัฐจะต้องมีความมั่นใจว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะเชื่อได้ว่าผู้ถูกกล่าวหาได้กระทำความผิดจริง

การสั่งไม่ฟ้องคดีเพราะการกระทำไม่เป็นความผิดตามกฎหมาย หรือไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอฟ้องนั้นเป็นหลักสากลที่อัยการพึงยึดปฏิบัติเป็นแนวทาง รวมทั้งยังมีการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งการสั่งไม่ฟ้องคดีนั้นจะพิจารณาถึงประโยชน์สาธารณะ กล่าวคือ การสั่งไม่ฟ้องกรณีที่การกระทำเป็นความผิดต่อกฎหมายและมีหลักฐานพอฟ้อง แต่ไม่ฟ้องเพราะเห็นว่าการฟ้องคดีดังกล่าวนี้ไม่เกิดประโยชน์ต่อสังคม ดังเช่นในบางประเทศที่ยึดหลักทฤษฎีการฟ้องคดีตามกฎหมายโดยเคร่งครัด เช่น ในประเทศเยอรมนีจะมีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่า อัยการจะต้องฟ้องคดีทุกๆ เรื่องที่มีการกระทำความผิดและพยานหลักฐานพอฟ้อง ในบางประเทศอัยการมีดุลพินิจอย่างกว้างขวางในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาโดยอ้างประโยชน์สาธารณะซึ่งเป็นไปตามหลักการฟ้องคดีโดยดุลพินิจ ซึ่งระบบการดำเนินคดีทั้งสองต่างก็มีทั้งส่วนที่ดีและส่วนที่ไม่ดีแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ ระบบการดำเนินคดีตามกฎหมายนั้น เมื่อเห็นว่าฟ้องได้ต้องฟ้องทุกเรื่อง จึงอาจจะเป็นเรื่องที่เข้มงวดเกินไป แต่ในระบบการดำเนินคดีตามดุลพินิจ ก็อาจทำให้เกิดความไม่เสมอภาคทางกฎหมายได้ แต่อย่างไรก็ตามก็ได้มีการปรับปรุงแนวความคิดในการดำเนินคดีเหล่านี้ไปพอสมควรแล้ว

โดยที่ปัจจุบันในประเทศเยอรมนีก็ได้มีการแก้กฎหมายให้อัยการสามารถใช้ดุลพินิจไม่ฟ้องคดีได้ บางประเภท โดยคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 รวมทั้งประเทศอื่นๆ ในภาคพื้นยุโรป ก็ได้นำหลักการฟ้องคดีตามดุลพินิจนี้มาปรับใช้เพิ่มมากขึ้น

ในส่วนการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น บทบาทของ อัยการสูงสุดมีหน้าที่เป็นเพียงผู้ฟ้องคดีโดยได้กำหนดให้ฟ้องคดีภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง จาก คณะกรรมการ ป.ป.ช. เว้นแต่ภายในระยะเวลาดังกล่าวอัยการสูงสุดมีความเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้น ยังมีข้อไม่สมบูรณ์ และได้แจ้งข้อสมบูรณ์นั้นไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ในกรณีที่คณะทำงานไม่อาจหาข้อยุติได้เกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ภายในกำหนด ระยะเวลา 14 วัน นับตั้งแต่วันตั้งคณะทำงาน คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจยื่นฟ้องคดีเอง หรือ แต่งตั้งทนายความฟ้องคดีแทนได้ แต่ต้องฟ้องคดีภายใน 14 วัน นับแต่วันครบกำหนด

ในการดำเนินคดีนี้ หากคณะทำงานที่แต่งตั้งพิจารณาหลักฐานที่ไม่สมบูรณ์ ไม่อาจหาข้อยุติได้ ประกอบกับอัยการก็เห็นด้วยกับการไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ อัยการ สูงสุดก็สั่งไม่รับดำเนินคดี แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจฟ้องคดีเองได้ หรืออาจแต่งตั้งทนายความ ฟ้องคดีแทนได้ กรณีดังกล่าวหากอัยการสูงสุดสั่งไม่รับดำเนินคดี ในกรณีที่คณะทำงานร่วมกันดังกล่าว ไม่อาจหาข้อยุติได้ และภายหลังที่อัยการสูงสุดสั่งไม่รับดำเนินคดี นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการฟ้องคดีเองแล้วภายหลังขณะคดี ความน่าเชื่อถือขององค์กรอัยการก็จะอาจเสื่อมศรัทธา ไป ด้วยเหตุผลดังกล่าวแนวโน้มที่อัยการสูงสุดจำต้องฟ้องคดีย่อมมีมากกว่าไม่ฟ้องคดี การที่กฎหมาย กำหนดให้อัยการสูงสุดไม่ฟ้องคดีได้โดยมีเงื่อนไขดังกล่าวอาจเป็นการทำให้อัยการสูงสุดขาดอำนาจ อิสระในการไต่ตรองคดีดังเช่น คดีอาญาทั่วไป ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าในการกลั่นกรองคดีก่อนฟ้องนั้น อัยการสูงสุดก็ไม่มีอำนาจใช้ดุลพินิจไต่ตรองคดีในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง ซึ่งถือว่าขาดความเป็น อิสระในการใช้ดุลพินิจไต่ตรองคดีก่อนฟ้อง ซึ่งเป็นการขัดต่อหลักการพื้นฐานของระบบงานอัยการ สาทล รวมถึงกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติไม่ชี้มูลผู้ต้องหาบางคน หรือไม่ชี้มูลผู้ต้องหาทั้งหมด ความผิดของผู้ต้องหาเหล่านั้นจะตกไปเลย โดยอัยการไม่สามารถหยิบยกขึ้นมาเพื่อดำเนินคดีผู้ต้องหา นั้นได้เลย จึงเป็นการขาดการตรวจสอบถ่วงดุล หรือกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติชี้มูลผู้ต้องหา หลายตน หรือหลายข้อหา แต่อัยการเห็นว่าผู้ต้องหาบางคนไม่ได้กระทำความผิด หรือผิดไม่ครบ ทุกข้อหา ภายหลังจากมีการตั้งคณะทำงานพิจารณาข้อไม่สมบูรณ์แล้ว ไม่อาจทำความเข้าใจตรงกันได้ อัยการต้องมีคำสั่งไม่รับดำเนินคดี และส่งสำนวนคืน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งๆ ที่ผู้ต้องหานั้นไม่ใช่ ผู้ต้องหาหลัก หรือข้อหา นั้นเป็นเพียงข้อหาเล็กน้อยไม่เป็นสาระแก่สำนวน อัยการน่าจะดำเนินคดี ต่อในผู้ต้องหาที่เหลือหรือในข้อหาที่เหลือได้ แต่กลับต้องส่งคืนไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสียเงิน งบประมาณจำนวนมากหรือในปัจจุบันมีการรับนิติกรมาดำเนินการฟ้องคดี ก็ไม่ได้มีความรู้ความ ชำนาญเท่ากับอัยการที่ทำงานมากกว่า 20 ปี กรณีจึงเป็นปัญหาของการปฏิบัติหน้าที่ของสอง หน่วยงานที่ต้องได้รับการแก้ไขโดยเร็ว



ดังนั้นเมื่ออัยการสูงสุดไม่มีอำนาจสอบสวน และไม่มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดี จึงถือได้ว่าเป็นเรื่องของการยกเว้นบทบาทหน้าที่ของอัยการสูงสุดในการที่ต้องปฏิบัติตามหลักของการตรวจสอบและถ่วงดุลในการคานอำนาจระหว่างหน่วยงานของรัฐ ทำให้เกิดข้อสงสัยในความโปร่งใสในกระบวนการยุติธรรมซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการค้นหาความจริง ซึ่งอาจรวมไปถึงก่อให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพในกระบวนการยุติธรรมดังกล่าวด้วยเช่นกัน

### 5. ปัญหาที่ทำให้การทำงานของ ปปช. ถูกตั้งคำถามมากทั้งจากในภาคสังคมและการทำงานร่วมกับพนักงานอัยการ

5.1 ปปช. ใช้เวลาในการไต่สวนทำสำนวนนานเกินไป และคดีจำนวนมากขาดอายุความ และจำนวนมากส่งสำนวนให้อัยการเมื่อใกล้ขาดอายุความ ทำให้อัยการพิจารณาสำนวนไม่ทันกำหนดอายุความ และการพิจารณาหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมเป็นไปอย่างรวดเร็วขาดความละเอียดรอบคอบทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม บางคนใช้เวลาไต่สวนเกินกว่า ๑๐ ปี พยานหลักฐานบางอย่างสูญหายไม่สามารถติดตามมาได้ เช่น เส้นทางการเงิน และยังอาจสร้างความไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหาเมื่อระยะเวลาผ่านไปนาน เอกสารราชการอาจถูกเผาทำลายตามระเบียบ หรือรายละเอียดบัญชีธนาคารถูกลบตามนโยบายของธนาคาร

5.2 การไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานของ ปปช. ในปัจจุบันเป็นไปในลักษณะมุ่งหาพยานหลักฐานพิสูจน์ความผิด มากกว่าจะพิสูจน์หาความจริง การรับฟังพยานหลักฐานด้านลบเพียงด้านเดียว พยานหลักฐานที่เป็นคุณกับผู้ถูกกล่าวหาที่สามารถพิสูจน์ความจริงได้ กลับไม่ถูกนำมาพิจารณา

5.3 การชี้มูลความผิดทางอาญาของ ปปช. ที่ส่งผลต่อการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในหน่วยงานของรัฐ ที่กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจแต่งตั้งโยกย้ายลงโทษทางวินัยโดยไม่ต้องสอบสวน และให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของ ปปช. เป็นสำนวนสอบสวนทางวินัย ส่งผลให้ข้าราชการเกิดความไม่เชื่อมั่น เสียกำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ จะอาจเกิดช่องว่างในการปฏิบัติหน้าที่จนเกิดความเสียหายต่องานราชการ

### 6. ปัญหาการทำงานร่วมกันระหว่าง ปปช. และพนักงานอัยการ

6.1 การขาดการถ่วงดุลอำนาจในกรณีที่ ปปช. มีมติไม่ชี้มูลผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเปรียบเสมือนการสั่งไม่ฟ้องของตำรวจและอัยการ ตามปกติจะต้องมีการถ่วงดุลอำนาจการสั่งคดีแม้เมื่อ ปปช. ส่งสำนวนมาที่อัยการแล้ว อัยการจะเห็นว่าผู้ที่ ปปช. ไม่ชี้มูล เป็นผู้กระทำความผิด ก็ไม่สามารถดำเนินการเอาผิดบุคคลดังกล่าวได้ เช่นเดียวกับบุคคลที่ ปปช. กั้นเป็นพยาน หากอัยการเห็นว่าเป็นผู้กระทำความผิด และพยานหลักเพียงพอที่จะไม่ต้องกันบุคคลนั้นเป็นพยาน อัยการก็ไม่สามารถดำเนินคดีกับบุคคลนั้นได้

6.2 เมื่อ ปปช. ส่งสำนวนมายังอัยการ และอัยการเห็นว่าไม่ถูกต้อง อัยการก็จะตั้งข้อไม่สมบูรณ์แจ้งกลับไป ปปช. และจะต้องตั้งคณะทำงานร่วมกัน หาก ปปช. ชี้มูลมา 30 คน อัยการเห็นว่าไม่ผิด 1 คน เมื่อเห็นไม่ตรงกัน อัยการต้องส่งสำนวนคืนให้ ปปช. ซึ่งเปรียบเสมือนการสั่งไม่ฟ้องหรือ ปปช. ตั้งข้อหา 10 ข้อหา แต่อัยการเห็นว่าไม่ผิด 1 ข้อหา อัยการก็ต้องส่งสำนวนคืน ปปช. เช่นกัน ซึ่ง ปปช. ก็จะนำสำนวนนั้นกลับไปฟ้องคดีเอง ซึ่งในอดีต ปปช. จะใช้งบประมาณรัฐไปว่าจ้าง

ทนายความ คดีใหญ่ๆ เป็นสิบล้าน แต่ปัจจุบัน ป.ป.ช. ได้รับสมัครนิติกร ไปดำเนินการร่างฟ้องและว่าคดีที่ศาล ซึ่งประสบการณ์การทำงานไม่เหมือนอัยการที่ทำงานมากกว่า 20 ปี คดีเกิดความเสียหายได้

## แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

จากการศึกษาเอกสารวิชาการ บทความ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยจึงได้นำมากำหนดแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดังนี้

จากการศึกษาครั้งนี้เกี่ยวกับปัญหาในการฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการดังกล่าวมาแล้วนั้น เริ่มตั้งแต่กระบวนการสั่งคดี กล่าวคือกรณีที่พนักงานอัยการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา การใช้ดุลพินิจสั่งถอนฟ้องคดีอาญา รวมถึงการใช้ดุลพินิจไม่อนุญาตให้ปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราวตามหลักกฎหมายมาตราต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในเรื่องดังกล่าวนั้น เป็นการใช้อำนาจของพนักงานอัยการเพื่อปฏิบัติตามบทบาทและหน้าที่เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรและวิชาชีพของตน เพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ อันเป็นผลประโยชน์ของส่วนรวม หากพนักงานอัยการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาอย่างมีหลักเกณฑ์ มีความเป็นธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ ก็จะเป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ไม่กระทบถึงสิทธิและเสรีภาพอื่นตลอดจนถึงความสงบเรียบร้อยของส่วนรวม และดำรงไว้ซึ่งความยุติธรรม เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ลุล่วง จึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

**1. เห็นควรเสนอแนะในการแก้ประเด็นปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามประเด็นปัญหาดังนี้**

เดิม มาตรา 143 บัญญัติไว้ว่า

“เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตราก่อนให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องร้องต่อไป

(2) ในกรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้องให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

(1) สั่งตามที่เห็นควรให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งต่อไป

(2) วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลขังแล้วแต่กรณี และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

ในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนเท่านั้นมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง”

แก้ไขมาตรา 143 ใหม่ บัญญัติว่า

“ภายใต้บทบัญญัติมาตรา 143/1 เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในमतาราก่อนให้พนักงานอัยการปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้องให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วยก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องร้องต่อไป

(2) ในกรณีมีความเห็นควรสั่งฟ้องให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

(1) สั่งตามที่เห็นควรให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งต่อไป

(2) วินิจฉัยว่าควรปล่อยผู้ต้องหา ปล่อยชั่วคราว ควบคุมไว้ หรือขอให้ศาลชั่งแล้วแต่กรณี และจัดการหรือสั่งการให้เป็นไปตามนั้น

ในคดีฆาตกรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่อธิบดีกรมอัยการหรือผู้รักษาการแทนเท่านั้นมีอำนาจออกคำสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง”

บัญญัติมาตราใหม่ ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

มาตรา 143/1 บัญญัติว่า

“ในการพิจารณาสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ ถ้าพนักงานอัยการคนหนึ่งคนใดเห็นว่า การฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ตามมาตรา 143/2 หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัยหรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ ตามมาตรา 143/3 ให้เสนอ ความเห็นต่อหัวหน้าพนักงานอัยการ หากหัวหน้าพนักงานอัยการเห็นฟ้องด้วย หรือในกรณีที่หัวหน้า พนักงานอัยการเห็นเอง ให้ทำความเห็นตามลำดับชั้นเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง

ในกรณีที่หัวหน้าพนักงานอัยการไม่เห็นฟ้องด้วยกับความเห็นของพนักงานอัยการตามวรรคหนึ่ง หรือคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ให้หัวหน้าพนักงานอัยการสั่งฟ้อง และยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แล้วเสนอเรื่องตามลำดับชั้นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาสั่ง”

143/2 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่า การฟ้องคดีจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ตามมาตรา 143/1 ให้พนักงานอัยการพิจารณาโดยแสดงเหตุผลอันสมควรประกอบ โดยให้คำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด

(2) อายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญหา การศึกษาอบรม สภาพร่างกาย สภาพจิต อาชีพ ฐานะ ความสัมพันธ์ทางครอบครัว และประวัติการกระทำความผิดของผู้ต้องหา

(3) ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำความผิด ผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด การได้รับผลร้ายของผู้ต้องหาอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดของผู้ต้องหาเอง

(4) ความสำนึกผิดของผู้ต้องหา การได้รับการบรรเทาผลร้ายของผู้เสียหาย ความเห็นของผู้เสียหายต่อการฟ้องผู้ต้องหา ความคาดหวังถึงผลที่ผู้ต้องหาจะได้รับจากการถูกฟ้อง

(5) ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(6) ประโยชน์ของรัฐที่จะได้จากการฟ้องผู้ต้องหา”

มาตรา 143/3 บัญญัติว่า

“ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าการฟ้องคดีจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศตามมาตรา 143/1 ให้พนักงานอัยการพิจารณาโดยแสดงเหตุผลอันสมควรประกอบ โดยให้คำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้ด้วย

(1) สาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจในการกระทำความผิด ลักษณะความร้ายแรงของการกระทำความผิด ผลร้ายที่เกิดขึ้นจากการกระทำความผิด

(2) เหตุผลตามความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศถึงผลกระทบต่อนโยบาย ส่งเสริม ความสัมพันธ์ไมตรีกับนานาประเทศ

(3) เหตุผลตามความเห็นของสภาความมั่นคงแห่งชาติถึงผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

(4) เหตุผลตามความเห็นของรัฐบาลโดยมติคณะรัฐมนตรีถึงผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ

(5) เหตุผลตามความเห็นของนายกรัฐมนตรีหรือหน่วยงานอื่นถึงผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัย ของพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์

(6) ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือความสามัคคีของคนในชาติ”

มาตรา 143/4 บัญญัติว่า

“ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาปัจจัยต่างๆ ตามมาตรา 143/2 และมาตรา 143/3 นั้น ให้พนักงานอัยการพิจารณาความสำคัญของปัจจัยแต่ละเรื่องประกอบข้อเท็จจริงและพฤติการณ์ แวดล้อมตามรูปคดี โดยไม่จำเป็นต้องนำทุกปัจจัยมาประกอบการพิจารณาก็ได้”

มาตรา 143/5 บัญญัติว่า

“ถ้าอัยการสูงสุดเห็นเองหรือมีความเห็นจากการเสนอเรื่องจากหัวหน้าพนักงานอัยการ ตามมาตรา 143/1 ว่า การฟ้องคดีอาญาใดจะไม่ใช่ประโยชน์แก่สาธารณชน หรือจะมีผลกระทบต่อความปลอดภัย หรือความมั่นคงของชาติ หรือต่อผลประโยชน์อันสำคัญของประเทศ อัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้อง หรือถอนฟ้อง แล้วแต่กรณี”

มาตรา 143/6 บัญญัติว่า

“เมื่ออัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาแล้ว ให้หัวหน้าพนักงานอัยการแจ้งคำสั่งไม่ฟ้องพร้อมเหตุผลในการวินิจฉัยสั่งคดีให้พนักงานสอบสวนทราบ”

มาตรา 143/7 บัญญัติว่า

“ให้นำความในข้อ 143/1 ข้อ 143/2 ข้อ 143/3 ข้อ 143/4 ข้อ 143/5 และข้อ 143/6 มาใช้บังคับกับ กรณีที่พนักงานอัยการจะไม่ยื่นคำร้อง ไม่อุทธรณ์ ไม่ฎีกา ถอนฟ้อง ถอนคำร้อง ถอนอุทธรณ์ และถอนฎีกาด้วยโดยอนุโลม”

**2. เห็นควรเสนอแนะในการแก้ประเด็นปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสั่งถอนฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามประเด็นปัญหาดังนี้**

เดิม มาตรา 35 บัญญัติไว้ว่า

“คำร้องขอถอนฟ้องคดีอาญาจะยื่นเวลาใดก่อนมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้นก็ได้ ศาลจะมีคำสั่งอนุญาตหรือมิอนุญาตให้ถอนก็ได้ แล้วแต่ศาลจะเห็นสมควรประการใด ถ้าคำร้องนั้นได้ยื่นในภายหลัง เมื่อจำเลยให้การแก้คดีแล้ว ให้ถามจำเลยว่าจะคัดค้านหรือไม่ แล้วให้ศาลจดคำแถลงของจำเลยไว้ ในกรณีที่จำเลยคัดค้านการถอนฟ้องให้ศาลยกคำร้องขอถอนฟ้องนั้นเสีย

คดีความผิดต่อส่วนตัวนั้น จะถอนฟ้องหรือยอมความในเวลาใดก่อนคดีถึงที่สุดก็ได้ แต่ถ้าจำเลยคัดค้าน ให้ศาลยกคำร้องขอถอนฟ้องนั้นเสีย”

แก้ไขมาตรา 35 ใหม่ บัญญัติว่า

“ภายใต้บทบัญญัติ มาตรา 143/7 คำร้องขอถอนฟ้องคดีอาญาจะยื่นเวลาใดก่อนมีคำพิพากษาของศาลชั้นต้นก็ได้ ศาลจะมีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ถอนก็ได้ แล้วแต่ศาลจะเห็นสมควรประการใด ถ้าคำร้องนั้นได้ยื่นในภายหลัง เมื่อจำเลยให้การแก้คดีแล้ว ให้ถามจำเลยว่าจะคัดค้านหรือไม่ แล้วให้ศาลจดคำแถลงของจำเลยไว้ ในกรณีที่จำเลยคัดค้านการถอนฟ้องให้ศาลยกคำร้องขอถอนฟ้องนั้นเสีย

คดีความผิดต่อส่วนตัวนั้น จะถอนฟ้องหรือยอมความในเวลาใดก่อนคดีถึงที่สุดก็ได้ แต่ถ้าจำเลยคัดค้าน ให้ศาลยกคำร้องขอถอนฟ้องนั้นเสีย”

**3. โดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมาย** ตามประเด็นปัญหาดังนี้ประเด็นปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราวในคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามประเด็นปัญหา ดังนี้

เดิม มาตรา 108/1 บัญญัติไว้ว่า

“การสั่งไม่ปล่อยชั่วคราว จะกระทำต่อเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนี
- (2) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน
- (3) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปก่อเหตุอันตรายประการอื่น
- (4) ผู้ร้องขอประกันหรือหลักประกันไม่น่าเชื่อถือ
- (5) การปล่อยชั่วคราวจะเป็นอุปสรรคหรือก่อความเสียหายต่อการสอบสวนคดีของ

เจ้าพนักงานหรือการดำเนินคดีในศาล

คำสั่งไม่ปล่อยชั่วคราวต้องแสดงเหตุผล และต้องแจ้งเหตุดังกล่าวให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยและผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว”

แก้ไขมาตรา 108/1 ใหม่ บัญญัติว่า

“การสั่งไม่ปล่อยชั่วคราวจะกระทำต่อเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

- (1) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะหลบหนี
- (2) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน
- (3) ผู้ต้องหาหรือจำเลยจะไปก่อเหตุอันตรายประการอื่น
- (4) ผู้ร้องขอประกันหรือหลักประกันไม่น่าเชื่อถือ

(5) การปล่อยชั่วคราวจะเป็นอุปสรรคหรือก่อความเสียหายต่อการสอบสวนคดีของเจ้าพนักงานหรือการดำเนินคดีในศาล

คำสั่งไม่ให้ปล่อยชั่วคราวต้องแสดงเหตุผล และต้องแจ้งเหตุดังกล่าวให้ผู้ต้องหาหรือจำเลยและผู้ยื่นคำร้องขอให้ปล่อยชั่วคราวทราบเป็นหนังสือโดยเร็ว

(1) ให้ผู้ต้องหาที่มีสิทธิยื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่ให้ปล่อยตัวชั่วคราวในชั้นก่อนฟ้องได้

(2) ให้ผู้ต้องหาที่มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้มีการพิจารณาเหตุ ในการไม่ปล่อยตัวชั่วคราว โดยเปิดเผยในศาล

(3) ให้ผู้ต้องหาที่มีสิทธิยื่นคำร้องขอให้ศาลสั่งเพิกถอนคำขอไม่ให้ปล่อยตัวผู้ต้องหา ถ้าศาลยกคำร้อง มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของศาลต่อไปได้

(4) ให้ผู้ต้องหาที่มีสิทธิยื่นคำร้องโดยทำเป็นคำขอให้ศาลสูงพิจารณาการไม่ปล่อยตัวชั่วคราวโดยมิชอบด้วยกฎหมาย”

จากการที่ได้ศึกษา เห็นว่าโดยหลักการสำคัญของการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในประเด็นการใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา สั่งถอนฟ้องคดีอาญา และสั่งไม่ให้ปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราว ต้องคำนึงถึงความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของสังคม รวมถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ การใช้ดุลพินิจที่ชอบนั้น จะต้องเป็นการใช้ดุลพินิจที่ไม่กว้างหรือแคบจนเกินไป หากเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน โดยกำหนดไว้เป็นแนวทางการใช้ดุลพินิจที่มีบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ก็จะทำให้การใช้ดุลพินิจในกรณีดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจที่มีความชัดเจน มีน้ำหนัก น่าเชื่อถือ และอำนวยต่อความยุติธรรม ทั้งนี้ การวางหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจมิใช่การลดอำนาจการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการลง หากเป็นการกำหนดให้การใช้ดุลพินิจไม่เป็นการใช้ที่กว้างขวางจนเกินไป ทั้งนี้หลักการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้อง และการสั่งถอนฟ้อง มีการนำมาบัญญัติไว้เป็นระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุด จึงสมควรนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวมาบัญญัติไว้เป็นข้อกำหนดในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในขณะเดียวกันการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราวก็เป็นการอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้ต้องหา แม้ว่าพนักงานอัยการจะมีเป้าหมายในการมุ่งที่จะนำผู้ที่กระทำความผิดมาลงโทษ แต่เพื่อความสอดคล้องต่อแนวความคิดด้านสิทธิมนุษยชน และสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุด ที่ให้ถือว่าผู้ต้องหายังไม่ใช่ผู้กระทำความผิด การใช้ดุลพินิจไม่ปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราว ก็มีเหตุผลสมควรที่ผู้ต้องหาจะสามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ การศึกษาคั้งนี้จึงได้เสนอหลักเกณฑ์ในการแก้ไขเพิ่มเติมข้อกำหนดที่ทำให้การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการ อันเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการมีขอบเขตที่ชัดเจน เป็นการสอดคล้องกับแนวคิดตามหลักสากล ทำให้การดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการมีประสิทธิภาพที่จะมุ่งเน้นการใช้ดุลพินิจตามขอบเขตอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย ในขณะเดียวกันก็จะไม่เป็นการทำให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยและกระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ให้วิชาชีพของพนักงานอัยการเป็นวิชาชีพที่ผดุงความยุติธรรม

**4. พนักงานอัยการควรจะไปเป็นโจทก์ร่วมกับหน่วยงานของรัฐ** เพื่อที่จะเข้าไปเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้แก่รัฐ รวมทั้งผลประโยชน์ของประชาชน เพราะการเข้าร่วมเป็นโจทก์ไม่ได้ถือว่าพนักงานอัยการเป็นปฏิปักษ์แก่จำเลยแต่อย่างใด อัยการไม่ใช่คู่แข่งกับผู้ต้องหาและ

จำเลย เพราะอัยการไม่ใช่คู่ความในเนื้อหา อัยการต้องดำเนินคดีโดยคำนึงถึงความถูกต้องทำนองคลองธรรม คำนึงถึงหลักธรรมนองคลองธรรม คำนึงถึงหลักแห่งนิติธรรม (Rule of law) ไม่เข้ากับฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

**5. ในชั้นกลั่นกรองคดีก่อนฟ้องคดีความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ** ซึ่งมี คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นเสมือนพนักงานสอบสวน เห็นสมควรให้อัยการสูงสุดผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องร้องเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้มีอำนาจในการสอบสวนร่วมกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งจะทำให้ อัยการสูงสุดรู้เรื่องคดีและมีข้อมูลในการดำเนินคดีตั้งแต่ต้น

**6. อัยการสูงสุดมีอำนาจอิสระในการใช้ดุลพินิจในการไต่ตรองคดีตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจในการพิจารณาสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง** ในปัจจุบันนี้กฎหมายได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริง (สอบสวน) ก่อนส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดพิจารณาสำนวนการไต่สวนและพยานหลักฐานไม่ว่าจะเป็นความผิดที่ได้ กระทำลงในหรือนอกราชอาณาจักร โดยกฎหมายกำหนดไว้ว่าหากกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่าเรื่องที่ส่งมานั้น ยังมีข้อไม่สมบูรณ์ก็ให้แจ้งเรื่องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วก็มี การตั้งคณะกรรมการร่วมกันโดยมีผู้แทนของทั้งสององค์กรดังกล่าวฝ่ายละเท่าๆ กัน และในกรณีที่คณะกรรมการดังกล่าวไม่สามารถหาข้อยุติเกี่ยวกับการฟ้องคดีได้ กฎหมายได้ให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถฟ้องคดีได้ด้วยตนเอง หรือจะแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ได้ จึงเห็นได้ว่า กฎหมายดังกล่าวบัญญัติไว้เสมือนเป็นการบังคับโดยทางอ้อมให้อัยการสูงสุดต้องฟ้องคดีเอง เพราะถ้าหากอัยการสูงสุดไม่ฟ้องคดีตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งเรื่องมาและต่อมาภายหลังคณะกรรมการ ป.ป.ช. ฟ้องคดีเอง ไม่ว่าจะ เป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดีเองหรือแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนก็ตาม ถ้าคดีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ยื่นฟ้องดังกล่าวศาลตัดสินให้ชนะคดี ความน่าเชื่อถือศรัทธาของอัยการสูงสุดต่อสาธารณชนและสังคมก็จะเสื่อมถอยลงไป ดังนั้น จึงเห็นสมควรให้อัยการสูงสุดมีอำนาจอิสระในการใช้ดุลพินิจในการไต่ตรองคดีตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจในการพิจารณาสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง และเป็นองค์กรที่มีอำนาจฟ้องยื่นฟ้องดังกล่าวศาลตัดสินให้ชนะคดี ความน่าเชื่อถือศรัทธาของอัยการสูงสุดต่อสาธารณชนและสังคมก็จะคดีเพียงองค์กรเดียวตามหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ไม่ใช่มีสภาพเปรียบเสมือนบุรุษไพรชณีย์ที่ทำหน้าที่แต่เพียงยื่นฟ้องและส่งพยานหลักฐานต่อศาลดังเช่นในปัจจุบันเท่านั้น

**7. การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง** ดังกล่าวเป็นการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งจะต้องเป็นการฟ้องร้องโดยองค์กรที่เป็นหน่วยงานของรัฐหรือกระทำในนามของรัฐ แต่ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ระบุให้ทนายความ ซึ่งเป็นเอกชนสามารถเข้ามาดำเนินคดีอาญาดังกล่าวได้ โดยหากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่เป็นโจทก์ยื่นฟ้องคดีเอง ก็ให้มีอำนาจแต่งตั้งทนายความให้ฟ้องคดีแทนรัฐได้ด้วย ซึ่งปราศจากหลักประกันในกระบวนการสรรหาทนายความดังกล่าว จึงขัดกับหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐอย่างสิ้นเชิง จึงเห็นควรแก้ไขในกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. แต่งตั้งทนายความซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่มีใช้หน่วยงานของรัฐเข้ามาดำเนินคดีอาญาแทนรัฐดังกล่าวได้

8. **ควรแก้ไขกฎหมายให้อัยการเข้าร่วมไต่สวนคดีกับ ป.ช. ตั้งแต่ต้น** เพื่อตัดปัญหาเรื่องการรวบรวมพยานหลักฐาน และระยะเวลาในการพิจารณาสำนวน เพราะเมื่อร่วมกันหาพยานหลักฐานแล้ว คดีย่อมมีความสมบูรณ์และมีมุมมองทางคดีที่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

9. **ควรแก้ไขกฎหมายกำหนดให้คดีที่มีอัตราโทษสูง** คดีที่อยู่ในความสนใจของประชาชน คดีที่ผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้มีอิทธิพลหรือนักการเมือง ให้อัยการสูงสุดมอบหมายอัยการชั้นผู้ใหญ่ไปร่วมพิจารณากับกรรมการ ป.ช.

10. **แก้ไขอำนาจในการฟ้องคดีเองของ ป.ช.** เพราะได้มีการร่วมกันไต่สวนและพิจารณาสำนวนกับอัยการแล้ว

11. **แก้ไขกฎหมายให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจของ ป.ช.** ในการมีมติไม่ชี้มูลผู้ถูกกล่าวหา และการกันเป็นพยาน

12. **กำหนดกระบวนการที่ละเอียดรอบคอบในการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการที่ถูก ป.ช. ชี้มูลความผิด** เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับแก่ข้าราชการ

## สรุป

การศึกษาเรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สรุปได้ดังนี้

วิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจในการดำเนินคดีขององค์กรอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ผู้ให้ข้อมูลซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับวิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจในการดำเนินคดีขององค์กรอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีดังนี้ 1) ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ 2) ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสั่งถอนฟ้องคดีอาญาของพนักงาน 3) ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราวในคดีอาญาของพนักงานอัยการ และ 4) ปัญหาบทบาทในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของอัยการสูงสุด ได้แก่ 4.1) ปัญหาบทบาทของอัยการสูงสุดกรณีสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์ 4.2) ปัญหาในกรณีอัยการสูงสุดมีความเห็นแตกต่างกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีอัยการสูงสุดมีความเห็นแตกต่างกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. และ 4.3) ปัญหาในกรณียกเว้นบทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญา 5) ปัญหาที่ทำให้การทำงานของ ป.ช. ถูกตั้งคำถามมากทั้งจากในภาคสังคมและการทำงานร่วมกันกับพนักงานอัยการ ได้แก่ 5.1) ป.ช. ใช้เวลาในการไต่สวนทำสำนวนนานเกินไป และคดีจำนวนมากขาดอายุความ 5.2) การไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานของ ป.ช. ในปัจจุบันเป็นไปในลักษณะมุ่งหาพยานหลักฐานพิสูจน์ความผิด มากกว่าจะพิสูจน์หาความจริง และ 5.3) การชี้มูลความผิดทางอาญาของ ป.ช. ที่ส่งผลต่อการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในหน่วยงานของรัฐ และ 6) ปัญหาการทำงานร่วมกันระหว่าง ป.ช. และพนักงานอัยการ ได้แก่ 6.1) การขาดการถ่วงดุลอำนาจในกรณีที่ ป.ช. มีมติไม่ชี้มูลผู้ถูกกล่าวหา และ 6.2) เมื่อ ป.ช. ส่งสำนวนมายังอัยการ และอัยการเห็นว่าไม่ถูกต้อง อัยการก็จะตั้งข้อไม่สมบูรณ์แจ้งกลับไป ป.ช.

แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดังนี้ 1) เห็นควรเสนอแนะในการแก้ประเด็น



ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามประเด็นปัญหา ดังนี้ มาตรา 143 มาตรา 143/1 143/2 มาตรา 143/3 มาตรา 143/4 มาตรา 143/5 มาตรา 143/6 2) เห็นควรเสนอแนะในการแก้ประเด็นปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสั่งถอนฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามประเด็นปัญหาดังนี้ มาตรา 35 3) โดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามประเด็นปัญหาดังนี้ประเด็นปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราวในคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามประเด็นปัญหา ดังนี้ มาตรา 108/1 4) พนักงานอัยการควรจะไปเป็นโจทก์ร่วมกับหน่วยงานของรัฐ 5) ในชั้นกักขังคดีก่อนฟ้องคดี ความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ 6) อัยการสูงสุดมีอำนาจอิสระในการใช้ดุลพินิจในการไต่ตรองคดีตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจในการพิจารณาสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง 7) การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง 8) ควรแก้ไขกฎหมายให้อัยการเข้าร่วมไต่สวนคดีกับ ปปช. ตั้งแต่ต้น 9) ควรแก้ไขกฎหมายกำหนดให้คดีที่มีอัตราโทษสูง คดีที่อยู่ในความสนใจของประชาชน 10) แก้ไขอำนาจในการฟ้องคดีเองของ ปปช. 11) แก้ไขกฎหมายให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจของ ปปช. ในการมีมติไม่ชี้มูลผู้ถูกกล่าวหา และการกันเป็นพยาน และ 12) กำหนดกระบวนการที่ละเอียดรอบคอบในการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการที่ถูก ปปช. ชี้มูลความผิด เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับแก่ข้าราชการ

## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการ และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาปัญหา การปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในการดำเนินคดี 2) วิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจในการดำเนินคดีขององค์กรอัยการสูงสุด และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) และ 3) เสนอแนะแนวทางการ แก้ไขปัญหาและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โดยรวบรวมข้อมูลทฤษฎี จากงานวิจัย เอกสารทางวิชาการ และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่เป็นเอกสารจากประมวลกฎหมาย และบทความของผู้ทรงคุณวุฒิ ที่เกี่ยวข้อง และข้อมูลปฐมภูมิ จากการสัมภาษณ์พนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทนายความ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการดำเนิน คดีอาญา วิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และการวิเคราะห์ เปรียบเทียบ และสังเคราะห์ข้อมูลทฤษฎี หลักการต่างๆ สรุปผลการศึกษาได้ ดังนี้

#### สรุป

จากผลการวิจัยเรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กร อัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สรุปผลการวิจัยตาม วัตถุประสงค์ได้ ดังนี้

**ตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 1** เพื่อศึกษาปัญหาการปฏิบัติงานระหว่างองค์กร อัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในการดำเนินคดี สรุปได้ ดังนี้

บทบาทภารกิจในการใช้อำนาจรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานรวมถึงการ พิจารณาความเห็นและคำสั่งทางคดีของพนักงานอัยการและ ป.ป.ช. บทบาทภารกิจในการใช้อำนาจ ของพนักงานอัยการ มีดังนี้

1. การใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ บทบาทของพนักงานอัยการตาม หลักการดำเนินคดีอาญาของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้เพียงว่า พนักงานอัยการเป็น เจ้าพนักงานผู้ที่มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้จะเป็นข้าราชการในสำนักงานอัยการสูงสุดหรือ เจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นนั้นก็ได้ การใช้ดุลพินิจว่าจะมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ เป็นบทบาท หน้าที่ที่กึ่งตุลาการ

2. ดุลพินิจในการถอนฟ้องของพนักงานอัยการ การถอนฟ้องในคดีอาญานั้น เป็นการ ล้มเลิกกระบวนการฟ้องร้องดำเนินคดี ซึ่งการถอนฟ้องนี้เป็นสิทธิของโจทก์ ตามประมวลกฎหมายวิธี

พิจารณาความอาญาของไทย บัญญัติให้มีการถอนฟ้องได้ โดยมีหลักเกณฑ์ในการถอนฟ้องไว้ใน มาตรา 35 และบัญญัติผลของการถอนฟ้องไว้ในมาตรา 36 การถอนฟ้อง เป็นกระบวนการพิจารณาที่ เกิดจากการร้องขอจากผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งในคดีอาญาสิทธิในการร้องขอให้ถอนฟ้องนั้นเป็นของผู้ที่เป็น โจทก์ ซึ่งศาลจะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยจะต้องพิจารณาไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์

3. ดุลพินิจในการไม่ให้ปล่อยตัวชั่วคราวของพนักงานอัยการ สิทธิของผู้ต้องหาจากการ ควบคุมตัวในคดีอาญานั้น ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ส่วนอำนาจไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 (1) (2)

4. ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการไต่สวนไว้สาม ประการ ดังนี้

4.1 ไต่สวนและมีความเห็นกรณีที่มีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

4.2 ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริต ต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการ ยุติธรรม

4.3 ไต่สวนเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ กำหนด หรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ปัญหาการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการ ทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในการดำเนินคดี ปัญหาการปฏิบัติงานของอัยการสูงสุดในการดำเนิน คดีอาญา ได้แก่

1. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ
2. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการสั่งถอนฟ้องของพนักงานอัยการ
3. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ให้ปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราวในคดีอาญา ของพนักงานอัยการ

สำหรับปัญหาการปฏิบัติงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในการดำเนินคดี มีดังนี้

1. ปัญหาการตรวจสอบการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
2. ปัญหาอำนาจในการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากกรณีทุจริต
3. ปัญหาการถ่วงดุลอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการมีมติไม่ชี้มูลผู้ถูก กล่าวหา

4. ปัญหาบุคลากรในการฟ้องคดีแทนอัยการที่ขาดประสบการณ์และความเชี่ยวชาญ ในการดำเนินคดีในศาล

5. ปัญหาการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยอันเกิดจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

6. ปัญหาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

**ตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 2** วิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจในการดำเนินคดีขององค์กรอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สรุปได้ดังนี้

วิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจในการดำเนินคดีขององค์กรอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ผู้ให้ข้อมูลซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับวิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจในการดำเนินคดีขององค์กรอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีดังนี้

1. ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ
2. ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสั่งถอนฟ้องคดีอาญาของพนักงาน
3. ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราวในคดีอาญาของพนักงานอัยการ

4. ปัญหาบทบาทในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของอัยการสูงสุด
  - 4.1 ปัญหาบทบาทของอัยการสูงสุดกรณีสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์

- 4.2 ปัญหาในกรณีอัยการสูงสุดมีความเห็นแตกต่างกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีอัยการสูงสุดมีความเห็นแตกต่างกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.

- 4.3 ปัญหาในกรณียกเว้นบทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญา
5. ปัญหาที่ทำให้การทำงานของ ปปช. ถูกตั้งคำถามมากทั้งจากในภาคสังคมและการทำงานร่วมกับพนักงานอัยการ

- 5.1 ปปช. ใช้เวลาในการไต่สวนทำสำนวนนานเกินไป และคดีจำนวนมากขาดอายุความ
  - 5.2 การไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานของ ปปช. ในปัจจุบันเป็นไปในลักษณะมุ่งหาพยานหลักฐานพิสูจน์ความผิด มากกว่าจะพิสูจน์หาความจริง

- 5.3 การชี้มูลความผิดทางอาญาของ ปปช. ที่ส่งผลต่อการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในหน่วยงานของรัฐ

6. ปัญหาการทำงานร่วมกันระหว่าง ปปช. และพนักงานอัยการ
  - 6.1 การขาดการถ่วงดุลอำนาจในกรณีที่ ปปช. มีมติไม่ชี้มูลผู้ถูกกล่าวหา
  - 6.2 เมื่อ ปปช. ส่งสำนวนมายังอัยการ และอัยการเห็นว่าไม่ถูกต้อง อัยการก็จะตั้งข้อไม่สมบูรณ์แจ้งกลับไป ปปช.

**ตอบวัตถุประสงค์การวิจัยข้อที่ 3** เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สรุปได้ ดังนี้

แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดังนี้

1. เห็นควรเสนอแนะในการแก้ประเด็นปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามประเด็นปัญหา ดังนี้ มาตรา 143 มาตรา 143/1 มาตรา 143/2 มาตรา 143/3 มาตรา 143/4 มาตรา 143/5 มาตรา 143/6
2. เห็นควรเสนอแนะในการแก้ประเด็นปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสั่งถอนฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามประเด็นปัญหาดังนี้ มาตรา 35
3. โดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามประเด็นปัญหาดังนี้ประเด็นปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราวในคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามประเด็นปัญหา ดังนี้ มาตรา 108/1
4. พนักงานอัยการควรจะไปเป็นโจทก์ร่วมกับหน่วยงานของรัฐ
5. ในชั้นกักขังรอคดีก่อนฟ้องคดีความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ
6. อัยการสูงสุดมีอำนาจอิสระในการใช้ดุลพินิจในการไต่ตรองคดีตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจในการพิจารณาสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง
7. การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
8. ควรแก้ไขกฎหมายให้อัยการเข้าร่วมไต่สวนคดีกับ ปปช. ตั้งแต่ต้น
9. ควรแก้ไขกฎหมายกำหนดให้คดีที่มีอัตราโทษสูง คดีที่อยู่ในความสนใจของประชาชน
10. แก้ไขอำนาจในการฟ้องคดีเองของ ปปช.
11. แก้ไขกฎหมายให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจของ ปปช. ในการมีมติไม่ชี้มูลผู้ถูกกล่าวหาและการกันเป็นพยาน
12. กำหนดกระบวนการที่ละเอียดรอบคอบในการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการที่ถูก ปปช. ชี้มูลความผิด เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับแก่ข้าราชการ

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการวิจัยเรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ผู้ศึกษาขอเสนอความคิดเห็นและข้อเสนอแนะ ดังนี้

1.1 ควรมีการแบ่งแยกอำนาจในการสอบสวนและอำนาจในการฟ้องร้องคดีออกจากกัน ทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินคดีของอัยการ ซึ่งเป็นผู้รักษาผลประโยชน์ให้กับรัฐลดน้อยลง ด้วยเหตุที่การสอบสวนเป็นขั้นตอนสำคัญในการกำหนดข้อหา การรวบรวมพยานหลักฐาน เพื่อพิสูจน์ความผิดของผู้กระทำผิด การสั่งคดี การวางรูปคดี การดำเนินคดีในชั้นศาล และการที่ให้อัยการเข้าร่วมในการสอบสวนนั้น เพื่อให้กระบวนการในการดำเนินคดีชั้นเจ้าพนักงาน (อัยการ และ คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นกระบวนการเดียวกันและเป็นเอกภาพในกระบวนการยุติธรรม

1.2 ควรให้อัยการสูงสุดเข้ามามีส่วนร่วมในการไต่สวนกับคณะทำงานโดยให้มีอำนาจหน้าที่ชี้ขาด เพื่อหาข้อยุติในการฟ้องแก่คณะทำงานที่ตั้งขึ้น อันเข้าลักษณะของการตรวจสอบสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกชั้นหนึ่ง นอกจากนี้ยังเป็นลักษณะของการร่วมกันค้นหาข้อเท็จจริงให้ได้ความจริงสมบูรณ์ตามระบบไต่สวนด้วย เนื่องจากอัยการสูงสุดจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในสำนวน

1.3 ควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 51 เป็นว่า “ในการไต่สวนเรื่องใดที่เป็นเรื่องสำคัญ มีผลกระทบอย่างกว้างขวาง หรือเป็นกรณีมีการไต่สวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ดำเนินการไต่สวนร่วมกับอัยการสูงสุด หรือจะแต่งตั้งกรรมการฝ่ายละไม่น้อยกว่าสองคนเป็นคณะกรรมการไต่สวนร่วมก็ได้ โดยกรรมการแต่ละฝ่ายที่ได้รับแต่งตั้งต้องมีประสบการณ์การทำงานไม่น้อยกว่า 10 ปี”

1.4 ควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 77 โดยตัดข้อความในวรรคสองและวรรคสามไม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการฟ้องคดีได้เอง เนื่องจากเมื่ออัยการสูงสุดเข้าร่วมจัดทำสำนวนการไต่สวนตั้งแต่ต้นทำให้มีการรวบรวมพยานหลักฐานได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ตามความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดจึงไม่เกิดกรณีข้อไม่สมบูรณ์ของสำนวนการไต่สวนอีก ดังนั้นการให้อัยการสูงสุดมีอิสระในการใช้ดุลพินิจเพียงองค์กรเดียวในการสั่งคดีโดยมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ที่มีอำนาจตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจโดยการทำหน้าที่ไต่สวนร่วมกับอัยการสูงสุดจึงจะมีผลให้เกิดการยกระดับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย

1.5 ควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้อัยการสูงสุดมีดุลพินิจพิจารณาสั่งคดีตามฐานความผิดที่เห็นสมควรได้ โดยแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 76 เป็นว่า “เมื่อคณะกรรมการไต่สวนร่วมมีมติลงความเห็น ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ มีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็น พร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มามีมติ เพื่อให้อัยการสูงสุดใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งคดีตามฐานความผิดที่เห็นสมควรแล้วดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ทั้งนี้ โดยไม่ต้องส่งตัวผู้ถูกกล่าวหาให้อัยการสูงสุดแต่ต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ”

## 2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

จากการศึกษาเรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะสำหรับการนำไปใช้ ดังนี้

2.1 จากปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างองค์กรอัยการ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) อีกทั้งรูปแบบคดีต่างๆ ตลอดจนพยานหลักฐานมีความหลากหลายประเภท การรวบรวมพยานหลักฐาน การแสวงหาข้อเท็จจริงในกฎหมายต่างๆ ยังมีลักษณะกระจัดกระจายไม่ชัดเจน ควรจัดให้มีการอบรมเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของแต่ละองค์กรให้ชัดเจน เพื่อให้มีการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

2.2 การสร้างการรวมพลังภาคประชาสังคม การบริหารงานภาครัฐต้องยึดหลักความโปร่งใสตรวจสอบได้ และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเคร่งครัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการและกฎหมายหรือกฎกติกาว่าด้วยการมีส่วนร่วมในกระบวนการ นโยบายสาธารณะ การดำเนินแผนงานโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสังคมด้านต่างๆ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในทุกภาคส่วน

### 3. ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางสำหรับผู้สนใจที่จะทำการศึกษาในครั้งต่อไป ดังนี้ ควรมีการศึกษาวิเคราะห์ถึงบทบาทและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ทำหน้าที่ประเมินผลการดำเนินงานระหว่างองค์กรอัยการ และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือกรณีตัวอย่างของการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคมไทยให้มากยิ่งขึ้น และเกิดความเชื่อถือศรัทธาในการปฏิบัติงานของทั้งสององค์กร

## บรรณานุกรม

### ภาษาไทย

#### หนังสือ

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ และคณะ. มาตรฐานองค์การสหประชาชาติว่าด้วยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา. “บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ต้องหาหรือจำเลย” ในการประชุมระหว่างประเทศเกี่ยวกับกฎหมายอาญาครั้งที่ 9 กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ ปี 2507. กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, 2547.

คณิต ฅ นคร. ปัญหาการใช้ดุลพินิจของอัยการ. กรุงเทพฯ : พิมพ์อักษร, 2540.

คณิต ฅ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 5. กรุงเทพฯ : นิติธรรม, 2542.

คณิต ฅ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2549.

จิตติ เจริญฉ่ำ. คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. กรุงเทพฯ : ประยูรวงศ์ จำกัด, 2531.

ณรงค์ ใจหาญ. หลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 6. กรุงเทพฯ : วิญญูชน, 2544.

สุจินต์ ทิมสุวรรณ. กรมอัยการกับการดำเนินคดีให้แก่รัฐ. กรุงเทพฯ : ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กองวิชาการกรมอัยการ, 2525.

#### วารสาร

กุลพล พลวัน. “หลักการชะลอฟ้อง”. วารสารกฎหมายคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520

.เกียรติขจร วัจนะสวัสดิ์. “ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาที่มีมูลของอัยการในสหรัฐอเมริกา”. วารสารนิติศาสตร์. 1 (10), 2521.

#### กฎหมาย

พระราชบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. มาตรา 2 (5).

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553. มาตรา 14(7).

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553. มาตรา 14(8).

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553. มาตรา 14(4).

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553. มาตรา 21 วรรคสอง.

พระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. 2553. มาตรา 23.

ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. 2547.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 68.



- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 236.  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 262.  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 272.  
 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550. มาตรา 276.

### เอกสารไม่ตีพิมพ์

- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สำนักงาน. “คู่มือการปฏิบัติงานของพนักงานสอบสวนในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561, 2561”.
- คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ, สำนักงาน. “บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ (กรณีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ)”. (เรื่องเสร็จที่ ๔๙๖/๒๕๔๓), สำนักงานอัยการสูงสุด, บทบาทหน้าที่ของสำนักงานอัยการสูงสุด., 2563.

### วิทยานิพนธ์ รายงานวิจัย

- กชพัฒน์ บำรุงศรี. “คณะกรรมการ ป.ป.ช. กับการป้องกันการทุจริต”. ปริญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, สาขาวิชากฎหมายมหาชน, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2559.
- กัลยารัตน์ เอี่ยมอาจหาญ. “การถอนฟ้องคดีอาญา : ศึกษากรณีพนักงานอัยการเป็นโจทก์”. ปริญานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.
- ชรมันต์ ศิริฤทัยวัฒนา. “บทบาทอัยการในกรณีที่เจ้าพนักงานของรัฐตกเป็นจำเลยคดีอาญาในความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่”. ปริญยานิติศาสตรมหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2554.
- ขวัญชัย สอนงคุณ. “ขอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติในการไต่สวนและวินิจฉัยความผิดทางวินัยข้าราชการพลเรือนสามัญ”. ปริญยานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.
- จิราธร เจริญวุฒิ. “วิวัฒนาการสอบสวนคดีอาญา : ศึกษาบทบาทของพนักงานอัยการ”. ปริญยานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2550.
- ชนัญญา (รัชรี) ชัยสุวรรณ. “การใช้ดุลพินิจในการดำเนินคดีอาญาของอัยการ”. ปริญยานิติศาสตรมหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2526.
- ธนิต สุนทรขจิต. “การสั่งฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ”. ปริญยานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2546.
- นิยะดา อภิปรัชญาพงศ์. “บทบาทของพนักงานอัยการในการคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายที่เป็นเด็กในชั้นสอบสวน”. ปริญยานิติศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2558.

- ปณิธาน มาลากุล ณ อยุธยา. “การคุ้มครองสิทธิผู้เสียหายกรณีอัยการสั่งไม่ฟ้อง”. ปริญญานิติศาสตร์ มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.
- ปิยะฉัตร ผังสุวรรณดารง. “ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการ”. ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.
- มรุสันต์ โสรรัตน์. “การตรวจสอบการใช้ดุลพินิจในการสั่งคดีอาญาของอัยการ”. ปริญญานิติศาสตร์ มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558.
- มานะ เผาะช่วย. “ระบบการดำเนินคดีอาญาในชั้นเจ้าพนักงาน : ศึกษาเปรียบเทียบระบบของประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส และประเทศไทย”. ปริญญานิติศาสตร์ดุสิตบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.
- รสา ปุณโณทก. “ปัญหากฎหมายในการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”. ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยศรีปทุม, 2564.
- รววิทย์ สุนทรเสถียรเลิศ. “การเริ่มคดีอาญาโดยพนักงานอัยการ”. ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2557.
- วัฒน์พงศ์ วงศ์ใหญ่. “ความเป็นอิสระขององค์กรอัยการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550”. ปริญญามหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง, 2551.
- วิฑูรย์ เชื้ออำไพ. “การคุ้มครองดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดี”. ปริญญานิติศาสตร์ มหาบัณฑิต, จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.
- ศตเนติ เนติภัทรชูโชติ. “มาตรฐานการใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการเกี่ยวกับการสั่งคดีอาญา”. ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.
- อธิวรรตน์ ม่วงวิเศษ. “บทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”. ปริญญานิติศาสตร์มหาบัณฑิต, สาขานิติศาสตร์, มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2554.

### ฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์

- กุลพล พลวัน. “แนวคิดและประสบการณ์ในการพัฒนากฎหมาย”. บทความสำนักงานอัยการพิเศษ ฝ่ายสารสนเทศ. (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.stat.ago.go.th/>, 2563.

## ภาคผนวก

### แบบสัมภาษณ์

เรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและ  
สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

ขอความอนุเคราะห์ในการตอบแบบสัมภาษณ์เพื่อใช้เป็นแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

1. ท่านคิดว่าบทบาทภารกิจในการใช้อำนาจรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานรวมถึงการพิจารณาความเห็นและคำสั่งทางคดีของพนักงานอัยการมีอะไรบ้าง

2. ท่านคิดว่าบทบาทภารกิจในการใช้อำนาจรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานรวมถึงการพิจารณาความเห็นและคำสั่งทางคดีของ ป.ป.ช. มีอะไรบ้าง

3. ปัญหาการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในการดำเนินคดีมีอะไรบ้าง

4. ปัญหาการใช้อำนาจในการดำเนินคดีขององค์กรอัยการสูงสุด มีอะไรบ้าง

5. ปัญหาการใช้อำนาจในการดำเนินคดีของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีอะไรบ้าง

6. ท่านคิดว่าปัญหาการใช้อำนาจในการดำเนินคดีขององค์กรอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ควรแก้ไขอย่างไร

7. ท่านคิดว่าปัญหาการใช้อำนาจในการดำเนินคดีขององค์กรอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ควรแก้ไขอย่างไร

8. แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ควรทำอย่างไร

ขอขอบคุณในการตอบแบบสัมภาษณ์

พีระพัฒน์ อิงพงษ์พันธ์

## ประวัติย่อผู้วิจัย

ชื่อ-นามสกุล	นายพีระพัฒน์ อิงพงษ์พันธ์
วันเดือนปีเกิด	9 ธันวาคม 2513
ประวัติการศึกษา	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ปริญญาตรี นิติศาสตร์บัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย</li> <li>- ปริญญาโท นิติศาสตรมหาบัณฑิต (LL.M.) สาขากฎหมายธุรกิจระหว่างประเทศ Golden Gate University School of Law</li> <li>- ประกาศนียบัตรทางด้านกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา Certificate of Intellectual Property Law จาก University of California at Berkeley, California, USA</li> <li>- เนติบัณฑิตไทย สำนักศึกษาอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา</li> </ul>
ประวัติการอบรม	<ul style="list-style-type: none"> <li>- หลักสูตรนักปกครองระดับสูง (นปส.) รุ่นที่ 62</li> <li>- หลักสูตรวิทยาการตลาดทุน (วตท.) รุ่นที่ 21</li> <li>- หลักสูตรการพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้งระดับสูง (พตส.) รุ่นที่ 7</li> <li>- หลักสูตรผู้บริหารกระบวนการยุติธรรมระดับสูง (บยส.) รุ่นที่ 22</li> </ul>
ประวัติการทำงาน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- อัยการประจำกรม สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคณะกรรมการอัยการฝ่ายวินัย และปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการอัยการสูงสุด (นายพชร ยุติธรรมดำรง)</li> <li>- อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายสัญญาและหารือ 2 สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย สำนักงานอัยการสูงสุด</li> <li>- ผู้บัญชาการสำนักบริหารกลาง กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม</li> <li>- ผู้อำนวยการกองคดี 1 สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน</li> <li>- รองเลขานุการอัยการสูงสุด (นายวงศ์สกุล กิตติพรหมวงศ์ อัยการสูงสุด)</li> <li>- รองเลขานุการอัยการสูงสุด (นายสิงห์ชัย ทินินซ้อน อัยการสูงสุด)</li> </ul>
ตำแหน่งปัจจุบัน	อัยการผู้เชี่ยวชาญ สำนักงานคณะกรรมการอัยการ กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ (ก.อ.)

# สรุปย่อ

ลักษณะวิชา การเมือง

เรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและ  
สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)  
ผู้วิจัย นายพีระพัฒน์ อิงพงษ์พันธ์ หลักสูตร วปอ. รุ่นที่ 65  
ตำแหน่ง กรรมการอัยการผู้ทรงคุณวุฒิ (ก.อ.) สำนักงานคณะกรรมการอัยการ  
สำนักงานอัยการสูงสุด

## ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สังคมไทยปัจจุบันอาจจะกล่าวได้ว่า มีการทุจริตหรือการคอร์รัปชันอยู่ในสังคมทุกระดับ  
อย่างกว้างขวางอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน โดยได้มีการกล่าวหาอย่างรุนแรงว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทาง  
การเมืองตลอดจนเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐทุกระดับกระทำความผิดต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่ง  
หน้าที่ราชการ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และร้ายแรงผิดปกติกินทุกรูปแบบ  
จนทำให้สังคมไทยต้องสั่นคลอนก่อให้เกิดปัญหาในด้านคุณธรรมและด้านจริยธรรม ประชาชนขาด  
ความเชื่อมั่นและศรัทธาในรัฐบาลและวงการราชการ นอกจากนี้พฤติกรรมดังกล่าวทำให้ต่างประเทศ  
มองว่าประเทศไทยเป็นประเทศที่ด้อยการพัฒนา ทั้งที่ประเทศไทยได้พยายามสร้างกลไกทางกฎหมาย  
และสามารถที่จะให้ใช้บังคับได้จริง เช่น ในอดีตประเทศไทยได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและ  
ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ช.) แต่คณะกรรมการดังกล่าวก็มี  
อุปสรรคในการทำงานต่างๆ มากมาย ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความไม่เป็นธรรมในการดำเนินคดี หรือการ  
แทรกแซงทางการเมือง หรือความไม่เป็นอิสระในการดำเนินคดีขององค์กรที่เข้ามาทำหน้าที่จนทำให้  
ปฏิบัติหน้าที่ไม่ได้ประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ปัจจุบันประเทศไทยยึดหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ กล่าวคือมีพนักงานอัยการเป็น  
องค์กรที่มีบทบาทหลักในการดำเนินคดีอาญา โดยมีภารกิจหลักอยู่ สามประการคือ ประการที่หนึ่ง  
หน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน ประการที่สองหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของรัฐ  
และประการสุดท้ายคือหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน  
ในส่วนความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการซึ่งถือเป็นความผิดที่ร้ายแรงพนักงานอัยการก็เป็นผู้มี  
บทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนกลไกการตรวจสอบให้มีประสิทธิภาพ เพราะบางครั้งการที่เจ้าหน้าที่  
ของรัฐปฏิบัติหน้าที่อาจมีการกระทบกระทั่งกับประชาชนและถูกฟ้องร้องดำเนินคดีได้ เช่นกรณี  
ความผิดฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ตามประมวลกฎหมายอาญา  
มาตรา 157 เป็นต้น ซึ่งอาจมีบางกรณีที่เกิดโทษของรัฐที่มีอยู่ตามปกติไม่อาจเอาผิดกับบุคคลดังกล่าวได้  
เนื่องจากการดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่รัฐดังกล่าว ไม่อาจจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือ  
เจ้าหน้าที่ของรัฐตำแหน่งอื่นๆ ล้วนเต็มไปด้วยอำนาจและอิทธิพล ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงได้มีการตรา  
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542  
และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทาง

การเมือง พ.ศ. 2542 ขึ้นเพื่อกำหนดวิธีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐไว้เป็นการเฉพาะ อันมีลักษณะยกเว้นการใช้บทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาโดยทั่วไป โดยมอบอำนาจให้อัยการสูงสุดมีหน้าที่ในการฟ้องร้องดำเนินคดีอาญากับบุคคลดังกล่าว และหากอัยการสูงสุดมีความเห็นแย้งกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ให้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติสามารถยื่นฟ้องคดีได้เองหรือแต่งตั้งทนายความฟ้องร้องดำเนินคดีแทนได้

ปัจจุบันกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของพนักงานไต่สวน ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ป.ป.ช. มีลักษณะเป็นการเสาะหาพยานหลักฐานในลักษณะของการกล่าวหา มากกว่าจะเป็นการไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงทุกด้านเพื่อใช้ในการพิจารณาให้ความเห็นและคำสั่งทางคดีด้วยความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย อีกทั้งยังมีลักษณะคล้ายกับการพยายามให้มีจำนวนผู้ถูกกล่าวหาและจำนวนข้อกล่าวหาหรือฐานความผิดมากเกินกว่าที่ข้อเท็จจริงจะไปถึงได้ ซึ่งจะส่งผลให้การพิสูจน์ความผิดของจำเลยในชั้นพิจารณาของศาลเป็นไปได้ยากมาก ทำให้มีโอกาสที่พนักงานอัยการจะสั่งตั้งข้อไม่สมบูรณ์ และนำไปสู่ความเห็นทางคดีที่แตกต่างกันระหว่างพนักงานอัยการและเจ้าหน้าที่ ป.ป.ช. ที่อาจทำให้เกิดความเสียหายต่อการดำเนินคดี และได้ผลการดำเนินคดีที่ไม่เป็นธรรมได้นอกจากนี้ ด้วยกรอบระยะเวลาการทำงานของ ป.ป.ช. ที่นานเกินไป กับปริมาณคดีตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่เยอะเกินไป ส่งผลให้มีจำนวนคดีที่ขาดอายุความจำนวนมาก อีกทั้ง ป.ป.ช. ส่งสำนวนมายังสำนักงานอัยการสูงสุด โดยใกล้ขาดอายุความ ทำให้บางครั้งพนักงานอัยการจะต้องรีบพิจารณามีคำสั่งฟ้องคดีเพื่อไม่ให้คดีขาดอายุความ อันอาจทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมและไม่รอบคอบ และมีประเด็นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. รีบเร่งพิจารณามีคำสั่งชี้มูลสำนวนคดีจำนวนมากในช่วงใกล้หมดปีงบประมาณ หรือใกล้เวลาตามตัวชี้วัด ทำให้สำนวนมีความไม่รอบคอบ เกิดความเสียหายในชั้นพิจารณาของพนักงานอัยการได้ และมีปัญหาขัดหลักราชการเกี่ยวกับการขาดการถ่วงดุลอำนาจการพิจารณาสั่งคดีจากกรณี คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ ไม่ชี้มูล ให้ข้อกล่าวหาตกไป และการกันผู้ถูกกล่าวหาเป็นพยาน

จากเหตุผลที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อให้ทั้งองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นองค์กรที่ประชาชนให้ความศรัทธาและเชื่อมั่นในการดำเนินการที่จะสามารถอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชนและประเทศชาติได้อย่างแท้จริง และสามารถใช้เป็นแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ให้มีประสิทธิภาพต่อไป

## วัตถุประสงค์การวิจัย

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) โดยมีวัตถุประสงค์เฉพาะ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาปัญหาการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในการดำเนินคดี
2. เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจในการดำเนินคดีขององค์กรอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)
3. เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

## ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)” ประกอบด้วยขอบเขตของการศึกษาดังนี้

1. **ขอบเขตด้านประชากร** ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ พนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทนายความ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา รวมจำนวน 12 คน
2. **ขอบเขตด้านเนื้อหา** ทำการศึกษาแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)
3. **ขอบเขตด้านเวลา** ทำการศึกษาในช่วงเดือนเดือนพฤศจิกายน 2565 – พฤษภาคม 2566

## วิธีดำเนินการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ดำเนินการวิจัยทั้งเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ร่วมกับการวิจัยเชิงพรรณนา (Descriptive Research) ดังนี้

### 1. การรวบรวมข้อมูล

1.1 ข้อมูลปฐมภูมิ ดำเนินการโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก พนักงานอัยการ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทนายความ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา รวมจำนวน 12 คน

1.2 ข้อมูลทุติยภูมิ ดำเนินการโดยศึกษาจากตำราและเอกสารต่างๆ

### 2. การวิเคราะห์ข้อมูล

ดำเนินการโดยใช้การวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) และการวิเคราะห์เปรียบเทียบ และสังเคราะห์ข้อมูลทฤษฎี หลักการต่างๆ

### 3. การนำเสนอข้อมูล

นำเสนอข้อมูลแบบรายงานวิจัยเชิงพรรณนา และวิเคราะห์ นำเสนอแนวคิดใหม่ๆ จากการศึกษาวิจัย



## ผลการวิจัย

จากผลการวิจัยเรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กร อัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สรุปผลการวิจัยตาม วัตถุประสงค์ได้ ดังนี้

**ผลการวิจัยเพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 1** เพื่อศึกษาปัญหาการปฏิบัติงานระหว่าง องค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในการดำเนินคดี สรุปลงได้ ดังนี้

บทบาทภารกิจในการใช้อำนาจรวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานรวมถึงการ พิจารณาความเห็นและคำสั่งทางคดีของพนักงานอัยการและ ป.ป.ช. บทบาทภารกิจในการใช้อำนาจ ของพนักงานอัยการ มีดังนี้

1. การใช้ดุลพินิจสั่งคดีอาญาของพนักงานอัยการ บทบาทของพนักงานอัยการตาม หลักการดำเนินคดีอาญาของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้เพียงว่า พนักงานอัยการเป็น เจ้าพนักงานผู้ที่มีหน้าที่ฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ทั้งนี้จะเป็นข้าราชการในสำนักงานอัยการสูงสุดหรือ เจ้าพนักงานอื่นผู้มีอำนาจเช่นนั้นก็ได้ การใช้ดุลพินิจว่าจะมีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาหรือไม่ เป็นบทบาท หน้าที่ที่กึ่งตุลาการ

2. ดุลพินิจในการถอนฟ้องของพนักงานอัยการ การถอนฟ้องในคดีอาญานั้น เป็นการ ล้มเลิกกระบวนการฟ้องร้องดำเนินคดี ซึ่งการถอนฟ้องนี้เป็นสิทธิของโจทก์ ตามประมวลกฎหมายวิธี พิจารณาความอาญาของไทย บัญญัติให้มีการถอนฟ้องได้ โดยมีหลักเกณฑ์ในการถอนฟ้องไว้ในมาตรา 35 และบัญญัติผลของการถอนฟ้องไว้ในมาตรา 36 การถอนฟ้อง เป็นกระบวนการพิจารณาที่เกิดจาก การร้องขอจากผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งในคดีอาญาสิทธิในการร้องขอให้ถอนฟ้องนั้นเป็นของผู้ที่เป็นโจทก์ ซึ่งศาลจะกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยจะต้องพิจารณาไปตามเงื่อนไขและหลักเกณฑ์

3. ดุลพินิจในการไม่ให้ปล่อยตัวชั่วคราวของพนักงานอัยการ สิทธิของผู้ต้องหาจากการ ควบคุมตัวในคดีอาญานั้น ได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ส่วนอำนาจไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 มาตรา 28 (1) (2)

4. ได้กำหนดหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เกี่ยวกับการไต่สวนไต่สวนไว้สาม ประการ ดังนี้

4.1 ไต่สวนและมีความเห็นกรณีมีการกล่าวหาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการ ศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

4.2 ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริต ต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการ ยุติธรรม

4.3 ใต้สวนเพื่อดำเนินคดีในฐานความผิดอื่นที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ปัญหาการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในการดำเนินคดี ปัญหาการปฏิบัติงานของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญา ได้แก่

1. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการ
2. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการสั่งถอนฟ้องของพนักงานอัยการ
3. ปัญหาเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ให้ปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราวในคดีอาญา

ของพนักงานอัยการ

สำหรับปัญหาการปฏิบัติงานของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในการดำเนินคดี มีดังนี้

1. ปัญหาการตรวจสอบการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
2. ปัญหาอำนาจในการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช. นอกจากกรณีทุจริต
3. ปัญหาการถ่วงดุลอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการมีมติไม่ชี้มูลผู้ถูกกล่าวหา

กล่าวหา

4. ปัญหาบุคลากรในการฟ้องคดีแทนอัยการที่ขาดประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการดำเนินคดีในศาล

5. ปัญหาการตรวจสอบคำสั่งลงโทษทางวินัยอันเกิดจากการชี้มูลของคณะกรรมการ ป.ป.ช.
6. ปัญหาการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

**ผลการวิจัยเพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 2** วิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจในการดำเนินคดีขององค์กรอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สรุปได้ดังนี้

วิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจในการดำเนินคดีขององค์กรอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ผู้ให้ข้อมูลซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับวิเคราะห์ปัญหาการใช้อำนาจในการดำเนินคดีขององค์กรอัยการสูงสุดและคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีดังนี้

1. ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ
2. ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสั่งถอนฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ
3. ปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ให้ปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราวในคดีอาญาของพนักงานอัยการ

อัยการ

4. ปัญหาบทบาทในการดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของอัยการสูงสุด ได้แก่

4.1 ปัญหาบทบาทของอัยการสูงสุดกรณีสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่สมบูรณ์

4.2 ปัญหาในกรณีอัยการสูงสุดมีความเห็นแตกต่างกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีอัยการสูงสุดมีความเห็นแตกต่างกับคณะกรรมการ ป.ป.ช.

- 4.3 ปัญหาในกรณียกเว้นบทบาทของอัยการสูงสุดในการดำเนินคดีอาญา
5. ปัญหาที่ทำให้การทำงานของ ปปช. ถูกตั้งคำถามมากทั้งจากในภาคสังคมและการทำงานร่วมกันกับพนักงานอัยการ

- 5.1 ปปช. ใช้เวลาในการไต่สวนทำสำนวนนานเกินไป และคดีจำนวนมากขาดอายุความ
- 5.2 การไต่สวนรวบรวมพยานหลักฐานของ ปปช. ในปัจจุบันเป็นไปในลักษณะมุ่งหาพยานหลักฐานพิสูจน์ความผิด มากกว่าจะพิสูจน์หาความจริง
- 5.3 การชี้มูลความผิดทางอาญาของ ปปช. ที่ส่งผลต่อการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการในหน่วยงานของรัฐ
6. ปัญหาการทำงานร่วมกันระหว่าง ปปช. และพนักงานอัยการ
- 6.1 การขาดการถ่วงดุลอำนาจในกรณีที่ ปปช. มีมติไม่ชี้มูลผู้ถูกกล่าวหา
- 6.2 เมื่อ ปปช. ส่งสำนวนมายังอัยการ และอัยการเห็นว่าไม่ถูกต้อง อัยการก็จะตั้งข้อไม่สมบูรณ์แจ้งกลับไปให้ ปปช.

**ผลการวิจัยเพื่อตอบวัตถุประสงค์ข้อที่ 3** เพื่อเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) สรุปได้ ดังนี้

แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ดังนี้

1. เห็นควรเสนอแนะในการแก้ประเด็นปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามประเด็นปัญหา ดังนี้ มาตรา 143 มาตรา 143/1 143/2 มาตรา 143/3 มาตรา 143/4 มาตรา 143/5 มาตรา 143/6
2. เห็นควรเสนอแนะในการแก้ประเด็นปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสั่งถอนฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามประเด็นปัญหาดังนี้ มาตรา 35
3. โดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามประเด็นปัญหาดังนี้ประเด็นปัญหาการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ปล่อยตัวผู้ต้องหาชั่วคราวในคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามประเด็นปัญหา ดังนี้ มาตรา 108/1
4. พนักงานอัยการควรจะไปเป็นโจทก์ร่วมกับหน่วยงานของรัฐ
5. ในชั้นกลั่นกรองคดีก่อนฟ้องคดีความผิดเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบ
6. อัยการสูงสุดมีอำนาจอิสระในการใช้ดุลพินิจในการไต่ตรองคดีตามหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลพินิจในการพิจารณาสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง
7. การดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
8. ควรแก้ไขกฎหมายให้อัยการเข้าร่วมไต่สวนคดีกับ ปปช. ตั้งแต่ต้น
9. ควรแก้ไขกฎหมายกำหนดให้คดีที่มีอัตราโทษสูง คดีที่อยู่ในความสนใจของประชาชน
10. แก้ไขอำนาจในการฟ้องคดีเองของ ปปช.

11. แก้ไขกฎหมายให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจของ ปปช. ในการมีมติไม่ชี้มูลผู้ถูกกล่าวหา และการกันเป็นพยาน

12. กำหนดกระบวนการที่ละเอียดรอบคอบในการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการที่ถูก ปปช. ชี้มูลความผิด เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับแก่ข้าราชการ

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

จากผลการวิจัยเรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กร อัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ผู้ศึกษาขอเสนอความคิดเห็น และข้อเสนอแนะ ดังนี้

1.1 ควรมีการแบ่งแยกอำนาจในการสอบสวนและอำนาจในการฟ้องร้องคดีออกจากกัน ทำให้ประสิทธิภาพในการดำเนินคดีของอัยการ ซึ่งเป็นผู้รักษาผลประโยชน์ให้กับรัฐลดน้อยลง ด้วยเหตุที่การสอบสวนเป็นขั้นตอนสำคัญในการกำหนดข้อหา การรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ ความผิดของผู้กระทำผิด การส่งคดี การวางรูปคดี การดำเนินคดีในชั้นศาล และการที่ให้อัยการเข้า ร่วมในการสอบสวนนั้น เพื่อให้กระบวนการในการดำเนินคดีขึ้นเจ้าพนักงาน (อัยการ และ คณะกรรมการ ป.ป.ช.) เป็นกระบวนการเดียวกันและเป็นเอกภาพในกระบวนการยุติธรรม

1.2 ควรให้อัยการสูงสุดเข้ามามีส่วนร่วมในการไต่สวนกับคณะทำงานโดยให้มี อำนาจหน้าที่ชี้ขาด เพื่อหาข้อยุติในการฟ้องแก่คณะทำงานที่ตั้งขึ้น อันเข้าลักษณะของการตรวจสอบ ส่วนนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. อีกชั้นหนึ่ง นอกจากนี้ยังเป็นลักษณะของการร่วมกัน ค้นหาข้อเท็จจริงให้ได้ความจริงสมบูรณ์ตามระบบไต่สวนด้วย เนื่องจากอัยการสูงสุดจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในส่วน

1.3 ควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 51 เป็นว่า “ในการไต่สวนเรื่องใดที่เป็นเรื่องสำคัญมี ผลกระทบอย่างกว้างขวาง หรือเป็นกรณีมีการไต่สวนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาล รัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระให้คณะกรรมการ ป.ป.ช.ดำเนินการไต่สวนร่วมกับ อัยการสูงสุด หรือจะแต่งตั้งกรรมการฝ่ายละไม่น้อยกว่าสองคนเป็นคณะกรรมการไต่สวนร่วมก็ได้ โดย กรรมการแต่ละฝ่ายที่ได้รับแต่งตั้งต้องมีประสบการณ์การทำงานไม่น้อยกว่า 10 ปี”

1.4 ควรแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 77 โดยตัดข้อความในวรรคสองและวรรคสามไม่ให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการฟ้องคดีได้เอง เนื่องจากเมื่ออัยการสูงสุดเข้าร่วมจัดทำส่วนการไต่ สวนตั้งแต่ต้นทำให้มีการรวบรวมพยานหลักฐานได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ตามความเห็นของ คณะกรรมการ ป.ป.ช. และอัยการสูงสุดจึงไม่เกิดกรณีข้อไม่สมบูรณ์ของส่วนการไต่สวนอีก ดังนั้น การให้อัยการสูงสุดมีอิสระในการใช้ดุลพินิจเพียงองค์กรเดียวในการส่งคดีโดยมีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ที่มีอำนาจตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจโดยการทำหน้าที่ไต่สวนร่วมกับอัยการสูงสุดจึงจะมีผลให้เป็นการยกระดับการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของประเทศไทย

1.5 ควรที่จะแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้อัยการสูงสุดมีดุลพินิจพิจารณาสั่งคดีตามฐานความผิดที่เห็นสมควรได้ โดยแก้ไขพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ.2561 มาตรา 76 เป็นว่า “เมื่อคณะกรรมการไต่สวนร่วมมีมติลงความเห็น ว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ มีพฤติการณ์ทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งรายงาน สำนวนการไต่สวน เอกสาร พยานหลักฐาน และความเห็น พร้อมสำเนาอิเล็กทรอนิกส์ไปยังอัยการสูงสุดภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มามีมติ เพื่อให้ อัยการสูงสุดใช้ดุลพินิจพิจารณาสั่งคดีตามฐานความผิดที่เห็นสมควรแล้วดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไป ทั้งนี้ โดยไม่ต้องส่งตัวผู้ถูกกล่าวหาให้อัยการสูงสุดแต่ต้องแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ”

## 2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

จากการศึกษาเรื่อง แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะสำหรับการนำไปใช้ ดังนี้

2.1 จากปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างองค์กรอัยการ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) อีกทั้งรูปแบบคดีต่างๆ ตลอดจนพยานหลักฐานมีความหลากหลายประเภท การรวบรวมพยานหลักฐาน การแสวงหาข้อเท็จจริงในกฎหมายต่างๆ ยังมีลักษณะกระจัดกระจายไม่ชัดเจน ควรจัดให้มีการอบรมเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ของแต่ละองค์กรให้ชัดเจน เพื่อให้มีการปฏิบัติงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพ

2.2 การสร้างการรวมพลังภาคประชาสังคม การบริหารงานภาครัฐต้องยึดหลักความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเคร่งครัดโดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการและกฎหมายหรือกฎกติกาว่าด้วยการมีส่วนร่วมในกระบวนการ นโยบายสาธารณะ การดำเนินแผนงานโครงการหรือกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสังคมด้านต่างๆ ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในทุกภาคส่วน

## 3. ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางสำหรับผู้สนใจที่จะทำการศึกษาในครั้งต่อไป ดังนี้ ควรมีการศึกษาวิเคราะห์ถึงบทบาทและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ทำหน้าที่ประเมินผลการดำเนินงานระหว่างองค์กรอัยการ และสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือกรณีตัวอย่างของการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างองค์กรอัยการและสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เพื่อให้เกิดความยุติธรรมในสังคมไทยให้มากยิ่งขึ้น และเกิดความเชื่อถือศรัทธาในการปฏิบัติงานของทั้งสององค์กร