

บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นปัญหาที่สั่งสมในประเทศไทยเป็นระยะเวลานาน การตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงเป็นกระบวนการอย่างหนึ่งในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันให้ลดน้อยลง ในอดีตการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในคดีอาญาโดยศาลยุติธรรม เป็นกระบวนการ ที่เชื่อว่าจะสามารถลดทอนการทุจริตคอร์รัปชันได้ หากผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทุจริต คอร์รัปชัน จะเป็นความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตอันเป็น ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ โดยมีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเป็นหลักในการ พิจารณาคดี แต่ทว่าในทางปฏิบัติกลับไม่สามารถลงโทษผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทุจริต คอร์รัปชัน ได้ ทั้งนี้เนื่องจากวิธีพิจารณาความในระบบกล่าวหาที่มีเทคนิคหรือชั้นเชิงของ กระบวนการพิจารณาคดีทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีทั้งกำลังทรัพย์และอิทธิพลอาศัย ช่องว่างของกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้กระบวนการในชั้นสอบสวน การค้นหาพยานหลักฐานต่างๆ เป็นไปได้ยาก เพราะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในฝ่ายบริหารอาจให้คุณและโทษ แก่เจ้าหน้าที่ ข้าราชการ พนักงาน ในหน่วยงานของรัฐที่เป็นฝ่ายบริหารด้วยกันได้ ทำให้ กระบวนการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลยุติธรรมในระบบปกตินั้นไม่สามารถ นำมาใช้กับการตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้

ต่อมาได้เกิดแนวคิดในการจัดตั้งองค์กรพิเศษขึ้นเพื่อแก้ไขปรับปรุงกระบวนการพิจารณาคดี ของศาลยุติธรรมในระบบปกติ โดยผู้ร่างกฎหมายในขณะนั้นได้นำระบบการตรวจสอบ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของสาธารณรัฐฝรั่งเศสเป็นต้นแบบในการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ และมีการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับประเทศไทยมากขึ้น เกิดเป็นแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองในศาลฎีกา โดยมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญา ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 และข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนก คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 เป็นกฎหมายที่ใช้ในการพิจารณาคดีอาญา

ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง โดยยังคงหลักการพื้นฐานในของหลักการดำเนินคดีอาญาไว้ ได้แก่ หลักการควบคุมอาชญากรรม หลักความชอบด้วยกระบวนการทางกฎหมาย หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ หลักการดำเนินคดีด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรม หลักประกันในการพิจารณาคดี เช่น การพิจารณาคดีต้องมีความเป็นอิสระ ฟังความทุกฝ่าย การพิจารณาคดีเปิดเผยตรวจสอบได้ ใช้ระบบวิธีพิจารณาความในระบบไต่สวนที่เป็นระบบการดำเนินคดีอาญาที่ไม่มีการแยกหน้าที่สอบสวน ฟ้องร้อง และหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีออกจากกัน ให้องค์กรในการดำเนินคดีที่แยกต่างหากจากกันเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ โดยศาลมีภาระหน้าที่ในคดีให้มีการโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานระหว่างคู่ความ ศาลเป็นผู้มีบทบาทในการควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีไปจนถึงวันที่มีคำพิพากษา โดยลักษณะของระบบวิธีพิจารณาความในระบบไต่สวนต้องมีมาตรการของศาลในการแสวงหาข้อเท็จจริง ศาลจะสามารถตัดสินคดีได้ต่อเมื่อได้ทราบเหตุผลความเป็นมาของเรื่องและข้อเท็จจริงแห่งคดีที่แลกเปลี่ยนกันระหว่างคู่ความที่ให้ข้อมูลแก่ศาลอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ศาลมีมาตรการในการแสวงหาข้อเท็จจริงได้เองอันเป็นอำนาจอิสระของศาล การใช้มาตรการแสวงหาข้อเท็จจริงจะอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของศาลเท่านั้น โดยมีเงื่อนไขในการสั่งให้ใช้มาตรการแสวงหาข้อเท็จจริง มีการสำรวจตรวจสอบข้อเท็จจริงโดยศาลที่ศาลสามารถทำได้ด้วยตนเอง ได้แก่ การตรวจสอบความถูกต้องของเอกสารราชการ การเดินเผชิญสืบ การเรียกพยานบุคคลมาเบิกความด้วยวาจา เป็นต้น ในกรณีที่ศาลไม่สามารถกระทำได้ด้วยตนเองจะมีการตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญให้การต่อศาลและการให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงของเอกสาร อย่างไรก็ตาม ระบบวิธีพิจารณาคดีแบบไต่สวนจะต้องคำนึงถึงหลักการต่อสู้โต้แย้งของคู่ความด้วย หมายความว่า ศาลไม่ได้ใช้อำนาจตามอำเภอใจ แต่จะต้องเคารพหลักการต่อสู้โต้แย้งของคู่ความ และในบางกรณีระบบวิธีพิจารณาความแบบไต่สวนอาจขัดแย้งกับการต่อสู้โต้แย้งของคู่ความซึ่งกฎหมายจำเป็นต้องหาดุลยภาพ

ในสาธารณรัฐฝรั่งเศส มีองค์กรที่ทำหน้าที่ดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้แก่ Haute Cour de Justice โดยกระบวนการพิจารณาคดี เริ่มจากเมื่อมีผู้ทำคำร้องทุกข์กล่าวหา รัฐมนตรีกระทำความผิดอาญา จะส่งเรื่องไปยังคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหา หากคณะกรรมการพิจารณาข้อกล่าวหา เห็นว่า คำร้องทุกข์มีมูลก็จะส่งเรื่องให้แก่ คณะกรรมการไต่สวน เพื่อทำการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป เมื่อไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วเสร็จและองค์คณะไต่สวนข้อเท็จจริงวินิจฉัยแล้วว่าข้อเท็จจริงมีมูลจะเสนอสำนวนต่อศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐต่อไป การพิพากษาคดี ผู้พิพากษาของศาลยุติธรรมแห่งสาธารณรัฐทั้ง 15 คน เป็นองค์คณะผู้พิพากษา การลงมติต้องกระทำโดยลับ โดยคำพิพากษาให้ถือตามเสียงข้างมาก หากคดีมีผู้กล่าวหาหลายคน การลงมติพิพากษาว่าผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิดหรือไม่ต้องกระทำเรียงไปตามผู้ถูกกล่าวหา

แต่ละคน โดยการลงมติพิพากษาแยกออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรก องค์คณะต้องลงมติว่าการกระทำ เป็นความผิดหรือไม่ ส่วนที่สองว่าผู้กระทำความผิดต้องรับโทษเท่าไร

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีการดำเนินคดีอาญากับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จะแบ่งออกเป็น 2 กรณีตามประเภทของผู้ถูกดำเนินคดี ได้แก่ คดีอาญาของประมุขของรัฐ และ คดีอาญาของรัฐมนตรี

คดีอาญาของประมุขของรัฐ รัฐธรรมนูญกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิก วุฒิสภา จำนวน 1 ใน 4 เป็นผู้กล่าวหาว่าประธานาธิบดีแห่งสหพันธ์ละเมิดรัฐธรรมนูญหรือละเมิด กฎหมายแห่งสหพันธ์ จากนั้นสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี จะลงมติก่อกล่าวหา ประธานาธิบดี โดยต้องใช้เสียง 2 ใน 3 ขึ้นไป เพื่อเสนอมติกล่าวหาประธานาธิบดีให้ ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ฉะนั้นระบบการดำเนินคดีกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในกรณีประมุข ของรัฐจึงเป็นระบบผสมให้รัฐสภาทำงานร่วมกับศาลรัฐธรรมนูญในการพิจารณาถอดถอนประมุข ของรัฐ

ส่วนคดีอาญาของรัฐมนตรี รัฐธรรมนูญเยอรมนีไม่ได้กำหนดให้มีกระบวนการ ยุติธรรมในคดีอาญาเฉพาะสำหรับรัฐมนตรี แต่มีรัฐบัญญัติให้ถือว่าตำแหน่งรัฐมนตรีนั้นเป็นการใช้ อำนาจในฐานะข้าราชการทำนองเดียวกันกับข้าราชการประจำตามส่วนราชการต่างๆ ดังนั้น กรณี ความรับผิดชอบทางอาญาของรัฐมนตรีจึงใช้ระบบกฎหมายเดียวกันกับกรณีข้าราชการที่กระทำความผิด ต่อตำแหน่งหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญา ฉะนั้นในกระบวนการพิจารณาคดีอาญาของ รัฐมนตรีจึงใช้ระบบการพิจารณาคดีอาญาในศาลยุติธรรมในระบบปกติ เริ่มจากสืบสวนสอบสวน เพื่อหาพยานหลักฐานเพื่อชี้ขาดว่ามีข้อเท็จจริงเพียงพอที่จะเอาผิดแก่ผู้ต้องหา หากมีมูลเพียงพอจะ ยื่นคำฟ้องต่อศาลผู้กระบวนพิจารณา สำหรับการพิจารณาคดีของศาล เมื่อศาลมีคำสั่งรับฟ้องคดี ศาลจะกำหนดวัน เวลา สถานที่ของการพิจารณาคดี ทั้งนี้ในประมวลกฎหมายอาญาเยอรมนีจะมีการ บัญญัติวิธีการขั้นตอนในกระบวนการนี้อย่างละเอียด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลได้ความจริงใน คดีมากที่สุดและในขณะเดียวกันก็มีลักษณะที่เป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของจำเลยอย่างเต็มที่ และเมื่อพิจารณาคดีเสร็จศาลจะต้องให้เหตุผลในคำพิพากษาและต้องอ่านโดยเปิดเผย

ส่วนการดำเนินคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในสหรัฐอเมริกา ใช้ระบบการ ตรวจสอบโดยระบบการถอดถอน (impeachment) ในรัฐสภา ระบบนี้จะใช้ควบคุมตรวจสอบการ ปฏิบัติหน้าที่และการประพฤติคนที่ไม่เหมาะสมของผู้นำประเทศ คณะรัฐมนตรีและสมาชิกรัฐสภา โดยสมาชิกรัฐสภาจะเป็นผู้ทำหน้าที่พิจารณาและลงมติถอดถอน โดยในประเทศอังกฤษผู้ที่มี อำนาจพิจารณาคือ สภาสามัญ (House of Lord) ส่วนสหรัฐอเมริกานั้นอำนาจลงมติถอดถอนคือ วุฒิสภา (Senator) ลักษณะของการตรวจสอบการใช้การใช้อำนาจรัฐ หรือความประพฤติของ

นักการเมืองโดยการถอดถอนมีลักษณะเป็นการควบคุมทางการเมืองมากกว่าจะเป็นการดำเนินคดีอาญาทางกฎหมายอย่างระบบที่โจทก์หรือผู้ตรวจการเป็นผู้ตรวจสอบ อย่างไรก็ตามการกระทำความผิดทางการเมืองเป็นความผิดที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายอาญาด้วย ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาในระบบปกติ เริ่มจากการพิจารณาคดีของศาลชั้นต้น (Trial Court) จะทำโดยผู้พิพากษาคนเดียวขึ้นนั่งพิจารณาคดีเพียงลำพัง หรือมีคณะลูกขุนนั่งพิจารณาคดีในกรณีที่คดีนั้นจำเลยถูกลงโทษจำคุกเกินกว่า 6 เดือนขึ้นไป ในการพิจารณาคดี การซักถามและการนำเสนอพยานของฝ่ายโจทก์และจำเลยจะอยู่ในกฎเกณฑ์เดียวกัน คือ จะเป็นการซักถามพยานฝ่ายของตนก่อน แล้วอีกฝ่ายหนึ่งถามค้าน ทั้งนี้ ศาลย่อมมีอำนาจเต็มที่ในการซักถามพยานด้วยตนเองตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ เมื่อโจทก์จำเลยสืบพยานเสร็จสิ้นแล้วจะมีการแถลงปิดคดี จากนั้นลูกขุนจะมีคำวินิจฉัยซึ่งเป็นการวินิจฉัยในผลของคดีและไม่ต้องแสดงเหตุผลและถือเป็นที่สุดคู่ความไม่มีสิทธิอุทธรณ์ ทั้งนี้ภายหลังจากศาลมีคำพิพากษาแล้ว สหรัฐอเมริกาจะแตกต่างจากประเทศอื่น ๆ ตรงที่จะมีหน่วยงานขึ้นมาเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ดูแลรักษาความปลอดภัยให้แก่ศาลโดยตรงและมีหน้าที่ในการจับกุมผู้กระทำความผิดตามหมายจับของศาลอีกด้วย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่แยกต่างหากจากสำนักงานตำรวจ คือ หน่วยงานรักษาความปลอดภัยของศาลสหรัฐ US Marshals (United States Marshals Service) โดยเป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายของสหรัฐระดับรัฐบาลกลาง รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมายระดับรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกาและรัฐธรรมนูญ

สำหรับประเทศไทย ภายหลังจากการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้น ทำให้เกิดผลดีหลายประการ ทั้งการนำวิธีพิจารณาความในระบบไต่สวนมาใช้แทนที่การพิจารณาความในระบบกล่าวหา การกำหนดให้การพิจารณาความต้องกระทำด้วยความรวดเร็ว ในระหว่างการพิจารณาคดีจะบันทึกการพิจารณาโดยใช้เครื่องมือบันทึกเสียงและภาพศาลสามารถเรียกพยานหลักฐานได้เอง เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นธรรมและศาลสามารถเข้าถึงความจริงในคดีมากที่สุด โดยมีใช้การอาศัยชั้นเชิงในทางพิจารณาความอย่างในระบบกล่าวหา อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการจัดตั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พบว่ากฎหมายที่ใช้บังคับกับกระบวนการพิจารณาคดีในศาล ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 และแนวทางปฏิบัติของศาล ทำให้การพิจารณาคดีในชั้นศาลนั้น ยังพบปัญหาอุปสรรคหลายประการ ทำให้การพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

จากการศึกษาพบว่า สาเหตุที่ทำให้กระบวนการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควรมี 3 ประการ ได้แก่

ประการแรก ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเริ่มต้นพิจารณาคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การดำเนินคดีอาญาตามระบบปกตินั้น ในคดีที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องคดีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 165 วรรคแรก จะกำหนดให้จำเลยมาอยู่ในอำนาจของศาลตั้งแต่วันฟ้องคดี โดยให้พนักงานอัยการนำตัวจำเลยมาหรือคุมตัวมาศาล และมาตรา 168 เมื่อศาลประทับฟ้องจะส่งสำเนาฟ้องให้จำเลยรายตัว จึงทำให้จำเลยเข้ามาอยู่ในอำนาจของศาลและรับทราบข้อกล่าวหาของตนเอง ส่งผลให้ในวันนัดพิจารณาคดีครั้งแรกหรือในวันถัดไป หากจำเลยไม่มาศาลไม่ส่งผลต่อการพิจารณาความ ศาลสามารถพิจารณาคดีลับหลังจำเลยได้ แตกต่างจากพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 ที่มีได้ให้ความสำคัญกับการนำตัวจำเลยมาศาลตั้งแต่วันฟ้องคดี แต่ในมาตรา 27 วรรคสาม กำหนดให้ให้ความสำคัญกับการพิจารณาคดีในวันแรกแทน ซึ่งหากจำเลยไม่มาศาลในวันนัดพิจารณาคดีครั้งแรกแล้ว ทำให้จำเลยไม่เข้ามาอยู่ในอำนาจของศาลย่อมทำให้ศาลไม่สามารถเริ่มต้นพิจารณาคดีได้ โดยเหตุผลที่ผู้ร่างกฎหมายมิได้ให้ความสำคัญกับการนำตัวจำเลยมาอยู่ในอำนาจของศาลตั้งแต่วันฟ้องคดีนั้น เนื่องจากเชื่อว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นบุคคลสาธารณะ เป็นบุคคลของประชาชน เป็นผู้มีชื่อเสียง ย่อมต้องยอมรับในกระบวนการยุติธรรมการที่จะให้คุมตัวหรือจับกุมตัวมาในวันฟ้องคดีก็จะไม่สมควร เพราะเชื่อว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องมาศาลในวันนัดพิจารณาคดีครั้งแรก แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่เป็นเช่นนั้น อันส่งผลเสียต่อการพิจารณาคดี ศาลจะจำหน่ายคดีออกจากสารบบความชั่วคราว

ด้วยเหตุผลดังกล่าวนี้ ทำให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใช้ช่องว่างของกฎหมายในการไม่มาปรากฏตัวต่อหน้าศาล ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติว่าศาลไม่อาจเริ่มต้นกระบวนการพิจารณาคดีได้ นอกจากนี้ระบบการพิจารณาคดีของศาลต้องมีความรวดเร็ว เพราะหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจำเลยอาจใช้ช่องว่างทางกฎหมายดังกล่าวในการกีดกันพยาน และทำลายพยานหลักฐานที่จะเอาผิดกับตนได้ เมื่อศาลจะเริ่มพิจารณาคดีอีกครั้งหนึ่งก็อาจไม่ทันการเสียแล้ว ปัญหาดังกล่าวนี้จึงเป็นปัญหาในเรื่องของการไม่มีตัวจำเลยมาศาล ดังนั้น ปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงสมควรที่จะได้รับการแก้ไข เพราะส่งผลกระทบต่อกระบวนการพิจารณาคดี และต่อสังคม ตลอดจนต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย

ประการที่สอง ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับแนวทางการพิจารณาคดีของผู้พิพากษาศาลฎีกา แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

นับแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ระบบการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมใช้ระบบกล่าวหามาโดยตลอด ซึ่งระบบกล่าวหาเป็นระบบที่ให้ศาลจะต้องวางตัวเป็นกลาง โดยเป็นหน้าที่ของกลุ่มความทั้งสองฝ่ายที่จะต้องต่อสู้ โต้แย้ง และนำพยานหลักฐานเข้าหักล้างน้ำหนักของกลุ่มความฝ่ายตรงข้าม อันแตกต่างจากการพิจารณาคดีในระบบไต่สวน ซึ่งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ใช้ระบบไต่สวนในการพิจารณาคดี ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาคดีแบบไต่สวน จึงเป็นเรื่องใหม่สำหรับผู้พิพากษาที่มาทำหน้าที่พิจารณาคดี อย่างไรก็ตาม กลับพบปัญหาว่ากฎหมายได้บัญญัติอย่างชัดเจนให้กระบวนการพิจารณาคดีใช้ระบบไต่สวน โดยศาลจะต้องยึดสำนวนของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นหลักในการพิจารณาคดี และศาลอาจไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ ตามที่เห็นสมควร แต่กลับพบว่า ในทางปฏิบัตินั้น ศาลกลับมิได้ค้นหาพยานหลักฐานอย่างที่ระบบไต่สวนกำหนดไว้ ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาความของศาลนั้น เห็นว่าการที่จะให้ศาลทำหน้าที่เชิงรุกอย่างเต็มรูปแบบอาจเป็นไปได้ยาก เนื่องจากกำลังคนของศาลมีน้อย และผู้พิพากษาที่พิจารณาคดีมิได้เป็นองค์คณะเพียงคดีใดคดีหนึ่งเท่านั้น แต่ยังทำหน้าที่เป็นองค์คณะอีกหลายคดี และการที่ศาลจะพิจารณาคดีแบบไต่สวนเต็มรูปแบบโดยไม่สืบพยานโจทก์จำเลยอีกแม้ว่าพยานหลักฐานจะสมบูรณ์เพียงพอแก่การพิพากษาคดีแล้วอาจไม่ยุติธรรมได้ อย่างไรก็ตาม ในส่วนของกระบวนการพิจารณาคดีนั้น มักจะเป็นปัญหาในเรื่องหุยมหิม เช่น การให้ส่งคำเบิกความล่วงหน้าและการทำคำเบิกความถามค้านล่วงหน้า ที่ว่าบางองค์คณะให้โจทก์ส่งก่อนทำให้จำเลยเห็นคำเบิกความล่วงหน้าไว้หมด อันอาจเสียเปรียบกันได้ ในทางคดี การถามพยานของศาลหรือการให้ทนายความฝ่ายตรงข้ามเป็นผู้ถามพยาน ตลอดจนถึงนัดพิจารณาคดีที่ไม่สามารถนัดต่อเนื่องกันได้ เพราะจำนวนผู้พิพากษามีน้อย แต่คดีมีเยอะ จึงต้องเฉลี่ยวันให้กับคดีอื่นด้วย

ปัญหาที่กล่าวมานี้ จึงเป็นปัญหาที่แสดงให้เห็นว่าการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขาดหลักเกณฑ์ในรายละเอียดของการพิจารณาความในระบบไต่สวน เพราะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 และข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ได้วางหลักเกณฑ์ไว้อย่างกว้างเท่านั้น จึงทำให้ในทางพิจารณาคดีมิได้เป็นแนวทางปฏิบัติเดียวกัน

ประการที่สาม ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางเพื่อบังคับโทษให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ปัญหานี้ เกิดจากการที่ภายหลังจากศาลมีคำพิพากษาแล้วกลับพบว่าไม่สามารถนำตัวจำเลยมารับโทษตามคำพิพากษาได้ เนื่องจากจำเลยมีการหลบหนี ไม่ยอมมาฟังคำพิพากษาและแม้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายจะให้อำนาจผู้พิพากษาในการออกหมายหรือทำคำสั่งใด ๆ เพื่อให้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินการตามหมายของศาล ได้แก่ ตำรวจ และพนักงานฝ่ายปกครองจับจำเลยเพื่อนำมาบังคับโทษ แต่กลับพบว่าไม่สามารถจับจำเลยได้ ทั้งนี้ เนื่องด้วยสาเหตุ 2 ประการ ได้แก่

1) ปัญหาเรื่องตำรวจและพนักงานฝ่ายปกครองมีภารกิจมาก ทำให้ภารกิจในการจับกุมผู้กระทำความผิดตามหมายของศาลนั้น ไม่สามารถทำได้เต็มที่

2) ปัญหาเรื่องบทบัญญัติของกฎหมาย มิได้กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใด โดยเฉพาะเจาะจง เพราะเมื่อพิจารณาจากกฎหมายแล้ว กลับไม่มีการกำหนดให้หน้าที่ในการตามหมายจับ หรือการปฏิบัติตามคำสั่งศาลเป็นหน้าที่ของหน่วยงานใดภายในสำนักงานตำรวจหรือฝ่ายปกครอง ทำให้หน้าที่ในการปฏิบัติตามคำสั่งศาลเป็นหน้าที่ทั่วไป

จากปัญหาดังกล่าว จึงทำให้ไม่มีหน่วยงานใดที่มาทำหน้าที่ดำเนินการตามหมายหรือตามคำสั่งของศาลโดยเฉพาะเจาะจง จนเกิดเป็นปัญหาการขาดหน่วยงานกลางที่จะมาทำหน้าที่ปฏิบัติตามหมายของศาลในทางปฏิบัติ

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาดังกล่าวทั้งสามประการนั้น เห็นควรที่จะนำหลักหรือวิธีการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในสาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และสหรัฐอเมริกา ตลอดจนการพิจารณาคดีอาญาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวทั้งสามประการข้างต้น ดังนี้

ประการแรก แนวทางการแก้ไขปัญหาคอนกรีตเกี่ยวกับการเริ่มต้นพิจารณาคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ปัญหานี้ เป็นปัญหาที่เกิดจากการไม่มีตัวจำเลยมาศาล โดยมีข้อเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาคอนกรีตโดยแก้ไขกฎหมายให้ไม่ต้องมีตัวจำเลยมาศาลก็ให้ศาลรับฟ้องและดำเนินคดีได้ เพราะมีสำนวนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติอยู่แล้ว แต่ก็อาจถูกโต้แย้งเรื่องสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยมากเกินไป จึงเห็นว่าการแก้ไขปัญหาคอนกรีตด้วยแนวทางให้มีตัวจำเลยพร้อมฟ้องจะเหมาะสมกว่า จึงเห็นควรเสนอให้มีการแก้ไขบทบัญญัติของ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 โดยนำบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 165 วรรคแรก¹ และ มาตรา 168² มาเป็นแนวทางในการแก้ไข ดังนี้

เสนอให้มีการแก้ไขบทบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 25 วรรคสอง³ แก้ไขเป็น “ในวันยื่น ฟ้องให้จำเลยมาหรือคุมตัวมาศาล ให้ศาลส่งสำเนาฟ้องแก่จำเลย เมื่อศาลเชื่อว่าเป็นจำเลยจริงให้อ่านและอธิบายฟ้องให้ฟัง และถามว่าได้กระทำผิดจริงหรือไม่ จะให้การต่อสู้อย่างไรบ้าง คำให้การของจำเลยให้บันทึกไว้ ถ้าจำเลยไม่ให้การก็ให้บันทึกไว้”

เพิ่มวรรคสาม “ให้โจทก์ส่งสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อศาลเพื่อใช้เป็นหลักในการพิจารณาและรวมไว้ในสำนวน และศาลอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร”

เสนอให้มีการแก้ไขบทบัญญัติพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 27 แก้ไขเป็น “เมื่อได้มีคำสั่งประทับ ฟ้องแล้วให้ศาลส่งสำเนาฟ้องแก่จำเลย เว้นแต่จำเลยจะได้รับสำเนาฟ้องไว้ก่อนแล้ว และให้ศาล กำหนดวันนัดตรวจพยานหลักฐาน โดยให้โจทก์และจำเลยทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสิบวัน

นับแต่วันที่จำเลยได้รับสำเนาฟ้องให้จำเลยมีสิทธิขอตรวจและขอคัดสำเนาเอกสารใน สำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช.”

¹ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 165 วรรคแรก “ในคดีซึ่งพนักงานอัยการเป็นโจทก์ ในวันไต่สวนมูลฟ้อง ให้จำเลยมาหรือคุมตัวมาศาล ให้ศาลส่งสำเนาฟ้องแก่จำเลยรายตัวไป เมื่อศาลเชื่อว่าเป็นจำเลยจริงแล้ว ให้อ่านและอธิบายฟ้องให้ฟัง และถามว่าได้กระทำผิดจริงหรือไม่ จะให้การต่อสู้อย่างไรบ้าง คำให้การของจำเลยให้จดไว้ ถ้าจำเลยไม่ยอมให้การก็ให้ศาลจกรายงานไว้และดำเนินการต่อไป”

² ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 168 “เมื่อศาลประทับฟ้องแล้ว ให้ส่งสำเนาฟ้องให้แก่จำเลยรายตัวไป เว้นแต่จำเลยจะได้รับสำเนาฟ้องไว้ก่อนแล้ว”

³ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 25 “การฟ้องคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ไม่ต้องไต่สวนมูลฟ้อง

ในวันยื่นฟ้องให้โจทก์ส่งสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ต่อศาลเพื่อใช้เป็นหลักในการพิจารณาและรวมไว้ในสำนวน และศาลอาจไต่สวนหาข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร”

ให้มีการแก้ไขข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 8 วรรคสอง⁴ “เมื่อจำเลยมาหรือคุมตัวศาลในวันฟ้อง ให้ผู้พิพากษาประจำแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาเป็นผู้พิจารณาในการขังหรือปล่อยตัวจำเลยชั่วคราว หากไม่ได้นำตัวจำเลยมาศาลให้โจทก์ระบุที่อยู่จริงของจำเลยมาในฟ้อง”

ประการที่สอง แนวทางแก้ไขปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับแนวทางการพิจารณาคดีของผู้พิพากษาศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ปัญหานี้เป็นปัญหาในส่วนของผู้พิพากษาที่ทำหน้าที่พิจารณาคดีเห็นควรเสนอให้มีการบัญญัติกฎหมายใหม่ โดยการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการพิจารณาคดีในระบบไต่สวนไว้เพื่อเป็นแนวทางในการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ทั้งนี้เนื่องจากเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2542 มาตรา 5 ที่กำหนดให้ศาลต้องยึดสำนวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นหลักในการพิจารณาคดีและอาจไต่สวนข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร โดยในการปฏิบัติหน้าที่ศาลมีอำนาจเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ตลอดจนขอให้ศาลอื่น พนักงานสอบสวน หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ดำเนินการใดเพื่อประโยชน์แห่งการพิจารณาได้ นอกจากนี้ศาลมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่มอบหมายเพื่อให้กระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็วและเที่ยงธรรม ให้บุคคล คณะบุคคล หรือหน่วยงานให้ความร่วมมือในการดำเนินการใด ๆ ตามที่ศาลขอหรือมอบหมาย นั้น เป็นเพียงการวางหลักการกว้าง ๆ ในการพิจารณาคดีในระบบไต่สวน ที่ศาลมีอำนาจค้นหาความจริงในคดี ให้เพียงพอต่อการพิพากษาและเมื่อพิจารณาข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ที่บัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับการตรวจและไต่สวนพยานหลักฐาน ซึ่งเมื่อพิจารณาเนื้อหาของบทบัญญัติกฎหมายแล้ว ก็เป็นการกำหนดเฉพาะหลักเกณฑ์ในการไต่สวนพยานหลักฐาน ซึ่งยังไม่มีข้อกำหนดขั้นตอน หรืออธิบายรายละเอียดของการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีในระบบไต่สวนอย่างชัดเจน

⁴ ข้อกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดีของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 ข้อ 8 วรรคสอง “หากโจทก์นำตัวจำเลยมาศาลในวันฟ้อง ให้ผู้พิพากษาประจำแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในศาลฎีกาเป็นผู้พิจารณาในการขังหรือปล่อยตัวจำเลยชั่วคราว หากไม่ได้นำตัวจำเลยมาศาลให้โจทก์ระบุที่อยู่จริงของจำเลยมาในฟ้อง”

นอกจากการเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายไว้เป็นแนวทางในการพิจารณาคดีแบบไต่สวนแล้ว การจัดอบรมเพื่อให้ความรู้ความเข้าใจในวิธีพิจารณาความในระบบไต่สวนแก่ผู้พิพากษาก็เป็นสิ่งจำเป็น เพราะการจัดอบรมนั้นจะทำให้ผู้พิพากษาเกิดความเข้าใจมากขึ้น และทำให้เกิดเป็นแนวทางปฏิบัติเดียวกันในการพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ประการที่สาม แนวทางแก้ไขปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการขาดหน่วยงานกลางเพื่อบังคับโทษให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

ปัญหานี้เป็นปัญหาการขาดหน่วยงานกลางในการบังคับโทษตามคำพิพากษาของศาล โดยแนวทางในการแก้ไขปัญหานี้ มีข้อเสนอโดยแก้ไขกฎหมายให้ศาลมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานของรัฐเป็นเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งหรือหมายของศาลได้ แต่ก็อาจไม่มีประสิทธิภาพเท่ากับการมีองค์โดยเฉพาะเหมือน Court Marshal จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขโดยการบัญญัติกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดหน่วยงานกลางขึ้นมาหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการตามคำสั่งของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ให้มีอำนาจในการกระทำการตามคำสั่งศาลอันรวมถึงการนำตัวจำเลยเข้ามารับโทษตามหมายจับของศาลด้วย โดยหน่วยงานดังกล่าวจะต้องมีลักษณะเป็นหน่วยงานอิสระที่ฝ่ายบริหารไม่สามารถควบคุมสั่งการได้ เพื่อป้องกันมิให้เกิดกรณีการให้คุณและโทษแก่บุคคลผู้อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง